

# **PNUD Guinea Ecuatorial**

## **Informe Final de evaluación**

### **Evaluación externa independiente de Medio Termino del Programa de País 2019-2023 Guinea Ecuatorial**

Encargado por: PNUD, Oficina de Guinea Ecuatorial

Autor: Christian Bugnion de Moreta, evaluador

Informe final de evaluación de medio termino

12 de septiembre de 2022

*El contenido de este informe refleja el análisis del evaluador y no corresponde necesariamente a la postura de la organización que encargo la evaluación*

Tabla 1 – Detalles sobre la evaluación

<b>Información sobre la evaluación</b>		
<b>Tipo de evaluación</b>	Evaluación externa e independiente de medio término del programa de país 2019-2023 del PNUD en Guinea Ecuatorial	
<b>Marco temporal</b>	Evaluación de medio termino	
	<b><i>Inicio</i></b>	<b><i>fin</i></b>
<b>Periodo cubierto por la evaluación</b>	1 de enero de 2019	31 de diciembre 2021 para los aspectos financieros 30 de junio de 2022 para los aspectos programáticos
<b>Evaluador</b>	Christian Bugnion de Moreta	
<b>Correo electrónico del evaluador</b>	cbugnion@suburconsulting.es	
	<b><i>Inicio</i></b>	<b><i>Fin</i></b>
<b>Fechas de evaluación</b>	23 de Mayo de 2022	29 de Julio de 2022

## Tabla de contenido

Página

## Contenido

Siglas y abreviaturas.....	v
1. Resumen ejecutivo.....	1
2. Introducción.....	5
3. Descripción de la intervención.....	7
3.1. Contexto de país – factores sociales, políticos y económicos.....	9
4. Alcance.....	11
5. Enfoque y metodología.....	12
5.1. Riesgos y limitaciones.....	15
6. Análisis de los datos.....	15
7. Hallazgos de la evaluación.....	16
7.1. Pertinencia.....	16
7.1.1. ¿Hasta dónde el CPD sigue respondiendo en la actualidad a las prioridades del PNUD y del Gobierno?.....	16
7.1.2. ¿Como ha afectado el COVID la pertinencia del CPD?.....	17
7.1.3. ¿Qué cambios son necesarios teniendo en cuenta las prioridades actuales?....	18
7.2. Eficiencia.....	18
7.2.1. ¿Hasta qué punto cuenta la OP con la estructura, capacidades y recursos para alcanzar los resultados esperados?.....	18
7.2.2. ¿Cuál ha sido la capacidad adaptativa de la OP frente a los imprevistos (COVID, falta de recursos, explosión Bata)?.....	19
7.2.3. ¿Hasta qué punto el sistema de S&E es adecuado y sirve de referencia para la toma de decisiones?.....	20
7.3. Eficacia.....	20
7.3.1. ¿Cuáles son los principales resultados del PNUD hasta la fecha.....	20
7.3.2. ¿Cuáles han sido los efectos del apoyo del PNUD para su Agencia/depto./Min o institución?.....	27
7.3.3. ¿Cuánto considera que el PNUD ha contribuido a desarrollar la capacidad de su agencia/depto. Min. o institución y de qué manera?.....	27
7.3.4. ¿Cuáles son las fortalezas del PNUD?.....	28
7.3.5. ¿En qué puede el PNUD mejorar su eficacia en el país?.....	29

7.3.6.	¿Cuál fue el valor añadido del PNUD en la gestión de la pandemia COVID y de la respuesta a la crisis generada por las explosiones del 7M? .....	29
7.4.	Coherencia .....	30
7.4.1.	¿Hasta dónde la programación del PNUD está coordinada con el MANUD, y el PND? .....	30
7.5.	Sostenibilidad .....	30
7.5.1.	¿De las intervenciones que el PNUD ha completado cuales seguirán en el futuro con financiación del Gobierno?.....	30
7.5.2.	¿Qué programas deberían de ser extendidos o intensificados, y por qué?.....	31
7.5.3.	¿Qué oportunidades existen para maximizar la sostenibilidad de la programación del CPD? .....	31
7.6.	Cuestiones transversales.....	32
7.6.1.	¿Hasta qué punto se aplica LNOB en el diseño y la ejecución del CPD?.....	32
7.6.3.	¿Cómo han contribuido las alianzas del PNUD a los resultados obtenidos? .....	34
8.	Conclusiones.....	34
9.	Recomendaciones .....	36
10.	Lecciones aprendidas .....	37

Anexos:

- TdR
- Bibliografía
- Informe inicial
- Lista de los informadores clave
- Guía de entrevistas
- Carta de compromiso ético firmado

## Siglas y abreviaturas

CAD:	Comité de Asistencia al Desarrollo
CPD:	Country Programme Document (Documento del Programa de País)
DDHH:	Derechos Humanos
DRR:	Representante Residente Adjunta
EGF:	Entrevista con Grupos Focales
EIC:	Entrevista con Informadores Clave ( <i>KII</i> )
EMT:	Evaluación de Medio Termino
GdGE:	Gobierno de Guinea Ecuatorial
GE:	Guinea Ecuatorial
GF:	Grupo Focal
GNUD:	Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo
GNUE:	Grupo de Naciones Unidas para la Evaluación
IC:	Informadores Clave
MANUD:	Marco de Naciones Unidas para el Desarrollo ( <i>UNDAF</i> )
MRR:	Marco de Resultados y Recursos
NNUU:	Naciones Unidas
OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OMS:	Organización Mundial para la Salud
OP:	Oficina de País
RR:	Representante Residente
TdC:	Teoría de Cambio
TdR:	Términos de Referencia

## 1. Resumen ejecutivo

La Oficina de País (OP) ha contratado un evaluador externo para realizar la Evaluación de Mediano Término (EMT) del Documento de Programa de País (CPD) 2019-2023 en Guinea Ecuatorial. Esta EMT pretende identificar y presentar las evidencias sobre la contribución del PNUD a los resultados de desarrollo sostenible en el país en base a la programación vigente desde enero de 2019. Considerando los desafíos que han afectado el CPD, tal y como ha sido 1) la dificultad de desembolsar los fondos por parte del principal donante, por la crisis causada por la caída del precio del petróleo, y 2) por la pandemia de COVID-19 que fue declarada por la Organización Mundial para la Salud (OMS) el 14 de marzo de 2020, y 3) por la explosión que hubo en Bata el 7 de marzo de 2021, se vio oportuno realizar dicha EMT. También la EMT tiene un importante componente formativo para la Gerencia de la OP, pues se espera que pueda aportar algunas recomendaciones para hacer frente a los desafíos actuales que llevan afectando la ejecución del CPD desde su lanzamiento en 2021 y a la vez, informar la formulación del futuro CPD.

El objeto de la evaluación es el Programa de País del PNUD (CPD por sus siglas en inglés) para el periodo 2019-2023.

La EMT se lleva a cabo con el fin de evaluar la contribución del PNUD a los resultados de desarrollo en las áreas temáticas y transversales del CPD. El alcance de la EMT es la programación llevada a cabo bajo el CPD 2019-2023, y el objetivo general es el de evaluar la relevancia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad del programa de país, teniendo en cuenta los logros y los indicadores obtenidos en la programación hasta la fecha. La EMT se enfoca en una dinámica estratégica que revisará y analizará el posicionamiento estratégico de la OP en el país y sus posibles mejoras dentro del contexto actual. El periodo de análisis del CPD empieza el 1 de enero de 2019 y va hasta el segundo trimestre de 2022 para la parte programática, en cuanto los datos financieros van hasta el 31 de diciembre de 2022.

La EMT indica los resultados y contribuye a la rendición de cuentas tanto para el PNUD como para las otras partes interesadas. A la vez, es un ejercicio de aprendizaje para la OP, ya que la naturaleza de la EMT es principalmente formativa. Hay que tener en cuenta que una evaluación más profunda se lleva a cabo por la Oficina de Evaluación Independiente (OEI) del PNUD casi al mismo tiempo, que sigue la metodología tradicional para hacer la evaluación del CPD según las normas para la ICPE (Independent Country Programme Evaluation) por sus siglas en inglés. Por lo tanto, esta EMT enfoca menos la parte de los resultados de las actividades y programas sino más la estrategia de alianzas con las contrapartes nacionales, para así analizar si la posición de la OP se plasma en una estrategia conjunta y compartida que permite hacer uso de las ventajas comparativas del PNUD. La especialista en M&E es la encargada de gestionar la evaluación, con el apoyo de la responsable de programas. Su papel es el de garantizar que la EMT siga el plan de trabajo establecido y entregue los productos previstos. La audiencia es esencialmente la de la OP y del PNUD a nivel corporativo, pero también puede ser de interés para las contrapartes nacionales, y los socios de ejecución. Todas las evaluaciones del PNUD se publican en la página web <https://erc.undp.org>.

### **Metodología de la evaluación**

Esta EMT ha utilizado una metodología multicriterio, aunque haya sido principalmente cualitativa en el análisis de las informaciones recaban, habida cuenta de la dificultad de obtener

datos fidedignos. La EMT revisó la documentación preparada por la OP, y pidió documentos actualizados tal y como la cartera de proyectos bajo el CPD y su presupuesto, el plan de monitoreo con los datos actualizados del Marco de Resultados y Recursos (MRR) que fija las metas, los objetivos y los indicadores por los cuales se miden los resultados de las intervenciones. Además del análisis documental, el instrumento esencial de recopilación de datos fue la Entrevista con Informadores Clave (EIC) (*también llamada KII por sus siglas en inglés*). Las EIC se hacen en base a un muestreo de las partes implicadas sobre la lista preparada por la Oficina de País (OP). La lista la revisa el evaluador, la modifica y la discute de manera a asegurar una representatividad de los entrevistados. Las EIC se hace de manera semi-estructurada, con una duración de máximo una hora, y utilizando un protocolo de entrevista para asegurar la coherencia y la comparabilidad de las informaciones y de los datos recopilados. También incluye preguntas sobre la valoración de las contrapartes nacionales en determinados aspectos del trabajo del PNUD utilizando una escala de cinco puntos, yendo del 1 el mínimo y el 5 el máximo.

Las notas y respuestas las codifica el evaluador para asegurar la confidencialidad de sus fuentes y el informe presenta, en la parte de los hallazgos, los resultados triangulados obtenidos. Existe un sesgo metodológico ya que la evaluación debía de realizarse con la presencia física del evaluador en el país. Al no ser posible, no hubo observaciones *in situ* o entrevistas frente a frente con las personas entrevistadas, lo cual introduce el riesgo de sesgo que no se ha podido corregir por falta de tiempo y de recursos atribuidos a la evaluación.

### **Principales hallazgos**

Guinea Ecuatorial es un país de renta media alta, lo cual dificulta la recepción por el PNUD de fondos provenientes de fuentes de financiación externas, ya que se supone que una importante parte de las prioridades nacionales deben ser costeadas por el gobierno. Al haber tenido dificultades para asignar los recursos financieros al MANUD, y por tanto a la programación del CPD, solo algunos de los proyectos y actividades inicialmente contemplados han podido materializarse, por esta falta de recursos.

Sin embargo, el PNUD ha logrado fondos de otros donantes, tanto a nivel interno con los fondos TRAC2, como a nivel externo con fondos de Estados Unidos y Japón, que ha permitido mitigar la falta de recursos financieros. Ello ha sido esencial para la ejecución de parte de las actividades que figuran en el CPD.

El PNUD ha ganado la confianza del gobierno porque ha demostrado ser capaz de entender las prioridades nacionales, y de trabajar conjuntamente con el gobierno a pesar de los desafíos que ello implica. PNUD ha demostrado una voluntad real de apoyo que se ha traducido en un compromiso de apoyo a las contrapartes nacionales. También ha sabido hacer frente a nuevas prioridades (pandemia del COVID-19, explosión en Bata) y aportar una respuesta concreta y visible de forma rápida, pertinente y eficaz.

Gran parte del éxito del trabajo del PNUD viene de la calidad de su personal, y en particular de la proactividad y entrega de la Representante Residente (RR) saliente.

El contexto operativo es complejo y existe una gran sensibilidad por parte del gobierno para discutir de algunos temas. Ello no ha impedido que el PNUD contribuya a intentar lograr los objetivos del CPD aunque, lógicamente, no se pudo paliar completamente la falta de recursos para la programación y ciertas intervenciones que fueron aprobadas y firmadas no se pudieron realizar.

El diseño del CPD es muy tradicional y el MRR no parece poder capturar muy bien el trabajo del PNUD en estos tres últimos años. ~~Tanto~~ Los eventos inesperados de la pandemia de COVID-19 o la explosión en Bata cambiaron las prioridades nacionales, y buena parte de las actuaciones del PNUD para las respuestas a las crisis se hicieron de forma directa a través el modo de implementación DIM (*Direct Implementation*), lo cual está justificado por el contexto de país. Pero la mitad de las intervenciones realizadas no están directamente alineadas con los efectos del CPD ni se enmarcan muy bien en el MRR, por lo que existe cierta distancia entre la programación prevista por el CPD y la programación real que tuvo lugar en el país.

El CPD se elaboró antes de la nueva Agenda Guinea Ecuatorial 2035 que salió en 2021, a raíz del decreto presidencial 69/2021. Esto indica que las prioridades nacionales que surgen de la nueva agenda no estaban incorporadas en el diseño del CPD ya que aún no existía el documento.

Por lo tanto existe una cierta dicotomía entre la teoría de lo planificado con la realidad y la pertinencia de lo realizado. Las EIC demuestran que el aspecto de planificación puede no ser prioritario, ya que parece darse más importancia a los resultados concretos y tangibles de las intervenciones, sobre todo cuando afectan directamente a la población. Por lo tanto, el PNUD se ha adaptado al modo de funcionamiento del país y ha sido esencialmente receptivo y adaptativo a los desafíos. El PNUD ha logrado nuevas iniciativas que vienen a responder a los problemas y las nuevas prioridades del gobierno, aunque los fondos no hayan permitido trabajar a mayor escala. Pero el PNUD ha sabido utilizar las oportunidades que han surgido en el país para ejecutar varios programas demostrativos y innovadores, que pueden y deberían ser replicados por el gobierno.

La marcha prevista del equipo de Gerencia del PNUD abre un periodo de incertidumbre para las contrapartes del gobierno. Es importante que el nuevo equipo gerencial sepa establecer una comunicación fluida y abierta al más alto nivel posible con el gobierno, de manera que permita tener una comprensión clara sobre cómo se puede trabajar en el país. A su vez, la reciente petición por parte del gobierno al PNUD de liderar la transformación económica mediante el apoyo y desarrollo de la economía azul es un gran reto, a la vez una oportunidad, que tendrá que figurar en el próximo CPD como el eje esencial de la articulación de los programas del PNUD.

## **Conclusiones**

El CPD del PNUD 2019-2023 se diseñó siguiendo las pautas tradicionales de los CPD, con dos o tres efectos, una alineación con el MANUD y la estrategia del PNUD, y en base al Plan Nacional de Desarrollo que estaba en vigor en ese momento (también llamado la Agenda 2020) pero es poco creativo. El contexto económico supuso unas restricciones financieras importantes para la programación ya que el principal donante, el propio gobierno, no pudo aportar los fondos comprometidos para la programación del MANUD y, por lo tanto, del CPD.

Las hipótesis durante la formulación del CPD fueron muy optimistas y bastante continuistas, ya que no se preveían cambios repentinos y profundos como los que ocurrieron en la realidad (pandemia del COVID-19, explosión en Bata), y por lo tanto hacía presagiar de una programación acorde a la mayoría de los CPDs del PNUD.

Sin embargo, la adopción de la agenda 2035 en 2021, apenas dos años después del comienzo del CPD, indica que es difícil planificar de manera duradera un programa cuando las prioridades nacionales son cambiantes durante este periodo de cinco años.

Como es sabido, la clasificación del país como renta media alta dificulta la movilización de recursos para el PNUD y disminuye las fuentes de sus donantes. Juntando todos estos desafíos, el CPD pudiera haber caído en saco roto, es decir, no haber permitido realizar una programación eficiente y eficaz de la acción del PNUD en apoyo al gobierno y la población del país. Sin embargo, gracias a la visión estratégica de la OP y el posicionamiento de la Gerencia, se han abierto nuevas fuentes de recursos, como entre otras el acceso a los fondos TRAC2, y se ha logrado la capacidad de trabajar conjuntamente con el gobierno a pesar de las complejidades que ello conlleva. El PNUD ha ganado la confianza de varias contrapartes nacionales, y ha demostrado la capacidad de asegurar una respuesta rápida y relevante frente a situaciones imprevistas y que han afectado profundamente a toda la población del país, tal y como ha sido la pandemia del COVID-19. El PNUD ha mostrado flexibilidad y adaptabilidad para realizar respuestas concretas y con un impacto visible en la población, y con un efecto demostrativo evidente que puede y debería de ser replicado por el gobierno. Ello pone de manifiesto que, pese a las dificultades y limitaciones existentes, el PNUD tiene una importante ventaja comparativa y ha sabido cosechar un alto nivel de respeto y de confianza por parte del gobierno.

El PNUD ya no se ve únicamente como un actor que influye en las políticas públicas o que trabaja de manera indirecta a través del apoyo técnico al gobierno, sino que también es capaz de realizar intervenciones que tienen resultados visibles y con impactos potenciales de largo plazo muy importantes. Por ello, y aunque las contrapartes nacionales hayan pedido mayor apoyo al desarrollo de las capacidades de los ministerios y menos ejecución directa de proyecto, esta EMT considera que, en el contexto del país, el PNUD debe poder mantener un equilibrio entre las diferentes formas de actuar que ha estado usando en el país.

El país tiene una población pequeña y existe una gran complejidad operativa, tanto por la situación geográfica del país (con una parte de la población y la capital en la isla de Bioko, y la distante parte continental), lo cual requiere de un equilibrio en los apoyos para incluir intervenciones tanto en la zona insular como en el continente, como también por la complejidad de trabajar con los diferentes ministerios, teniendo en cuenta los cambios de personas y la dificultad de compaginar las agendas de las distintas contrapartes nacionales que esperan todas la aportación de recursos financieros por parte del PNUD.

Varios de los temas en los que el PNUD trabaja son sensibles, tal y como los Derechos Humanos, y deben ser abordados cuidadosamente para ser bien comunicados y entendidos por las contrapartes nacionales, y por tanto para que el PNUD pueda realizar un trabajo en dichas temáticas.

La EMT ha encontrado una cierta desconexión entre la planificación del programa previsto por el CPD y la realidad de su cartera de intervenciones. Esto demuestra la capacidad adaptativa de la OP en un contexto complejo.

Con la adopción de la agenda 2035 y el interés creciente del gobierno en la economía azul y verde, es muy probable que el PNUD tenga en su próximo CPD como pilar y eje estructurador de su programación la economía azul y verde. Los otros aspectos del programa deberían de corresponder a las prioridades de la agenda 2035. Al fin y al cabo, si el gobierno no ha atribuido los fondos para proyectos que habían sido aprobados, puede ser un indicador de que la planificación de la programación no es la clave para fijar las prioridades nacionales, que pueden variar en función de los logros concreto que se obtienen en los programas ejecutados. En cualquier caso, el PNUD debe mantener la capacidad de escucha y de comunicación con el gobierno para encontrar las aperturas y oportunidades de colaborar de manera constructiva en

la realización de las prioridades nacionales de desarrollo y la consecución de los ODS, pero manteniendo una cierta flexibilidad para adaptarse y saber responder a los cambios no previstos.

En resumen, el PNUD ha realizado globalmente un buen trabajo en la implementación del CPD teniendo en cuenta los numerosos desafíos a los cuales ha tenido que enfrentarse.

**Recomendaciones** para la Oficina de País del PNUD:

- 1) La nueva Gerencia del PNUD deberá contactar al más alto nivel posible del gobierno para discutir de las modalidades del apoyo futuro del PNUD en su próximo CPD<sup>1</sup>. Ello incluye la importancia que se dará a la economía azul y verde, pero también a la asignación presupuestaria que el gobierno podrá brindar al PNUD para su programación.
- 2) Será necesario tener una estimación de los recursos financieros y humanos para asegurar un desarrollo fuerte del próximo CPD. Para ello la OP, junto con la Oficina Regional, deberían de hacer un ejercicio de costes para identificar de donde y cuantos recursos hay que encontrar para completar las aportaciones del gobierno.
- 3) Es necesario movilizar a nivel corporativo, regional y subregional, las capacidades técnicas para poder asegurar un liderazgo técnico y un apoyo clave para poder lograr plenamente la transformación hacia una economía azul y verde. La valorización de los recursos naturales en la contabilidad nacional es una pieza fundamental de este proceso. Hay que conseguir toda la capacidad técnica necesaria y ver las buenas prácticas que se han logrado en este ámbito a nivel subregional, regional y global. Solamente para dar dos ejemplos, GEF tuvo un proyecto de apoyo para la valorización de los recursos naturales en Guinea Bissau, mientras que en Costa Rica hay una extensa experiencia en instrumentos financieros novedosos en base a la economía azul y verde que pueden ser pertinentes para los cambios que quiere realizar Guinea Ecuatorial
- 4) Lograr el documento final y oficial de la Agenda 2035, para utilizarlo como base para la planificación del futuro CPD
- 5) Comunicar mejor los propósitos y los logros de las acciones de manera que se demuestre como cada intervención del PNUD contribuye al cumplimiento de las obligaciones suscritas por el gobierno en materia de Derechos Humanos, convenios internacionales y marcos normativos
- 6) Seguir los esfuerzos en materia de género con la certificación del sello de género y una mayor sensibilidad al género en los proyectos (mayor número de GEN2 y ejecutar proyectos GEN3, posiblemente relacionado con el empoderamiento económico de las mujeres)
- 7) Considerar una relación más estrecha con el sector privado, y considerar una mayor participación de la sociedad civil y de las universidades cuando ello es posible
- 8) Planificar mejor las evaluaciones del CPD y asegurar la participación de un/a consultor/a nacional en ellas

## 2. Introducción

La Oficina de País (OP) ha contratado un evaluador externo para realizar la Evaluación de Mediano Terminio (EMT) del Documento de Programa de País (CPD) 2019-2023 en Guinea Ecuatorial. Esta EMT pretende identificar y presentar las evidencias sobre la contribución del

---

<sup>1</sup> Obviamente a nivel del MANUD lo mismo debe de hacerse con la CR y las otras agencias.

PNUD a los resultados de desarrollo sostenible en el país con base a la programación vigente desde enero de 2019. Considerando los desafíos que han afectado el CPD, tal y como ha sido 1) la dificultad de desembolsar los fondos por parte del principal donante, por la crisis causada por la caída del precio del petróleo, y 2) por la pandemia de COVID-19 que fue declarada por la Organización Mundial para la Salud (OMS) el 14 de marzo de 2020, y 3) por la explosión que hubo en Bata el 7 de marzo de 2021, se vio oportuno realizar dicha EMT.

La EMT se lleva a cabo con el fin de evaluar de la contribución del PNUD a los resultados de desarrollo en las áreas temáticas y transversales del CPD. El alcance de la EMT es la programación llevada a cabo bajo el CPD 2019-2023, y el objetivo general es el de evaluar la relevancia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad del programa de país, con base a los logros y los indicadores obtenidos en la programación hasta la fecha. La EMT analiza de manera estratégica el posicionamiento de la OP en el país y su posible mejora dentro del contexto actual. El periodo de análisis del CPD empieza el 1 de enero de 2019 y va hasta el segundo trimestre de 2022 para la parte programática, en cuanto los datos financieros van hasta el 31 de diciembre de 2022. Las preguntas clave de la evaluación se discutieron con la Gerencia y forman parte del informe inicial que fue validado por el PNUD el 24 de junio de 2022.

La EMT indica los resultados y contribuye a la rendición de cuentas tanto para el PNUD como para las otras partes interesadas. A la vez, es un ejercicio de aprendizaje para la OP, ya que la naturaleza de la EMT es principalmente formativa. Hay que tener en cuenta que una evaluación más profunda se lleva a cabo por la Oficina de Evaluación Independiente (OEI) del PNUD casi al mismo tiempo, que sigue la metodología tradicional para hacer la evaluación del CPD según las normas para la ICPE (Independent Country Programme Evaluation) por sus siglas en inglés. Por lo tanto, esta EMT se enfoca menos en la parte de los resultados de las actividades y más hacia la estrategia de alianzas con las contrapartes nacionales, para así analizar si la posición de la OP se plasma en una estrategia conjunta y compartida en la cual las ventajas comparativas del PNUD están siendo íntegramente utilizadas. La especialista en M&E es la encargada de gestionar la evaluación, con el apoyo de la responsable de programas. Su papel es el de garantizar que la EMT siga el plan de trabajo establecido y entregue los productos anticipados. La Gerencia tiene la responsabilidad de preparar la respuesta a esta evaluación (Management response). La audiencia es esencialmente la de la OP y del PNUD a nivel corporativo, pero también puede ser de interés para las contrapartes nacionales, y los socios de ejecución. Todas las evaluaciones del PNUD se publican en la página web <https://erc.undp.org>.

El objeto de la evaluación es el document de país 2019-2023. En el momento de la EMT, la cartera de las intervenciones del PNUD se compone de 14 intervenciones, con ocho proyectos relacionados con el efecto uno, dos relacionados con el efecto dos, y tres relacionados con el efecto tres más una intervención que no se enmarca en los tres efectos.

El CPD de PNUD en Guinea Ecuatorial 2019-2023 se desarrolló en base a las prioridades nacionales del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2020, con vistas a los Objetivos de Desarrollo Sostenibles, y teniendo en cuenta las lecciones aprendidas en el anterior ciclo de programación y las recomendaciones de la evaluación final del CPD que se llevó a cabo en diciembre de 2017.<sup>2</sup> Cuenta con dos pilares: 1) Desarrollo inclusivo y sostenible y 2) Fortalecer la gobernanza eficaz, responsable e inclusiva.

---

<sup>2</sup> Max Tello, «La evaluación final del programa de país PNUD Guinea Ecuatorial 2013-2017”, Malabo, diciembre 2017

El CPD 2019-2023 se estructura a través de tres Resultados Intermedios -RI (*outcome* en inglés) que se articulan a su vez con sus ocho productos (*output* en inglés) como se detalla en el Marco de Resultados y Recursos (MRR):

***RI 1: Para 2023, los jóvenes, las mujeres y las personas con discapacidad tienen un acceso equitativo y mejor a oportunidades de empleo decente***

Producto 1.1: El Ministerio de Hacienda, Economía y Planificación y otros ministerios del Gobierno central tienen la capacidad para elaborar y aplicar políticas con base empírica que promuevan el desarrollo económico inclusivo, diversificado y sostenible.

Producto 1.2: Las mujeres y los jóvenes disponen de mejores capacidades técnicas y financieras para el emprendimiento y para ajustarse a las necesidades del mercado laboral.

Producto 1.3. Las instituciones gubernamentales tienen mejor capacidad técnica para establecer un sistema de protección social inclusivo.

***RI 2: Para 2023, la población de Guinea Ecuatorial utiliza sus recursos naturales (marinos, forestales e hídricos) de manera sostenible.***

Producto 2.1. Se han reforzado las capacidades del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Bosques y Medio Ambiente en favor de la protección eficaz y sostenible de la biodiversidad y la gestión de las zonas protegidas.

Producto 2.2. Las comunidades locales, especialmente las mujeres y los jóvenes, adoptan prácticas sostenibles para la gestión de los recursos naturales y la adaptación al cambio climático.

***RI 3: Para 2023, las instituciones estatales realizan una gestión pública eficiente basada en normas, procedimientos, programas y datos fiables sobre políticas públicas y económicas con base empírica, lo cual refuerza la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de mejora del funcionamiento eficaz de las instituciones estatales.***

Producto 3.1.: Mejora de la capacidad institucional para facilitar el acceso a servicios básicos de alta calidad a nivel local en las regiones continentales e insulares

Producto 3.2.: Refuerzo de las capacidades técnicas de Ministerio de Justicia y las instituciones nacionales de Derechos Humanos para ampliar el acceso a la justicia y luchar contra la discriminación, con especial atención a las mujeres y otros grupos marginados.

Producto 3.3: El Parlamento y el Ejecutivo poseen mejores capacidades técnicas para dirigir medidas que fomenten la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer.

### 3. Descripción de la intervención

En el momento que se lleva a cabo esta EMT, la cartera de proyectos en el CPD gestionados por la OP es la siguiente:

*Tabla 1 – Cartera de proyectos e intervenciones de la OP PNUD en Guinea Ecuatorial durante el CPD 2019-2023 – fuente: OP PNUD, junio de 2022*

CPD RI	PROJECT ID	Título del proyecto	ID producto	producto	inicio	fin	impl.	G.Mk	CPD	pres. total 2019-2022	gastos total 2019-2022
<b>OUTCOME 1: By 2023, young people, women and persons with disabilities have better and equitable access to decent employment opportunities</b>											
1	00086814	*Apoyo a la Unidad de Referencia de Enfermedades Infecci	00094016	1.3	2014	2022	NIM	GEN1	YES	\$9.023.692	\$7.712.051
1	00117415	Apoyo Institucional para el Desarrollo del Comercio	00114202	1.1	2019	2022	NIM	GEN1	YES	\$1.134.129	\$657.182
1	00118515	Reforzamiento de las Capacidades Estadísticas para ODS	00115312	1.1.	2019	2023	NIM	GEN2	YES	\$70.000	\$0
1	00123740	Apoyo al Programa Nacional de lucha contra el VIH	00118919	1.3.	2021	2023	NIM	GEN2	YES	\$6.352.795	\$215.301
1	00127449	Respuesta al COVID-19	00121495	1.1.	2020	2021	DIM	GEN1	YES	\$213.900	\$178.989
1	00133060	Support to the Digitalization of Equatorial Guinea	00125273	1.1.	2021	2022	DIM	GEN2	YES	\$1.667.080	\$1.003.998
1	00134840	Respuesta al Crisis generado por la explosión en Bata	00126332	1.2.	2021	2021	DIM	GEN1	YES	\$150.000	\$146.104
1	00136364	Joint Programme COVID 19 Immunization Programme	00127287	1.3.	2021	2022	DIM	GEN2	YES	\$3.000.000	\$372
<b>SUB TOTAL</b>										<b>\$21.611.596</b>	<b>\$9.913.996</b>
<b>OUTCOME 2: By 2023, the population of Equatorial Guinea uses its natural resources (marine, forest and water resources) in a sustainable manner</b>											
2	00094909	SE4ALL GUINEA ECUATORIAL	00098972	2.2.	2016	2022	NIM	GEN1	YES	\$3.496.566	\$1.340.609
2	00134841	Promoción de las economías Azul y Verde en GE	00126333	2.2.	2021	2021	DIM	GEN2	YES	\$954.000	\$901.799
<b>SUB TOTAL</b>										<b>\$4.450.566</b>	<b>\$2.242.408</b>
<b>OUTCOME 3: By 2023, the State Institutions have an efficient Public Management, based on standards, procedures, programmes and reliable data on Public and Economic Policies based on evidence, which strengthens the participation of Civil Society Organizations (CSO) in the process of strengthening and effective functioning of the State Institutions.</b>											
3	00117360	APOYO PROGRAMA NACIONAL DE DD.HH	00114163	3.2	2019	2023	NIM	GEN1	YES	\$377.336	\$242.232
3	00126193	Programa de subvenciones para derechos humanos y democrí	00120325	3.2.	2020	2022	DIM	GEN1	YES	\$215.943	\$128.863
3	00127449	Respuesta al COVID-19	00121384	3.1.	2020	2021	DIM	GEN2	YES	\$667.754	\$576.189
<b>SUB TOTAL</b>										<b>\$1.261.033</b>	<b>\$947.285</b>
<b>GLOBAL AND REGIONAL PROJECTS AND OTHER PROJECTS FOR CO REVIEW</b>											
1	00110575	Implementation of SDGs									
<b>SUB TOTAL</b>											
<b>PROJECTS FOR REMOVAL (OLD PROJECTS, ZERO EXPENDITURE, MANAGEMENT, ETC)</b>											
1	00121800	Engagement Facility 2019-2023	00117650	1.2.	2019	2020	DIM	GEN2			
<b>SUB TOTAL</b>											
<b>GRAND GRAND TOTAL</b>										<b>\$27.323.194,25</b>	<b>\$13.103.689,32</b>

Esta tabla muestra que el CPD se ejecuta a través de catorce proyectos diferentes:

Ocho de ellos contribuyen al RI.1, dos al RI.2, y 3 al RI.3. En cuanto a gastos, la mayor parte también se concentra en el RI.1. con un total de casi US\$ 10 millones sobre un gasto total de US\$ 13,1 millones (más del 75%), seguido por el RI.2 que tiene un gasto de US\$ 2,2 millones, y el RI.3 que representa menos de US\$ 1 millón. En el RI.1, el proyecto de Apoyo al programa nacional de VIH/SIDA representa el 77% de los gastos, y constituye el 59% de todo el gasto del CPD hasta la fecha. Esto indica que los recursos están fuertemente concentrados y que el nivel de ejecución global hasta la fecha es de 48% (US\$ 13,1 millones frente a un presupuesto total de US\$ 27,3 millones). Esto también significa que las contribuciones no están llegando al ritmo deseado para poder completar los esfuerzos de ejecución de las diferentes intervenciones.

En relación a la capacidad y los recursos humanos de la OP, se trata de un equipo pequeño. Hay una Representante Residente (RR) y una Representante Residente Adjunta (DRR) que supervisa tanto las operaciones como los programas. En el momento que se escribe este informe, ambas están saliendo para otro destino por lo que el equipo de Gerencia de la OP será totalmente renovado para el próximo CPD. Solamente hay cuatro puestos internacionales en el organigrama, y el oficial de programa es un experto nacional de nivel NOB. La OP también cuenta con un puesto de economista senior, basado en Sao Tome, quién también apoya el posicionamiento de la OP.

La figura demuestra que la estructura es ligera con un total de 38 puestos, 7 de los cuales están vacantes.

Figura 1 : Organigrama de la OP PNUD Guinea Ecuatorial – Fuente: OP PNUD Guinea Ecuatorial



de las exportaciones. El país es signatario de muchas convenciones y tratados regionales e internacionales de Derechos Humanos, pero sigue estando rezagado en lo relativo a la ratificación, la aplicación y el seguimiento al nivel nacional. A modo de ejemplo, en examen periódico universal (EPU), el país todavía tiene pendiente abordar las 200 recomendaciones del EPU de 2014 y del informe de mediano plazo de 2016. La desigualdad de género sigue siendo un desafío a pesar de los esfuerzos continuos del Gobierno. La tasa de prevalencia del VIH en el grupo etario de 15 a 49 años es de 6,2 %, la más alta en la subregión, y las mujeres llevan la carga más pesada, con un 8,3 % en comparación con el 3,7 % de los hombres. Las fuentes de datos nacionales exhaustivos de más reciente actualización son la Encuesta Demográfica y de Salud (EDS) de 2011, y el Censo General de Población de 2015. La EDS está desactualizada y existe una falta general de información actualizada y datos desglosados, lo cual contribuye a crear deficiencias en la formulación de políticas y prestación de servicios sobre una base empírica.

En la base de este contexto, se ha formulado el Programa de País de Guinea Ecuatorial (en su sigla en inglés CPD). La Junta Ejecutiva del PNUD aprobó el Programa de País de Guinea Ecuatorial en septiembre de 2018

La idiosincrasia del país hace que la gente sea más bien reservada y tenga cierto recelo en compartir datos e informaciones con personas externas al país. Aunque el país esté entre los países de renta media alta, existen aún varios desafíos para los cuales el PNUD está particularmente bien posicionado para apoyar al gobierno del país. Un desafío importante es la falta de datos y estadísticas actualizadas que pueden informar la toma de decisiones. Esto requiere a su vez de un importante avance en la digitalización y el uso de nuevas tecnologías. Muchos ministerios siguen generando la información manualmente y los programas informáticos necesitan un mayor desarrollo y una mayor extensión de uso. Para ello, se tiene también que asegurar la capacitación de los usuarios.

Actualmente, la dependencia del país en los hidrocarburos es un punto frágil que tiene que ser remediado. Durante el principio del CPD con la caída de los precios de los hidrocarburos el gobierno obtuvo una menor recaudación financiera que la que tuvo en años anteriores y ello se tradujo por una falta de atribución de recursos financieros a los programas del MANUD (Marco de Naciones Unidas para el Desarrollo), y, por ende, de su ejecución. Si bien la diversificación económica ya se planteaba en la agenda 2020, su realización viene a ser una prioridad en el futuro próximo. La Agenda Guinea Ecuatorial 2035 que fue adoptada por decreto en abril de 2021 y cuya versión final aún está por ser disponible públicamente, hace un fuerte hincapié sobre su inclusión dentro de las prioridades nacionales. De hecho, el CPD se produjo en vista al plan de desarrollo nacional de 2020, pero el próximo CPD tiene que estar alineado con los componentes de la Agenda 2035, y esto que aún falta la articulación de algunas estructuras que son los actores de la Agenda 2035, tal y como el Observatorio.

La diversificación económica tiene dos objetivos fundamentales: 1) encontrar otras fuentes de trabajo y de ingresos fuera del sector de los hidrocarburos, ya que las reservas van disminuyendo pero también teniendo en cuenta el compromiso del gobierno con el cambio climático, y 2) asegurar una mayor profundización de otros sectores productivos para que puedan asegurar el relevo y contribuir a una dinámica social y económica positiva, en particular para los grupos vulnerables, como los jóvenes y las mujeres. Esto ha llevado al gobierno a tener un gran interés en la economía azul y verde, que permite generar recursos a través de ejes de acción que son sostenibles y acordes con los recursos medioambientales que tiene el país. Adecuadamente

gestionados, los recursos medioambientales pueden convertirse en el próximo eje de crecimiento del país.

Otro desafío ha sido los efectos de la pandemia del COVID-19, que afectó a todos los actores e influyó en el desarrollo de las intervenciones desde marzo de 2020. El país también estuvo en confinamiento y muchas actividades tuvieron que cancelarse, retrasarse o reprogramarse. Sin embargo, el PNUD ha mostrado una gran capacidad de adaptación y de respuesta en este contexto. De igual manera, las explosiones que tuvieron lugar en Bata en 2021 también modificaron las prioridades nacionales y el gobierno buscó la manera de brindar apoyo a los damnificados, algo en lo que el PNUD brindó un importante soporte. Estos dos hechos no planeados (pandemia y explosiones) demuestran la necesidad para el PNUD de mantener una capacidad de respuesta fuera de los marcos de planificación del CPD.

El gobierno del país es fuerte y con una estructura de mando centralizado. Es importante reconocer la voluntad del gobierno de que sea visto en primera línea tanto en los esfuerzos hacia el desarrollo sostenible como en las otras actividades de respuesta a emergencias (como para el COVID-19 y las explosiones de Bata). Por lo tanto, el espacio para poder implementar directamente las intervenciones es relativamente limitado, y pasa ciertamente por una negociación y una comunicación abierta entre las partes interesadas.

A pesar de ser un país de renta media alta, el gobierno valora muy positivamente la capacidad del PNUD de movilizar recursos y obtener fondos de otros donantes. Ello permite la toma de acciones que tiene un impacto positivo sobre la población y permite al PNUD demostrar su valor añadido. Sin embargo, existe un cierto recelo para la ejecución directa de los proyectos por las Agencias de Naciones Unidas (NNUU) ya que hay expectativas de que los técnicos de los ministerios deban estar en la primera línea de las actividades, en lugar de NNUU. Aunque esto puede ser un mayor desafío para algunos ministerios que para otros, pues las entrevistas mantenidas durante la evaluación demuestran que las perspectivas de las contrapartes nacionales son diversas.

Otro aspecto importante del contexto de país es que la OP ha logrado movilizar recursos a través de los fondos TRAC2, que no se utilizaban anteriormente, y que han sido esenciales para financiar una gran parte de las intervenciones, particularmente en las respuestas a la situación de COVID-19 y de las explosiones de Bata. Sabiendo las dificultades para el PNUD de obtener financiación de los donantes tradicionales para los países de renta media alta, es interesante ver como en este CPD la OP ha logrado nuevas fuentes de financiación, a la vez que los fondos del gobierno no se hacían efectivos para la implementación de las intervenciones. Por ello, algunos proyectos nacionales no fueron financiados ni realizados, y no constan en la cartera de proyectos de PNUD que se presentó en la sección anterior.

¿Existe una gran sensibilidad al Qué dirán? y a la imagen del gobierno. Esto hace que el PNUD (y otros actores de desarrollo) tengan que hacer un mayor esfuerzo a la hora de comunicar y explicar de qué manera las intervenciones benefician tanto a la población como al gobierno. Este aspecto se detalla en más profundidad en la sección de hallazgos.

## 4. Alcance

La EMT se lleva a cabo para evaluar el impacto de la contribución del PNUD a los resultados de desarrollo en las áreas temáticas y transversales del CPD. El alcance de la EMT es la programación llevada a cabo bajo el CPD 2019-2023, y el objetivo general es el de evaluar la relevancia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad del programa de país, con base a los logros y los indicadores obtenidos en la programación hasta la fecha. La EMT se enfoca en un análisis estratégico que revisa y analiza el posicionamiento de la OP en el país e identifica sus posibles mejoras dentro del contexto actual. El periodo de análisis del CPD empieza el 1 de enero de 2019 y va hasta el primer trimestre de 2022

El MRR tiene identificado para cada nivel de resultado los correspondientes indicadores. La EMT compara los logros obtenidos hasta la fecha con la situación al inicio del CPD. Sin embargo, teniendo en cuenta los motivos de esta evaluación, cabe resaltar que tres factores esenciales han afectado la ejecución del CPD: 1) el bajo nivel de contribución de los donantes, 2) la pandemia de COVID-19 desde marzo 2020, y 3) las explosiones en Bata en 2021. Esto implica que hubo varios cambios para adaptar la programación a unas prioridades cambiantes que no se habían podido anticipar por parte de la OP, lo cual requiere una capacidad de gestión adaptativa por parte de la OP.

Si bien se analiza el MRR y los logros obtenidos hasta la fecha, la EMT es principalmente una herramienta de aprendizaje para la OP para posicionarse de la mejor manera en un contexto que ha cambiado mucho con relación a la situación de base del CPD, y en el cual hay nuevos desafíos y nuevas prioridades. Es particularmente importante tener la percepción de las contrapartes nacionales sobre las fuerzas y debilidades del PNUD para entender de qué manera puede el PNUD ejercer mejor su mandato en Guinea Ecuatorial y contribuir a las prioridades nacionales y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Por ello la EMT ha prestado una atención específica al análisis de las alianzas desarrolladas y, dentro de la nueva agenda de desarrollo del gobierno, con el Decreto Presidencial del 29 de abril de 2021 por el cual se adopta la estrategia nacional de desarrollo sostenible, “Agenda Guinea Ecuatorial 2035”, ha tratado de entender si y cómo la nueva agenda brinda mayores oportunidades al PNUD en el país.

El CPD no incluye una teoría de cambio (TdC) que explica cómo la OP quiere llegar a sus objetivos, algo que suele ser un requisito en la preparación de los CPDs.

Los cinco criterios para la EMT que se mencionan en los Términos de Referencia (TdR) son los siguientes: 1) pertinencia 2) coherencia, 3) eficacia, 4) eficiencia, 5) sostenibilidad. Cada criterio ha sido detallado y revisado por el CAD-OCDE recientemente tanto en su definición como en su alcance.<sup>4</sup>

La EMT contiene 19 preguntas claves que han sido discutidas y aprobadas en el informe inicial y cuyas respuestas están en la sección de hallazgos.

## 5. Enfoque y metodología

---

<sup>4</sup> <https://www.oecd.org/development/evaluation/Criterios-evaluacion-ES.pdf>

Esta evaluación se realiza conforme a las directrices de la OIE del PNUD de enero 2019<sup>5</sup>, las directrices sobre las evaluaciones de efectos del PNUD<sup>6</sup>, el manual PME del PNUD<sup>7</sup>, el manual del Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM) sobre Gestión Basada en Resultados<sup>8</sup>, las recomendaciones del GNUM para la preparación de una teoría de cambio, y según las disposiciones de la política de evaluación del PNUD. Esta EMT cumple con las disposiciones del GNUM sobre las directrices en cuanto a la ética de la evaluación (2008). Del mismo modo, el enfoque de esta EMT se plasma en lo descrito por M. Q. Patton en su libro “Utilization-focused Evaluation”<sup>9</sup> que sigue siendo una referencia para los evaluadores hoy en día y asegura la mayor utilidad posible de los informes de evaluación.

Una EMT del CPD es principalmente una evaluación estratégica que busca identificar los logros obtenidos a nivel de los efectos y entender si el posicionamiento del PNUD está siendo el más oportuno en el contexto operativo del país. Por ello, la EMT parte del análisis de los efectos generados dentro del marco del CPD para identificar la relación de causalidad con los esfuerzos del PNUD, empezando por el análisis de los efectos o resultados intermedios que las contrapartes hayan indicado durante las entrevistas. Esto es diferente a una evaluación de proyecto, que busca la relación de causalidad entre actividades, productos y sus efectos potenciales. En esta evaluación, el enfoque ha sido principalmente los efectos generados y resultados intermedios, sean positivos o negativos, intentado entender la relación con los productos del PNUD usando un análisis de contribución. De esta manera, la EMT parte de los efectos obtenidos e intenta recrear los factores causantes de dichos efectos.

Además de los cinco criterios, los TdR requieren la inclusión de tres temas transversales en la evaluación: 1) la igualdad de género, 2) los Derechos Humanos y 3) la inclusión social (Leave No One Behind- LNOB)

### **Instrumentos y metodología**

La evaluación usa un enfoque mixto multi-método, pero ha sido sobre todo cualitativa en base a los datos recogidos con los informadores clave. La EMT se desarrolló en tres fases:

#### **1) Análisis documental y fase de planificación**

Esta fase se llevó a cabo en base a la documentación compartida por la OP y cuyo contenido figura en el anexo bibliográfico, y después de una entrevista inicial con el equipo gerencial de la evaluación. El resultado de esta fase ha sido el informe inicial, que detalla el enfoque, los instrumentos, el marco temporal y las cuestiones claves de la EMT, así como la comprensión del evaluador sobre el trabajo esperado.

---

<sup>5</sup> La OP ha exigido el uso de las directrices de la OIE de PNUD de junio de 2021 en vez de las directrices de 2019, aunque el informe inicial ya estuviera preparado en base a las directrices de 2019. No hay referencia en los TdR sobre que versión de las directrices debe ser utilizado por la evaluación. Se recomienda que el PNUD especifique para sus futuras evaluaciones en sus TdR la versión aplicable. En este caso, el cambio es sobre todo el uso del anexo 5 que estructura el informe de un modo ligeramente diferente al de la guía de calidad GNUM 2011 para las evaluaciones.

<sup>6</sup> UNDP, Outcome-level evaluation, a companion guide to the Handbook on Planning, Monitoring and evaluation for development results for programme units and evaluators, December 2011

<sup>7</sup> UNDP, Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Development Results, 2009

<sup>8</sup> UNDG, Results-Based Management Handbook, Harmonizing RBM concepts and approaches for improved development results at country level, October 2011

<sup>9</sup> “Utilization-focused Evaluation”, Michael Quinn Patton, 3rd Edition, Sage publications, 1998 ver también el enlace [https://www.betterevaluation.org/en/plan/approach/utilization\\_focused\\_evaluation](https://www.betterevaluation.org/en/plan/approach/utilization_focused_evaluation)

## 2) Recopilación de datos con informadores clave

Tal y como se indicó durante la entrevista inicial con el equipo gerencial de la evaluación, el método principal de recogida de información en el país es la Entrevista con Informadores Clave (EIC). Las EIC se realizaron en base a la lista de los informadores clave seleccionados en la lista que figura en anexo, que fue discutida y validada por el equipo gerencial de la evaluación.

Estas entrevistas se realizaron de manera semiestructurada, usando una “guía de entrevista” para asegurar la compatibilidad y la comparabilidad de los datos. La guía sirvió además para asegurar la coherencia del proceso de recogida de información. Las EIC son de una duración no superior a 60 minutos por entrevistado/a. Contienen preguntas abiertas y preguntas cerradas, con el fin de identificar la contribución del PNUD a los efectos deseados (RI 1, 2 y 3 del CPD). También se usó una escala de 5 puntos (1= mínimo, 2= bajo, 3= medio, 4= alto, 5 = máximo) para obtener una percepción cualitativa de los informadores respecto a la eficacia del PNUD y su contribución a los efectos generados en el marco del CPD. Cada valoración numérica esta completada por una explicación cualitativa que justifique el porqué de dicha valoración.

Para el análisis de género la información proviene también de la retroalimentación durante las EIC, además de contar con la documentación interna del PNUD.

### Muestreo

La OP preparo una lista de 67 IC potenciales para la evaluación. Después de su discusión con el evaluador y debido a limitaciones de tiempo y medios, se acordó un total de 25 IC, que finalmente fue aumentado a 27. El cuadro de las EIC fue el siguiente:

Table 2 – estadísticas de la muestra de IC para la EMT del CPD PNUD 2019-2023 (fuente: notas del evaluador)

		Número de entrevistas	porcentaje
entrevistas realizadas durante la EMT del CPD 2019-2023 del PNUD Guinea Ecuatorial	<b>PNUD</b>	9	39%
	<b>NNUU</b>	5	22%
	<b>Gobierno y contrapartes locales</b>	9	39%
	<b>total</b>	<b>23</b>	<b>100%</b>

Se logró entrevistar el 82% de los IC identificados (23 de 27). Se envió el cuestionario por correo a tres personas, pero no hubo retroalimentación. Una persona negó la entrevista y otra no apareció a la hora acordada. La lista completa de las personas entrevistadas figura en el anexo correspondiente.

Todas las entrevistas se llevaron a cabo a través de MS Teams o similar. El PNUD puso una persona a disposición para asegurar la participación para las EIC tal y como se habían agendado.

De las 23 EIC, 15 se realizaron con hombres y 8 con mujeres, para un total de 20,5 horas de entrevista, lo que da un promedio de 53,5 minutos por entrevista.

Los hallazgos de la evaluación fueron triangulados (es decir, confirmados por tres fuentes diferentes) siempre que fue posible para asegurar la credibilidad de los hallazgos.

El informe inicial preveía que, al final de la fase de recopilación de información, la EMT daría una presentación Power-Point de los hallazgos preliminares de la evaluación, de sus conclusiones y de sus recomendaciones. Este proceso sirve para gestionar las expectativas de las contrapartes de la EMT y permite participar a la OP en la discusión dando así su percepción sobre la evaluación, lo que se tiene en cuenta a la hora de redactar el informe de evaluación. Sin embargo, la gerencia de la evaluación ha preferido postergar la presentación hasta después de la presentación del informe de evaluación.

### 3) Preparación del esbozo del informe de evaluación

Un esbozo de la EMT fue entregado el 2 de agosto y fue el resultado de las dos fases anteriores y su posterior análisis.

### 4) Informe final de la evaluación

Esto es la copia limpia del informe final de la evaluación. Este informe se preparó en base a la presentación y los comentarios consolidados recibidos de la OP.

En conformidad con las reglas de confidencialidad de los informantes y según las normas y estándares del GNUE, se han codificado las valoraciones y respuestas de manera que no se pueda atribuir los comentarios o las valoraciones a una fuente identificada.

#### 5.1. Riesgos y limitaciones

El evaluador tiene amplia experiencia de evaluación con 118 evaluaciones completadas, pero no conoce el contexto de país, no habiendo trabajado en él previamente. Es formador de Gestión Basada en Resultados y tiene veintisiete años de experiencia en evaluaciones.

Se preveía una fase de entrevistas en el país para la EMT. Sin embargo, debido a las exigencias de vacunación contra el COVID-19 en Guinea Ecuatorial, el evaluador no pudo realizar el viaje y la evaluación se llevó a cabo de manera remota.

La falta de desplazamiento al país y de trabajo de campo condicionó el trabajo de recogida de datos. Por un lado, no se pudieron llevar a cabo observaciones *in situ* o contrastar los resultados física o presencialmente. Algunos informadores clave no se sienten cómodos hablando de manera virtual o no tienen conexión. Aunque la OP ofreció sus oficinas para las personas que lo necesitasen.

Contrariamente a otras evaluaciones de CPD, no se reclutó un/a consultor/a nacional para brindar apoyo y mejor comprensión del contexto de país al evaluador de esta EMT.

## 6. Análisis de los datos

Considerando la sensibilidad en el país con relación al manejo de datos, y dado que la OIE del PNUD está llevando a cabo una ICPE (Independent Country Programme Evaluation) que suele ser mucho más cuantitativa por su naturaleza y por el nivel de recursos asignados a la

recopilación de datos, esta EMT trabaja esencialmente con el cruce de los datos documentales que se compartieron con el evaluador y con el contenido de las EIC codificadas.

Para las EIC las respuestas donde se ha brindado una nota se muestran de manera aleatoria ya que no se debe identificar la fuente por ser un proceso confidencial. De igual modo, los comentarios cualitativos que figuran en los hallazgos están agrupados por tema y aislados de su fuente.

La triangulación de las informaciones fue bastante difícil. No obstante, cuando un hecho fue repetido por tres diferentes IC, se considera como un sistema de validación. Existe una diferencia entre lo que son las perspectivas individuales y lo que se presenta como hallazgos.

Los hallazgos son el resultado del análisis de la EMT y de la aplicación de varios procesos metodológicos mencionados anteriormente en la sección correspondiente.

## 7. Hallazgos de la evaluación

Esta sección está estructurada primero por el orden de los criterios de evaluación, y seguidamente por las 19 preguntas claves de la evaluación que fueron validadas por la OP en el informe inicial.

### 7.1. Pertinencia

#### 7.1.1. ¿Hasta dónde el CPD sigue respondiendo en la actualidad a las prioridades del PNUD y del Gobierno?

El CPD 2019-2023 es un marco de programación muy tradicional de las actividades y de los ejes de actuación del PNUD, alineado a la estrategia del PNUD y al MANUD. Sin embargo, el espacio para incidir en la agenda del país es limitado, ya que el gobierno mantiene una clara autoridad en todos los temas relacionados con el desarrollo, y tiene su propia manera de concebir algunos programas. A su vez, el PNUD aporta ejemplos de buenas prácticas internacionales que también sirven de elemento demostrativo al gobierno y demuestra, en algunos casos, el camino que hay que seguir. La manera de articular las intervenciones es delicada ya que el gobierno quiere mantener la potestad de las operaciones, pero no siempre tiene los recursos necesarios para ello. Por lo tanto, la aportación del PNUD tanto a nivel financiero como a nivel técnico es importante para el gobierno y para la población del país.

La formulación del CPD se hizo con base a la agenda 2020, pero el 29 de abril de 2021 el decreto presidencial 69/2021 adopta la estrategia Guinea Ecuatorial 2035, que sustituye a la agenda Guinea Ecuatorial 2020. Aunque el contenido de la nueva agenda 2035 parece no estar aun totalmente finalizado, el decreto indica una serie de cambios y de nuevas estructuras de cara a la agenda 2035. Es decir que dos años después de la entrada en vigor del CPD, un nuevo marco de prioridades nacionales fue definido por la Presidencia. Por tanto, la agenda 2035 debe ser el referente para la estrategia nacional de desarrollo del país, con los cambios que ello sugiere con relación a la agenda 2020. Sin embargo, ya que el CPD termina en 2023, no tiene mucho sentido modificarlo en este momento. Si es importante que, de cara el próximo CPD, se tenga una clara alienación entre la agenda 2035 y el contenido del CPD.

Las EIC indican que dentro de los ejes prioritarios para el futuro la economía azul y verde tiene un fuerte respaldo del gobierno, para lo cual habría pedido el soporte del PNUD. Si esta petición se confirma, queda claro que un importante punto de entrada para el próximo cuadro de programación tendrá que ser la economía azul y verde. Para ello, el PNUD a nivel corporativo cuenta con varios expertos, algunos en la región o sub-región, que deberán de ser movilizados para asegurar que la transición hacia una economía azul y verde pueda hacerse realidad.

### 7.1.2. ¿Como ha afectado el COVID la pertinencia del CPD?

El programa de país se ha visto seriamente afectado por dos eventos inesperados: uno fue la declaración de pandemia del COVID-19 en marzo de 2020 y el otro las explosiones que tuvieron lugar en Bata en 2021. En ambos casos son eventos que no estaban planificados ni esperados, y no entraban en las hipótesis de la gestión de riesgo del CPD.

La pandemia se tradujo en un confinamiento de varios meses en el país. Las EIC indican que muchos sectores se vieron afectados, sobre todo al inicio de la pandemia, y que nadie sabía cómo responder a una situación que era totalmente desconocida. Sin embargo, el PNUD demostró una capacidad de respuesta y de adaptación a la pandemia y una cuarta parte de sus programas e intervenciones se hicieron para mitigar la pandemia de COVID-19, y de manera indirecta hasta una mitad de sus intervenciones se pueden relacionar con la respuesta a las vulnerabilidades y el impacto socioeconómico negativo del COVID-19.

Debido a la falta de financiación del principal donante, el gobierno del país, el PNUD tuvo que conseguir fondos en un contexto de pandemia y para un país de renta media alta, algo que no se puede dar por sentado ya que la oportunidad de obtener fondos por países de renta media alta es mucho más limitada respecto de los donantes tradicionales, considerando que es el gobierno quién tiene que asumir los gastos de sus esfuerzos de desarrollo. Según el CPD, el modelo preferido de ejecución era la modalidad *NIM (National Implementation)*. Pero la mayoría de los esfuerzos con los fondos adicionales obtenidos la pandemia (y para la asistencia a los damnificados de las explosiones de Bata) son fondos que no son del gobierno, y que se usaron según la modalidad *DIM (Direct Implementation)*. Esto ha generado en varias contrapartes una sensación de que el PNUD es demasiado visible y ejecuta demasiados proyectos, en lugar de asegurar que sea el gobierno y sus instituciones las que lleven el protagonismo de los esfuerzos realizados, ya que el PNUD está en el país para apoyar al gobierno. A su vez, sin embargo, un mayor involucramiento de los técnicos de los ministerios en la implementación de las actividades requiere de un nivel de capacidad y de un nivel de recursos financieros que pueden no estar disponibles para los fondos limitados que ha conseguido el PNUD.

En realidad, y analizando la cartera de las intervenciones, aparece claramente que en su mayoría son intervenciones que salen del diseño del CPD y responden directamente a los cambios de prioridades nacionales para los cuales se pedía una respuesta y un apoyo rápido. La pandemia del COVID-19 y las explosiones de Bata muestran que el PNUD ha tenido que posicionarse de manera flexible y adaptable a los cambios de prioridad, aunque ello no formara parte de los tres efectos que se detallan en su CPD. Ello demuestra que las prioridades del gobierno cambiaron durante el CPD y que el PNUD, con sus apoyos a los planes de respuesta frente al COVID-19 y a las explosiones, supo responder a esas nuevas prioridades.

### 7.1.3. ¿Qué cambios son necesarios teniendo en cuenta las prioridades actuales?

Después de 3 años y medio de vida del CPD, a finales de junio de 2022, se demuestra que la capacidad de adaptación y la flexibilidad en dar respuestas a los cambios de prioridades es una de las fortalezas del PNUD. Ya que el PNUD no marca la agenda en el país, sino que apoya los esfuerzos para conseguir las prioridades de su plan nacional de desarrollo, es importante mantener esa capacidad de adaptación y saber utilizar las oportunidades, aunque no sean planificadas para demostrar el valor añadido de la institución en apoyo al gobierno y a la población del país. Mas concretamente, para el próximo CPD el PNUD tiene que entender claramente cuáles son las prioridades de la agenda 2035 donde tiene una ventaja comparativa. Según las entrevistas realizadas, un eje prioritario y fundamental será la economía azul y verde. Ello puede ser la puerta para articular un conjunto de medidas que sirvan tanto a la población vulnerable como al gobierno para apoyar la transformación de su sistema productivo y con efectos demostrativos sobre las ganancias sociales y económicas que ello conlleva. Pero ello requiere de una alianza clara con el conjunto de los actores del gobierno, ya que la economía azul y verde es un tema transversal que implica casi a todos los ministerios. Por ello, el PNUD tiene que plasmar dicha alianza e identificar sus campeones que, al más alto nivel de gobierno, serán su contraparte para asegurar que el proceso siga su curso conforme a los acuerdos que se tomarán.

Por otro lado, es innecesario que el PNUD intente identificar ejes o pilares que no reflejan las prioridades del gobierno. La falta de financiación de algunos de los proyectos nacionales refleja que, aunque los documentos de proyecto se hayan firmado, los intereses pueden variar y la planificación parece menos importante en el conjunto de la acción del gobierno que la capacidad de actuar y de demostrar resultados concretos, aunque no hayan sido planificados en la agenda.

## 7.2. Eficiencia

### 7.2.1. ¿Hasta qué punto cuenta la OP con la estructura, capacidades y recursos para alcanzar los resultados esperados?

Esta pregunta es difícil de contestar, sobre todo cuando se trata de una evaluación realizada de manera remota. La oficina de país es pequeña, y se presentó anteriormente el organigrama más reciente del PNUD (*figura 1*), que consta de 38 puestos, de los cuales 7 están vacantes. Al contrario de otras oficinas del PNUD, en Guinea Ecuatorial solamente hay una DRR (Representante Residente Adjunta) que tiene responsabilidad tanto en el área de programas como en el área de operaciones. Durante la estancia de la actual RR se hizo un esfuerzo para aumentar los recursos humanos y financieros para llevar a cabo intervenciones demostrativas que sirvan para que el gobierno vea el impacto que el trabajo del PNUD puede tener en la población vulnerable y en apoyo a las prioridades nacionales. Pero debido a la escasez de recursos que debían ser aportados por el gobierno, los recursos financieros tuvieron que ser movilizados de manera externa, y el PNUD logró obtener en este CPD por vez primera fondos TRAC2 de la Oficina Regional, así como fondos de donantes no tradicionales (por ejemplo Japón). Ello permitió la ejecución de varios proyectos con la modalidad DIM. En el contexto del país, esta modalidad se entiende ya que el bloqueo de los fondos de gobierno demora y dificulta la

ejecución de los proyectos aprobados, cuando ellos no se quedan sin poder ser implementados (como por ejemplo el proyecto de Refuerzo a las Capacidades Estadísticas para los ODS de modalidad NIM).

El primer desafío es la captación de recursos financieros, sobre todo en un contexto en el cual los fondos gubernamentales no están siendo disponibles.<sup>10</sup> En este sentido la Gerencia del PNUD ha sabido obtener fuentes alternativas de financiación, aunque no han llegado a compensar las carencias que la falta de fondos gubernamentales conlleva para la programación de su CPD.

La cuestión de los recursos humanos tiene que ser analizada a la vista de la programación en curso. Debido a que la cartera de proyectos financiados es relativamente limitada, es posible que la estructura de la OP actualmente sea suficiente para gestionar sus programas en el país. En cuanto a la apreciación de las contrapartes, cabe destacar que la RR fue repetidamente mencionada como una persona proactiva, que entiende el contexto y las necesidades del país, dispuesta a ayudar y brindar un apoyo de manera flexible y eficaz. A su vez, la valoración del personal del PNUD ha sido generalmente muy positiva, destacando la accesibilidad de las personas (no existen apenas estructuras formales de coordinación en los proyectos, sino que las personas llaman por teléfono para solicitar una reunión cuando ello es necesario), su capacidad de respuesta y de apoyo y su compromiso a encontrar soluciones a los problemas planteados. Con una excepción, la percepción de las contrapartes sobre el personal del PNUD es muy buena y se les reconoce su actitud, capacidad y habilidades.

Es la opinión del evaluador que de cara a los desafíos del futuro CPD y con el eje prioritario de la economía azul el PNUD tendrá que movilizar, a nivel corporativo, sus expertos en esta materia, porque requiere de un apoyo técnico muy cercano y a ser posible con expertos basados en la región o la subregión, por lo que hará falta un mayor número de recursos humanos para liderar este proceso.

La tasa de ejecución de la cartera de proyectos entre 2019 y finales de 2021 es alta, sobre todo teniendo en cuenta la incidencia negativa de la pandemia, como lo demuestra la tabla siguiente:

*Tabla 3 – grado de ejecución de la cartera de intervenciones en el CPD de 2019 hasta finales de 2021 : (fuente OP, datos corregidos el 11.08.22)*

BUDGET	EXPENDITURES	BUDGET	EXPENDITURES	BUDGET	EXPENDITURES
	2019		2020		2021
	\$4.833.577,24	\$4.123.171,28	\$5.792.583,15	\$4.218.638,21	\$7.369.358,76
RATIO	85,3%	RATIO	72,8%	RATIO	94,0%
AVERAGE 19-21	<b>84,8%</b>				

En total durante los tres primeros años del CPD se gastaron US\$ 15.265.469,49 frente a un presupuesto total de US\$ 17.995.519,15, equivalente a 84.8% del presupuesto total.

### 7.2.2. ¿Cuál ha sido la capacidad adaptativa de la OP frente a los imprevistos (COVID, falta de recursos, explosión Bata)?

<sup>10</sup> Con la notable excepción de los fondos para el Apoyo al programa nacional VIH/SIDA que es un programa de suministro facilitado por PNUD pero que representa mas de la mitad de la ejecución financiera del CPD.

La capacidad adaptativa de la OP ha sido alta ya que la mayoría de los proyectos en cursos tienen una relación directa con los efectos directos de la pandemia sobre la salud de la población o sea sobre los efectos socioeconómicos negativos generados por la pandemia. De las catorce intervenciones que componen la cartera de proyecto, solamente cuatro estaban en ejecución en 2019, y las demás intervenciones se hicieron ya durante el periodo de la pandemia. Actualmente el PNUD ejecutó un proyecto de Respuesta al COVID-19 a través de un estudio de impacto socioeconómico, un programa conjunto de vacunación contra el COVID-19, un programa de gestión integrada del COVID-19, incluyendo la puesta en funcionamiento de los robots en lugares estratégicos (como el aeropuerto) para limitar el riesgo de contagio de los agentes de los servicios públicos. De la misma manera, en 2021 el PNUD tuvo una intervención directa de apoyo a los damnificados de la explosión en Bata, una intervención que se ejecutó a los pocos meses de las explosiones.

Todo ello demuestra que el PNUD ha tenido una gran capacidad adaptativa y una gran capacidad de respuesta frente a un cambio de escenario y de contexto operativo. El PNUD ha sabido mostrar una gran flexibilidad para brindar su apoyo en acciones concretas que han demostrado ser particularmente bien valoradas por parte de las contrapartes nacionales.

Finalmente, ante la falta de recursos nacionales para los programas de implementación nacional, el PNUD supo movilizar los recursos y actuar a través de intervenciones rápidas y limitadas en el tiempo para brindar un apoyo a los nuevos desafíos que han ido surgiendo y el correspondiente cambio de prioridades del gobierno para poder prestar asistencia de forma prioritaria a los más vulnerables.

### 7.2.3. ¿Hasta qué punto el sistema de S&E es adecuado y sirve de referencia para la toma de decisiones?

Esta pregunta es igualmente difícil de contestar en una evaluación realizada remotamente. El evaluador no ha visto el sistema de seguimiento del PNUD, sus instrumentos y su base de datos, por lo que no se puede claramente dar una valoración al respecto. La OP ha compartido su plan de monitoreo para 2020 y 2021. Según la base de datos corporativa del PNUD [erc.undp.org](http://erc.undp.org), la OP ha realizado dos evaluaciones descentralizadas de su cartera de proyectos: la EMT del proyecto financiado por el GEF SE4ALL en 2020, y la evaluación final del proyecto de apoyo al programa nacional de VIH en 2021.

Como se mencionó en el apartado del contexto de país, los datos y las informaciones son sensibles y no es nada fácil obtener datos fidedignos. El PNUD tiene a una especialista en monitoreo y evaluación en plantilla, que gestiona y asegura el trabajo de S&E de la oficina de país.

Es difícil saber hasta qué punto los datos y las informaciones recabadas se utilizan en la toma de decisiones. Sin duda, para los efectos de la pandemia o de la explosión en Bata, se usaron datos que demostraban la necesidad de una respuesta rápida, pero no es un sistema tradicionalmente utilizado por las contrapartes ya que la planificación no tiene la misma atención que las actividades y resultados generados por las intervenciones realizadas.

## 7.3. Eficacia

### 7.3.1. ¿Cuáles son los principales resultados del PNUD hasta la fecha

El CPD contiene un marco de resultados y de recursos (MRR) que determina los resultados esperados del CPD. Cabe destacar que los resultados a nivel de efectos (*outcome*) se evalúan en el marco del MANUD, en cuanto el CPD del PNUD se rige por los indicadores relativos a los productos. Por ello la EMT no analizó los indicadores de efectos, pero los incluye de manera informativa ya que fueron compartidos por la OP. Por otro lado, cabe destacar una cierta desconexión entre la planificación del CPD (y a ausencia de recursos para su implementación por la parte nacional) y los resultados concretos que se obtuvieron, mayoritariamente fuera del marco de planificación del CPD.

Tabla 4 – MRR a nivel de efectos a finales de 2021 – fuente: OP

Outcomes	Indicators	Baseline	Target	Actuals		
				2019	2020	2021
Outcome 1	Ind.1.1: Tasa de empleo en la agricultura	18,3% (2016)	36%	18,30%	42.51%	40%
	Ind.1.2: Tasa de empleo en la industria	18,4% (2016)	36%	18.4%	18.55%	19.35%
	Ind.1.3: Desempleo, total de la juventud (% del total de la fuerza de trabajo de 15 a 24 años)	11,8% (2017)	6%	11.8%	12.39%	15.47%
	Ind.1.4: desempleo, mujeres (% de la fuerza de trabajo femenina):	7,1% (2017)	3,50%	7.1%	6.27%	8.12%
	Ind.1.5: Proporción de la población cubierta por los sistemas/niveles mínimos de protección social por sexo, distinguiendo los niños, desempleados, ancianos, personas con discapacidad, mujeres embarazadas, recién nacidos, víctimas de lesiones en el trabajo y personas pobres y vulnerables.	30 % cobertura del INSESO (2017)	100%	30%	30%	30%
Outcome 2	Ind.2.1: Hectáreas de tierra gestionadas de manera sostenible mediante la gestión de áreas protegidas y la conservación de la biodiversidad y los ecosistemas.	367 500 ha (2017)	470 158 ha	367500	367500	367500
	Ind.2.2: Emisiones de CO2 (kt)	5.346,5 (2014)	1.781 kt de CO2	5346,5	5346,5	5346,5
Outcome 3	Ind.3.1: Lugar en el índice de gestión pública	50 (2016)	40	53	54	54
	Ind.3.3.: Lugar en el índice de percepción de la corrupción	171 (2017)	161	172	173	174
	Ind.3.2.: Lugar en el índice de igualdad de género	42 (2016)	32	42	54	54

Según esta tabla, se ve que algunas metas ya se han logrado. Otros datos no se obtienen tan fácilmente y podrán estar disponibles a final del CPD (como por ejemplo los indicadores de medioambiente).

La siguiente table se refiere a los productos del CPD, que es el nivel de resultados que tiene que alcanzar la OP. Estos datos han sido facilitados por la OP a finales de julio de 2022. Se ve que la mayoría de los indicadores no son aplicables, ya que faltan datos, líneas de base o ambas cosas. Esto indica que hay una necesidad de revisar la manera de hacer los MRR para el próximo CPD en el país, ya que, si uno se rige únicamente por este marco de resultados, da la impresión de que la OP no está cumpliendo con su función ni está ejecutando su programa. Pero un análisis contextual demuestra que el margen de maniobra del PNUD es limitado y por ello el PNUD ha sabido utilizar las oportunidades durante estos tres años para aportaciones clave para el país, aunque no estén en los indicadores del MRR. También por ello la EMT hace un análisis mucho más cualitativo de los resultados obtenidos, al margen del MRR.

Tabla 5 – MRR a nivel de productos a finales de 2021 – fuente: OP

Productos	Indicadores	Linea base	meta	Actuales			Comentarios
				2019	2020	2021	avances
	Ind.1.1.1: Número de políticas, planes, estrategias y programas que promueven el desarrollo económico incluyente y sostenible que se ha implementado.	01 (2017)	5	1	1	2	Según lo previsto (on track)
Producto.1.1	Ind.1.1.2: Número de encuestas exhaustivas con datos desglosados efectuadas por el INEGE.	02 (2017)	5	2	3	3	Según lo previsto (on track)
	Ind.1.1.3: Número de empleos verdes y azules para hombres y mujeres	0 (2017)	5.000 (acumulativo)	0	0	25 ( 10 M., 15 H.)	N/A. datos no están disponibles a nivel nacional
	Ind.1.2.1: porcentaje de mujeres y jóvenes a quienes se les concedió un crédito para crear o desarrollar su negocio.	5%	30%	5%	5%	5%	No hay evidencia de cambio aún
Producto.1.2	Ind.1.2.2: porcentaje de mujeres y jóvenes participantes en programas educativos y de formación técnica y profesional que encontraron trabajo en un plazo de 6 meses.	Por determinar	30%	0%	0%	0%	Datos no disponibles
Producto.1.3	Ind.1.3.1: Grado en que se cuenta con las medidas de política y capacidades institucionales adecuadas para aumentar el acceso a programas de protección social, desglosados por grupo destinatario a) sexo, b) edad, c) pobreza urbana d) población rural	0 (2017)	3	0	0	0	No ha habido programas de este tipo

Ind.1.3.2: Porcentaje de hogares encabezados por mujeres que han recibido algún tipo de transferencias de efectivo en el marco del Sistema Nacional de Protección Social,	0% (2017)	30%	0%	0%	0%	No hubo proyectos o actividades de este tipo
Ind. 1.3.3: Número de personas que acceden a servicios relacionados con el VIH, desglosado por sexo y tipo de servicio: a) Comunicación para el cambio en el comportamiento a1) número de hombres beneficiados a2) número de mujeres beneficiadas	345 (hombres y mujeres) 2017	998	a1)182 ; a2) 198	a1)0 ; a2) 0	a1)105 ; a2) 114	Menor número debido a las restricciones de la pandemia de COVID-19
Ind. 1.3.3: Número de personas que acceden a servicios relacionados con el VIH, desglosado por sexo y tipo de servicio: b) tratamiento ARV b1) número de hombres beneficiados b2) número de mujeres beneficiadas	18.900 (hombres y mujeres) 2017	32.400	b1)6.174 ; b2) 16.691	b1)6.587 ; b2) 18.424	b1)6.744 ; b2) 18.749	La meta aún no se ha logrado
Ind.2.1.1: número de áreas protegidas con planes de gestión operacionales.	02 (2017)	5	2	2	2	Sin cambio, la OP no ha tenido actividades
Ind.2.1.2: Recursos naturales gestionados en régimen de uso sostenible, conservación, acceso y distribución de beneficios: a) extensión de áreas protegidas Producto.2.1 actualmente bajo gestión mejorada (en hectáreas) c) extensión bajo gestión forestal sostenible (en hectáreas)	a) 367 500 ha c) 367 500 ha (2017)	a) 470 158 ha; c) 470 158 ha	a) 367 500 ha c) 367 500 ha	a) 367 500 ha c) 367 500 ha	a) 367 500 ha c) 367 500 ha	Sin cambio, la OP no ha tenido actividades
Ind.2.1.3: Grado de financiación del sector privado orientada a financiar iniciativas ambientales sostenibles.	Por determinar	\$ 2.000.000	-	-	-	No hay fondos para hacer la línea de base

Ind.2.2.1: Número de comunidades que adoptan prácticas sostenibles para la gestión de los recursos naturales y la adaptación al cambio climático	02 (2017)	10	2	2	2	Sin cambio, la OP no ha tenido actividades
Ind.2.2.2: Proporción de hogares que se benefician de acceso a energía limpia, asequible y sostenible: a) encabezados por mujeres, b) en zonas rurales, c) en	0 (2017)	a)5 %, b)5 %, c)5 %	0%	0%	0%	Sin cambio, la OP no ha tenido actividades
Ind.3.1.1: Proporción de personas que acceden a servicios básicos, desglosada por grupos destinatario: a) pobres, b) mujeres, c) jóvenes	Por determinar	60%	-	-	-	Línea de base inexistente
Ind.3.1.2: número de gobiernos locales con planes de desarrollo local.	0 (2017)	5	0	0	0	No se ha realizado este tipo de proyecto
Ind.3.2.1: Número de personas con acceso a la justicia, desglosado por sexo y por grupos marginados: a) los sistemas de justicia formal, b) sistemas de justicia informal.	Por determinar	a) 60 000 b) 120 000	-	-	-	Línea de base inexistente
Ind.3.2.2: Número de recomendaciones del Examen Periódico Universal que se han aplicado.	26 (2012)	100	26	26	26	No hay datos disponibles
Ind.3.2.3.: Número de leyes relativas a los derechos humanos que han sido ratificadas	07 (2017)	12	7	7	7	No hay datos disponibles
Ind.3.3.1: Número de medidas aplicadas dirigidas a establecer y vigilar el progreso hacia objetivos numéricos para el liderazgo de las mujeres en a) el sector público b) el sector sin fines de lucro	0	10	0	0	0	No hay datos disponibles
Ind.3.3.2: Número de reformas jurídicas, normativas e institucionales adoptadas para eliminar los obstáculos estructurales para el empoderamiento de las mujeres que incluyen la lucha contra la violencia sexual y de género.	1	2	1	1	1	No ha habido cambios hasta 2021

A través del análisis de contribución se obtiene una buena valoración de trabajo del PNUD en el país. Lo más destacado de las entrevistas ha sido la alta valoración de las contrapartes nacionales en relación al trabajo del PNUD durante el CPD. De las nueve contrapartes entrevistadas, **el promedio de satisfacción con el trabajo del PNUD en el país es de 4,1 sobre 5**, utilizando una escala de 1 (mínimo) a 5 (máximo). Con el fin de preservar la confidencialidad de los informantes la tabla siguiente ha codificado las entrevistas y no se presentan en orden cronológico.

Tabla 6- valoración de las contrapartes nacionales sobre su satisfacción con relación al trabajo del PNUD (fuente: notas de las entrevistas del evaluador)

Valora:	G1	G2	G3	G4	G5	G6	G7	G8	G9	PROMEDIO
Satisfacción trabajo PNUD	4	4	5	2	3	5	5	5	4	<b>4,1</b>

La respuesta “N/A” en la tabla es para “No Aplicable”. La media es de 3,0.

Se nota que el nivel de satisfacción con el PNUD es alto, con un promedio del 4,1. Cuatro entrevistados dieron la máxima puntuación, tres una puntuación alta (4), uno una puntuación media (3), y uno una puntuación baja. Esta última valoración no refleja sino las dificultades y confusiones que hubo con la situación del COVID-19, y no es tanto un reflejo del trabajo del PNUD sino más bien de la dificultad contextual para llevar a cabo el trabajo de manera satisfactoria.

Un análisis de fuerzas y debilidades por parte de las contrapartes nacionales da una interesante indicación de la percepción que las contrapartes tienen del PNUD en el país. La siguiente tabla presenta las perspectivas de nuevo sin atribuir su contenido a ninguna fuente específica:

Tabla 7 – fortalezas y debilidades del PNUD según las contrapartes nacionales (Fuente: notas del evaluador)

Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidad de movilizar fondos (4x)</li> <li>• Eficacia</li> <li>• Voluntad de apoyo</li> <li>• Capacidad de respuesta y apoyo inmediato (4x)</li> <li>• Dedicación, compromiso, calidad de la comunicación (<i>incansables 1x</i>)</li> <li>• Proactividad e impacto directo en la población</li> <li>• Entienden nuestras necesidades</li> <li>• Ayuda en el cumplimiento de los protocolos y convenios internacionales</li> <li>• Capacidad técnica</li> <li>• Adaptabilidad</li> <li>• Comunicación y capacidad de gestión</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Demasiados proyectos ejecutados directamente</li> <li>• Mayor apoyo al desarrollo de las capacidades institucionales y para acceder a los fondos de los donantes</li> <li>• Mayor participación de los técnicos de gobierno en los proyectos (2x)</li> <li>• Burocracia y demora en las gestiones</li> <li>• Mayor relación con iniciativa privada local</li> <li>• Mayor aportación de fondos (3x)</li> <li>• No todos los proyectos se completaron</li> <li>• Lanzar convocatorias para ONG</li> <li>• Considerar lanzar programa de becas</li> </ul>

Aunque la EMT no tiene el mismo propósito que la ICPE que se está llevando a cabo en estos momentos, y por lo tanto se mantiene a un nivel más estratégico que programático, sin entrar en los logros de los proyectos de manera individual, sin embargo, hay un proyecto que requiere de una discusión específica: el proyecto de apoyo al programa nacional de VIH/SIDA.

El proyecto requiere de un análisis específico por tres razones: 1) porque el volumen financiero representa más de la mitad del conjunto presupuestario del CPD, y 2) porque son fondos del gobierno, aunque no se hayan canalizado a través del MANUD como se hacía antiguamente, y 3) porque se trata sobre todo de un programa de compra y suministro de medicamentos, en el cual lo más importante es la eficiencia, la transparencia, y la relación coste-beneficio. También, a petición del Ministro y en acuerdo con el documento de proyecto, como indica la OP, se reconoce el trabajo de sensibilización contra el estigma y la discriminación que fue llevado a cabo, así como la renovación de dos almacenes en Bata y Malabo,

Debido a las características específicas de esta intervención, la EMT ha podido comprobar:

1. Que el apoyo está justificado, y aunque que sea en base a cierta temporalidad (no se trata de crear un sistema paralelo al sistema nacional), la intervención del PNUD aporta una puntualidad de los suministros que son esenciales para el tratamiento, evitando así una ruptura en el inventario
2. El PNUD se beneficia de un coste menor en la compra, por lo que la relación coste-beneficio es alta, y además tiene una gestión transparente y eficiente

El único punto negativo es de saber determinar durante cuánto tiempo este apoyo debe seguir llevándose a cabo, ya que debería ir de la mano con una estrategia de salida que una el proyecto al aumento de las capacidades de gestión del ministerio de sanidad para poder así asegurar un traspaso eficiente en unos pocos años. Debido a la pandemia del COVID-19 queda claro que no es este el mejor momento para iniciar el traspaso, por lo que se debería prever una continuación de este apoyo de cara al futuro CPD.

A nivel cualitativo, el PNUD ha sabido cambiar su posicionamiento en el país hasta lograr gozar de una alta credibilidad, de cierta confianza, y de una eficacia en las intervenciones que ha sido una fuente de inspiración y de demostración para las contrapartes nacionales. Está claro que, con los limitados fondos que ha obtenido el PNUD frente a las necesidades de desarrollo del país, se ha tenido que dar prioridad en algunos ejes y temas que han permitido demostrar el valor añadido del PNUD. Aunque varias contrapartes se hayan quejado del alto número de proyectos ejecutados directamente por el PNUD, sin embargo, los seis proyectos DIM que fueron realizados permitieron obtener y demostrar rápidamente unos resultados que son muy bien valorados por las contrapartes, en el sector que sea. Sobre todo, los resultados concretos han incidido tanto en la población afectada como en los servicios públicos. Los mayores logros están en realidad fuera del MRR y se pueden resumir en lo siguiente:

- A) Percepción que el PNUD está a la escucha y con voluntad, capacidad y fondos para apoyar las prioridades del gobierno
- B) Alta flexibilidad, adaptabilidad y compromiso por parte del PNUD en alcanzar resultados concretos y tangibles, tanto para la población afectada como para los servicios públicos
- C) Se ha generado un alto nivel de confianza con las contrapartes que permite al PNUD abrir nuevas puertas para poder seguir prestando un apoyo estratégico en aspectos clave de su mandato. Sin embargo, no queda claro que los ejes del CPD sean necesariamente los que hayan recibido prioridad a nivel nacional. Cabe recordar que el decreto 60/2021 sobre la agenda 2035 vino dos años después de que el PNUD hubiera empezado con su actual CPD.
- D) Los apoyos en la digitalización, tecnologías de la información, generación de ingresos involucrando a jóvenes y mujeres, respuesta a las crisis (COVID-19, Bata) constituyen unos resultados visibles que tienen que ser continuados en el futuro.

### 7.3.2. ¿Cuáles han sido los efectos del apoyo del PNUD para su Agencia/depto./Min o institución?

Las entrevistas demuestran que los apoyos del PNUD han sido esenciales para obtener logros concretos en la ejecución de las intervenciones. Se ha mencionado repetidamente (con una excepción) que la colaboración y la comunicación con PNUD ha sido muy fluida, fácil y abierta. La mayoría de las intervenciones ni siquiera tienen una estructura formal de comunicación, lo cual demuestra el nivel de confianza que se ha generado con las instituciones. Cuando hace falta hablar con PNUD, se le llama y se hace una reunión. Esto demuestra también la importancia de las relaciones personales, y como ya se mencionó anteriormente, de la capacidad del personal del PNUD y de su Representante Residente en particular. La capacidad de escucha y la proactividad del PNUD han sido la clave para lograr ganarse la confianza de las contrapartes. Posiblemente haya una percepción un poco distorsionada que el PNUD puede conseguir movilizar los recursos financieros sin mucha dificultad, ya que las contrapartes no conocen las limitaciones y dificultades de obtener fondos para un país de renta media alta. Pero el apoyo del PNUD ha sido valioso para todos los entrevistados, incluyendo los que defendieron un mayor protagonismo de los técnicos institucionales en gestión y ejecución de las actividades.

La capacidad de movilizar fondos esta vista como un aspecto esencial de la capacidad del PNUD. Lo mismo se puede decir de su capacidad técnica, ya que puede identificar y conseguir expertos en áreas muy variadas para reforzar el trabajo de su personal que ya está trabajando en la Oficina de país, por lo cual tiene capacidad de incidir en muchos ámbitos diferentes.

### 7.3.3. ¿Cuánto considera que el PNUD ha contribuido a desarrollar la capacidad de su agencia/depto. Min. o institución y de qué manera?

No todas las instituciones han recibido un apoyo en el desarrollo de sus capacidades, porque no todas las intervenciones lo contemplan. Para que el desarrollo de capacidades sea un eje central del trabajo del PNUD, tiene que haber voluntad por parte de las contrapartes, y recursos suficientes para acompañar el proceso en el tiempo, ya que son objetivos que requieren de un cierto periodo para poder lograrlos. Sin embargo, de las cinco contrapartes que sí indicaron haber recibido un apoyo del PNUD para el desarrollo de sus capacidades, hubo una valoración alta (3,9 sobre 5), ya que los técnicos han trabajado juntamente con el personal del PNUD y han podido beneficiarse de ciertas formaciones según las intervenciones.

Tabla 8 -Valoración del apoyo del PNUD al desarrollo de las capacidades institucionales de las contrapartes (Fuente: notas del evaluador)

Valora:	G1	G2	G3	G4	G5	G6	G7	G8	G9	PROMEDIO
Desarrollo de sus capacidades	N/A	3,5	4	N/A	3	5	N/A	N/A	4	3,9

Entre los beneficiados por el apoyo al desarrollo de las capacidades, destaca la buena capacidad técnica y a voluntad del PNUD de contribuir a dicho objetivo. Lógicamente, la valoración varía de una institución a otra, pero el conjunto no deja de demostrar un resultado bastante alto teniendo en cuenta los desafíos contextuales.

También es importante recordar que, aunque las valoraciones sobre la aportación del PNUD al desarrollo de las capacidades institucionales sean principalmente altas, la petición repetida por

varias personas entrevistadas es que el PNUD debería involucrar aún más a los técnicos del gobierno en sus intervenciones, para que sea el gobierno quién asuma el liderazgo de las operaciones. Sin embargo, la EMT también recaudó información demostrando que varias intervenciones no se habían podido llevar a cabo por varios tipos de bloqueos por parte de las instituciones (lo cual explica parcialmente, entre otros, la ausencia de indicadores en el MRR). De esta manera, existe cierta contradicción en el apoyo que el PNUD brinda al gobierno y a la población: por un lado, se requiere de mayor apoyo en el desarrollo de las capacidades, pero el sistema actual demuestra tener varios cuellos de botella que pueden llevar a la suspensión o a demoras significativas de las intervenciones. Por ello y para asegurarse de que el PNUD pueda obtener resultados y un impacto rápido, se tiene que recurrir a las modalidades DIM cuando ello es necesario.

A largo plazo nadie duda que el desarrollo de las capacidades institucionales es un medio esencial para potenciar la capacidad del gobierno de asumir los retos de su propio desarrollo. Sin embargo, para conseguir una planificación adecuada, tendría que haber una línea de base sobre la situación de las capacidades en las instituciones públicas y en el sector de la sociedad civil, cosa que por ahora no parece existir. Por lo tanto, para el próximo CPD no quedará más opción que la de combinar, como se hizo en este CPD, los proyectos de ejecución nacional con los proyectos de ejecución directa. El equilibrio entre ambos debe ser cuidadosamente analizado, para minimizar la percepción que el PNUD quiere aparecer en primera línea de los resultados en lugar del gobierno.

#### 7.3.4. ¿Cuáles son las fortalezas del PNUD?

Además de las percepciones de las contrapartes nacionales que figuran en la tabla 7 anteriormente presentada, existen unas fortalezas que contribuyen al valor añadido del PNUD. Lo primero es la voluntad expresa de la institución de apoyar el gobierno y la población hacia el cumplimiento de las prioridades nacionales, de los objetivos de desarrollo sostenible y otras prioridades que vayan surgiendo durante el periodo de ejecución del CPD. Por ello, la flexibilidad y adaptabilidad del PNUD han contribuido a darle un posicionamiento alto entre los socios del gobierno.

El otro aspecto importante es su capacidad de movilizar recursos. Este CPD demuestra haber recibido una asignación de fondos TRAC2 importante para poder realizar varias iniciativas importantes. La OP indicó que previamente a este CPD no se había recibido ningún fondo TRAC2.<sup>11</sup> Además, la OP consiguió también fondos de los Estados Unidos y de Japón en proyectos novedosos para los cuales no estaban disponibles fondos nacionales.

No cabe duda de que el PNUD ha demostrado un gran interés en servir a los intereses y las prioridades del gobierno. Ha sabido usar las oportunidades que se presentaron durante estos tres años para contribuir a unos resultados importantes. Buen número de los proyectos son novedosos y dan un ejemplo demostrativo sobre los resultados concretos que se pueden lograr, de modo que pueden ser replicados y expandidos por el gobierno con sus recursos.

La explosión de Bata llevó al PNUD a tener una presencia en la parte continental del país, algo muy importante ya que algún entrevistado indicó que el PNUD anteriormente parecía

---

<sup>11</sup> Los fondos TRAC1 son recursos asignados de manera corporativa a cada OP, en el caso de GE, solamente reciben US\$ 150,000. Los fondos TRAC2 provienen de la Oficina Regional, y en este caso se cifran en US\$ 800,000.

concentrar más sus esfuerzos en la isla de Bioko. Esta presencia en la parte continental debería ~~de~~ continuar ya que ofrece un valor estratégico para poder monitorear e intervenir con mejor conocimiento en las zonas de más difícil acceso, en línea con el concepto de no dejar nadie atrás (*LNOB*).

Trabajar con el gobierno del país es un reto, pero el PNUD ha sabido tomar un posicionamiento que le ha permitido contribuir a la generación de resultados concretos que son ejemplos de futuro. El mayor reto de incorporar la economía azul y verde como eje transversal del CPD para el futuro no impide capitalizar las oportunidades que surgen. Un ejemplo importante es que todo el trabajo del PNUD viene en apoyo a algún tipo de marco normativo o de convenio o protocolo internacional. Por lo tanto, aunque la cuestión de los Derechos Humanos pueda resultar sensible en algunos aspectos, el PNUD debe indicar cómo sus intervenciones ayudan al gobierno a cumplir con sus compromisos internacionales, sea en relación por ejemplo a la convención sobre el derecho de la niñez (*CRC*), en relación con la Carta de Naciones Unidas, en relación con los convenios sobre el cambio climático (*UNFCC*), etc. El trabajo del PNUD y de las agencias de NNUU tienen una base normativa que debería de ser mejor comunicada y visualizada de manera que las contrapartes del gobierno vean que los esfuerzos que se llevan a cabo ayudan al país a cumplir con sus compromisos internacionales.

#### 7.3.5. ¿En qué puede el PNUD mejorar su eficacia en el país?

Para las contrapartes nacionales se podría resumir en dos ejes: mayor movilización de recursos financieros y mayor inversión en el desarrollo de las capacidades institucionales. Desde el análisis que hace el EMT y teniendo en cuenta que la agenda de gobierno es la que marca el espacio en el cual las NNUU brindan su apoyo al país, lo que se podría mejorar con el fin de aumentar la eficacia es la comunicación con las contrapartes ministeriales. Cada ministerio tiene un plan sectorial, y si bien la agenda 2035 es la referencia para las prioridades del país, el cambio de personas y a veces de equipos requiere de un constante esfuerzo de comunicación para que se entienda bien cómo funciona el PNUD y fortalecer las alianzas con las contrapartes ministeriales. Al fin y al cabo, el país es muy pequeño y la gente se conoce. Las relaciones personales juegan un papel importante para conseguir resolver los desafíos. Con el cambio de carteras y de personas en los ministerios, es importante entablar una comunicación fluida con el fin de evitar cuellos de botella que luego afecten la eficacia del trabajo del PNUD.

#### 7.3.6. ¿Cuál fue el valor añadido del PNUD en la gestión de la pandemia COVID y de la respuesta a la crisis generada por las explosiones del 7M?

Sin duda la rápida respuesta a ambas crisis, la flexibilidad en identificar puntos de entrada que puedan contribuir a minorar las vulnerabilidades de la población (Bata, COVID) y de los servicios públicos (COVID) han sido clave en mitigar ambas crisis. En relación con el efecto uno del CPD, el PNUD implementó tres intervenciones (de las cuales un programa conjunto), y otra en el marco del efecto tres del CPD.

Fueron intervenciones creativas que generaron resultados concretos. En el caso de Bata, la respuesta a los damnificados se hizo por el PNUD en base a la lista de las personas afectadas preparadas por el gobierno, visto la mayor rapidez y eficiencia del PNUD en poder gestionar y ejecutar las actividades. Para la respuesta a la pandemia, en colaboración con el resto del

sistema de NNUU, se coordinaron varias actividades entre las cuales tres intervenciones fueron lideradas por PNUD, todas ellos con resultados concretos.

Fue muy importante para la OP demostrar al gobierno que también puede aportar un valor añadido en situaciones de crisis y aun no habiendo planificado ni movilizado los recursos de antemano. Esto contribuyó a elevar la credibilidad de la institución de cara al gobierno, ya que demostró que el PNUD no solamente trabaja en apoyo a las políticas públicas, en el alcance de los ODS y la agenda 2035, pero que también sabe incidir de manera concreta y positiva en problemas y situaciones inesperadas.

#### 7.4. Coherencia

##### 7.4.1. ¿Hasta dónde la programación del PNUD está coordinada con el MANUD, y el PND?

La programación del CPD se hizo en base al MANUD. Los dos documentos (MANUD y CPD) se empezaron a preparar desde el año 2017, para empezar ambos en enero de 2019 hasta 2023. Sin embargo, la referencia nacional en aquel momento era la agenda 2020. En abril de 2021 el decreto presidencial 69/2021 mencionaba la agenda Guinea Ecuatorial 2035 como referencia para las prioridades nacionales. Por lo tanto, la planificación del MANUD y del CPD se hizo acorde al antiguo plan de desarrollo del país (con el horizonte 2020) y no teniendo en cuenta las prioridades a más largo plazo, que surgen con la agenda 2035, dos años después del inicio del CPD. Este indica que las prioridades nacionales fueron cambiando durante el periodo del CPD y del MANUD, pero que la planificación de dichos documentos no contaba con la información más reciente sobre las prioridades nacionales, ya que la agenda 2035 solamente se aprobó a mediados de 2021. Las entrevistas indican que algunas estructuras que están mencionadas en la Agenda 2035 (como el Observatorio) aún no se han creado. Por lo tanto, la agenda 2035 es un trabajo en curso que deberá de servir de referencia para la planificación del futuro CPD y del próximo MANUD.

También es importante recordar que los recursos habituales asignados por el gobierno al MANUD no se recibieron en este periodo, por lo que la programación quedó muy afectada no solamente a nivel del CPD del PNUD, sino que también para las agencias del sistema de Naciones Unidas.

#### 7.5. Sostenibilidad

##### 7.5.1. ¿De las intervenciones que el PNUD ha completado cuales seguirán en el futuro con financiación del Gobierno?

Esta pregunta es de difícil respuesta ya que las entrevistas dejaron en evidencia la gran importancia que las contrapartes nacionales dan a la capacidad de movilización de fondos del PNUD, es decir, el uso de fondos que no son del gobierno para la ejecución de los programas. Por ello, no ha habido interlocutor que haya claramente indicado una apropiación del gobierno en cuanto a las intervenciones del PNUD. ~~Peró~~ Sin embargo, un buen número de las intervenciones que se llevaron a cabo en el sector del emprendimiento joven, de la digitalización, de las respuestas a las crisis del COVID y de la explosión de Bata, en el sector medioambiental, son ejemplos demostrativos clave que pueden servir para incidir en las políticas y programas del gobierno. De los fondos nacionales obtenidos por el PNUD para la ejecución de las intervenciones, únicamente se encuentra la intervención en apoyo al programa

nacional de VIH. Ello podía indicar la voluntad del gobierno de seguir contando con el apoyo del PNUD en el siguiente CPD. Sin embargo, otras intervenciones como las de apoyo al sector social, o el desarrollo de las capacidades estadísticas para los ODS, se quedaron sin ejecutar por falta de presupuesto.

Lo que parece claro es que las prioridades del gobierno pueden ir cambiando durante el periodo del CPD, y ello implica cambios potenciales a los cuales el PNUD debe saber ajustarse.

### 7.5.2. ¿Qué programas deberían de ser extendidos o intensificados, y por qué?

El primer programa que debería ser intensificado y extendido es el de la economía azul y verde, por dos motivos: primero, porque es una de las prioridades del gobierno y así lo comunicó el propio Presidente del gobierno a la actual Representante Residente. Segundo, porque es un eje estratégico muy amplio que permite atajar toda una serie de las reconocidas prioridades nacionales:

- a) Diversificación económica (reduciendo la dependencia de los hidrocarburos a través la creación de una economía sostenible, circular, azul y verde, generadora de empleo y de crecimiento económico);
- b) Creación de polos alternativos de empleo en sectores con fuerte potencial de crecimiento (nuevas tecnologías y aplicación al medioambiente) particularmente en el sector de medioambiente. Para ello un apoyo en integrar en la contabilidad nacional la valoración de los recursos naturales es un paso esencial para desarrollar instrumentos de financiación que ayuden al crecimiento del sector. El donante GEF ha financiado este tipo de intervención y ello es un aspecto clave del proceso de transición hacia el desarrollo de una economía azul y verde sostenible.
- c) La creación de polos de empleo en sectores tradicionales y no tradicionales permite incorporar a la población vulnerable y a los jóvenes en la construcción del nuevo modelo económico y social que es el que busca el gobierno a través de la diversificación, fomentado mayor inclusión y participación de la población.
- d) El enfoque de género debe ser mantenido e intensificado, ya que las mujeres tienen un rol esencial en la gestión de los recursos naturales, aunque ello sea de forma indirecta. Las intervenciones futuras deben por lo tanto buscar lo más posible ser transformativas, es decir, permitir que la dimensión de género sea parte del diseño desde su inicio con el fin de derrumbar las barreras que impiden la igualdad de género porque las relaciones de poder del hombre y de la mujer con su entorno son *de facto* diferentes. Por ejemplo, una intervención de generación de ingresos y desarrollo empresarial debe considerar el eje de quién y cómo se cuida a los niños. En algunos casos, estas intervenciones pueden considerar establecer servicios de guardería, o de comida para llevar, con el fin de facilitar el trabajo de la mujer sin penalizarla por sus tareas domésticas.

### 7.5.3. ¿Qué oportunidades existen para maximizar la sostenibilidad de la programación del CPD?

Esta pregunta no se puede dissociar de la dificultad de movilización de los recursos financieros y de las dificultades del gobierno en atribuir fondos a la programación del CPD. Sin embargo, el

PNUD ha sabido parcialmente compensar la falta de fondos de su mayor donante, el gobierno del país, con una variedad de fuentes de recursos que, si bien no han permitido el desarrollo completo de la programación prevista, han permitido de ejecutar proyectos con resultados concretos y efecto demostrativo para que el gobierno pueda apreciar su utilidad y su pertinencia. Por ello, buena parte de las intervenciones implementadas en la cartera de proyectos podría ser continuada, con la excepción de aquellas intervenciones puntuales (tal y como la respuesta al COVID o la explosión de Bata). Pero los modelos de empleo juvenil y femenino, las nuevas tecnologías, la digitalización, el refuerzo a la administración pública, y la energía sostenible, son todos aspectos ligados a una mejora del contexto socioeconómico del país. Será particularmente importante establecer alianzas al más alto nivel posible para asegurar el compromiso duradero hacia la consecución de resultados concretos de dichos programas.

## 7.6. Cuestiones transversales

### 7.6.1. ¿Hasta qué punto se aplica LNOB en el diseño y la ejecución del CPD?

LNOB (*Leave No One Behind*) son las siglas inglesas del concepto de No Dejar Nadie Atrás. La idea detrás de este concepto es que el apoyo de las NNUU siempre tiene que considerar los grupos más vulnerables, para así evitar cualquier tipo de exclusión. La idea es que el apoyo prestado al gobierno pueda beneficiar al conjunto de la población, sin olvidar a nadie. Por ello, las intervenciones que son de ejecución directa del PNUD suelen trabajar con los colectivos y grupos más desfavorecidos y la mayoría de las intervenciones del PNUD se han realizado con este enfoque de inclusión para evitar que nadie quede atrás. En otro tipo de intervenciones, como las que apoyan la eficiencia del sector público, o la compra de suministros al programa nacional de VIH, estas consideraciones no forman parte del diseño del proyecto. Sin embargo, el impacto de una administración pública eficiente y de un programa nacional de VIH eficaz ambos contribuyen a un mayor nivel de inclusión y de prestación de servicio a los grupos vulnerables, aunque no haya sido el principal objetivo de las intervenciones.

### 7.6.2. ¿Qué resultados ha logrado el PNUD en la promoción de la igualdad de género?

La OP ha trabajado en la promoción de la igualdad de género de dos maneras: interna y externamente.

A nivel interno la OP está en el proceso de recibir la certificación del sello de género. Es un proceso que tiene tres categorías (oro, plata y cobre) en función del grado de cumplimiento de lo OP a los requisitos del proceso de certificación. La línea de base del proceso se llevó a cabo el 1 de febrero de 2022, presentado los resultados preliminares. La OP ha estado fuertemente involucrada en desarrollar la igualdad y hay varios ejemplos de sus esfuerzos en favor de la igualdad de género. El 28 de febrero de 2019 se presentó un borrador de la “estrategia nacional de mecanismos para aumentar la presencia de las mujeres en la toma de decisiones”. En noviembre 2020 el PNUD preparó el informe “ante la violencia de género, quítate la venda”, Informe de la conferencia sobre la violencia de género en Djibloho. Como respuesta al sello de género la OP desarrollo un Plan de Acción para 2022-2023 el 29 de abril de 2022. También se

prepararon los Términos de Referencia del Equipo Focal de Género y conformó la composición del Equipo Focal de Género. La OP cuenta con un plan de acción sobre el acoso que se va actualizando, y el proceso interno de integrar transversalmente la igualdad de género en la oficina cuenta con el apoyo claro de la Gerencia.

A nivel externo y a través de las intervenciones realizadas, el PNUD ha intentado integrar las consideraciones de género a sus proyectos, en mayor o menor medida. Siete de los catorce proyectos que componen la cartera del CPD tienen el marcador GEN1, y los otros seis el marcador GEN2 (recuerdo: GEN0= ciego al género, GEN1= sensible al género, GEN2= responsivo al género, GEN3= transformativo), por lo que hasta el momento la OP no ha logrado implementar un proyecto de corte género transformativo (GEN3). Sin embargo, el evaluador fue informado por el PNUD que se había diseñado un proyecto GEN3, pero que no llegó a ser financiado. Los datos de la OP están desagregados por sexo en todos los proyectos realizados.

### **A nivel de las contrapartes nacionales**

¿Qué mecanismos, procedimientos y políticas existen para garantizar la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer, los derechos y el desarrollo humanos por parte de los principales interesados?

Las entrevistas dejan dos percepciones ligeramente diferenciadas sobre la cuestión de la promoción del género y de los Derechos Humanos. Por un lado, algunos entrevistados indican que no hay ningún problema de género en el país, ya que las mujeres influyentes se encuentran en todos los niveles del país, incluyendo la presidencia del Senado. Por lo tanto, consideran que el gobierno tiene una política pro-igualdad de género, y no cabe hacer muchos más esfuerzos porque se considera que la igualdad de género está integrada en las prioridades nacionales.

Por otro lado, también existen algunos encuestados que consideran que se puede hacer un mayor esfuerzo de cara a la igualdad de género, porque, aunque no haya discriminación contra las mujeres, siguen teniendo un papel secundario en general por las costumbres culturales. A nivel de país no existe ONU Mujeres, por lo que PNUD tiene el principal papel de defensor en materia de género, junto a los esfuerzos de UNICEF y de la UNPFA.

En las colaboraciones con el PNUD, el nivel en el cual se incorporó el género varía según las intervenciones. Por ejemplo, en las intervenciones de creación de empleo y emprendimiento, se hizo un esfuerzo consciente para favorecer la participación de las mujeres y evitar su marginalización. En otros proyectos, la dimensión de género fue menos visible.

Es difícil tener una visión muy clara de cómo las contrapartes valoran la igualdad de género en el país en una evaluación realizada de manera remota. En cuanto a la percepción del PNUD en materia de género, tres IC consideran que el PNUD tiene un posicionamiento fuerte y contribuyen a la igualdad de género en el país.

La cuestión de los Derechos Humanos es más delicada y sensible. No fue posible entrevistar las contrapartes nacionales en este campo, pero lo que sí es importante, es comunicar al gobierno que todos los esfuerzos y objetivos del PNUD contribuyen a fomentar el respeto a los Derechos Humanos, porque todas las actividades están relacionadas con marcos normativos y convenios internacionales que permiten al gobierno poder demostrar su grado de cumplimiento con sus obligaciones. Cabe por tanto ser más explícito en las comunicaciones trazando cómo cada intervención se relaciona con el marco normativo de las obligaciones contraídas por el gobierno.

Respecto a lo que hace el PNUD; solamente se trata de comunicar más claramente cómo las intervenciones apoyan el cumplimiento de dichas obligaciones.

### 7.6.3. ¿Cómo han contribuido las alianzas del PNUD a los resultados obtenidos?

Las alianzas del PNUD han sido clave para lograr los objetivos. El gobierno está compuesto por varios ministerios, y cada ministerio tiene su plan sectorial. Para asegurarse el apoyo y el compromiso de las contrapartes nacionales, el PNUD ha tenido de tejer una red de alianzas en varios sectores que le han permitido de llevar a cabo su labor. Lo importante en este periodo de tres años ha sido la capacidad del PNUD de asegurarse una relación de confianza y de buena comunicación con la mayoría de las contrapartes nacionales.

Algunas alianzas han surgido a raíz de las oportunidades que ofrecieron las crisis (COVID-19, Bata) y quedó en evidencia la proactividad y el empeño de la RR en forjar las alianzas con las contrapartes de gobierno. Eso ha permitido, a través de los resultados obtenidos por la programación ejecutada, situar al PNUD en posición preferente de cara al gobierno. Las EIC demuestran que la receptividad, la capacidad de respuesta, la voluntad de ayudar y de lograr resultados concretos ha sido una constante del equipo del PNUD durante este CPD. El PNUD ha sabido desarrollar una fuerte red de alianzas con las contrapartes nacionales. Un aspecto que se debería de revisar es el grado de interacción con el sector privado, ya que existen múltiples conexiones que podrían realizarse, y con la sociedad civil, aunque tenga ciertas limitaciones que no la convierten en un socio preferente en estos momentos. Un informe de capacidad, o una auditoría, de los miembros de la sociedad civil, podría permitir la identificación de futuro socios en el marco del próximo CPD.

## 8. Conclusiones

El CPD del PNUD 2019-2023 se diseñó siguiendo las pautas tradicionales de los CPD, con dos o tres efectos, una alineación con el MANUD y la estrategia del PNUD, y en base al Plan Nacional de Desarrollo que estaba en vigor en ese momento (también llamado la Agenda 2020). El contexto económico supuso unas restricciones financieras importantes para la programación ya que el principal donante, el propio gobierno, no pudo aportar los fondos comprometidos para la programación del MANUD y, por lo tanto, del CPD.

Las hipótesis durante la formulación del CPD fueron muy optimistas y bastante continuistas, ya que no se preveían cambios repentinos y profundos como los que ocurrieron en la realidad (pandemia del COVID-19, explosión en Bata), y por lo tanto hacía presagiar una programación acorde a la mayoría de los CPDs del PNUD.

Sin embargo, la adopción de la agenda 2035 en 2021, apenas dos años después del comienzo del CPD, indica que es difícil planificar de manera duradera un programa cuando las prioridades nacionales son cambiantes durante este periodo de cinco años. Además, no había un plan de contingencia para eventos no anticipados.

Como es sabido, la clasificación del país como renta media alta dificulta la movilización de recursos para el PNUD y disminuye las fuentes de sus donantes. Juntando todos estos desafíos, el CPD podría haber caído en un saco roto, es decir, no haber permitido realizar una programación eficiente y eficaz de la acción del PNUD en apoyo al gobierno y la población del

país. Sin embargo, gracias a la visión estratégica de la OP y el posicionamiento de la Gerencia, se han abierto nuevas fuentes de recursos, como entre otras el acceso a los fondos TRAC2, y se ha logrado la capacidad de trabajar conjuntamente con el gobierno a pesar de las complejidades que ello conlleva. El PNUD ha ganado la confianza de varias contrapartes nacionales, y ha demostrado la capacidad de asegurar una respuesta rápida y relevante frente a situaciones imprevistas y que han afectado profundamente a toda la población del país, tal y como ha sido la pandemia del COVID-19. El PNUD ha mostrado flexibilidad y adaptabilidad para realizar respuestas concretas, con un impacto visible en la población, y con un efecto demostrativo evidente que puede y debería de ser replicado por el gobierno. Ello manifiesta que, pese a las dificultades y limitaciones existentes, el PNUD tiene una importante ventaja comparativa y ha sabido cosechar un alto nivel de respeto y de confianza por parte del gobierno.

El PNUD ya no se ve únicamente como un actor que influye en las políticas públicas o que trabaja de manera indirecta a través del apoyo técnico al gobierno, sino que también es capaz de realizar intervenciones que tienen resultados visibles y con impactos potenciales de largo plazo muy importantes. Por ello, y aunque las contrapartes nacionales hayan pedido mayor apoyo al desarrollo de las capacidades de los ministerios y menos ejecución directa de proyectos, esta EMT considera que, en el contexto del país, el PNUD debe poder mantener un equilibrio entre las diferentes formas de actuar que ha estado usando en el país.

Aunque el país tiene una población pequeña, existe una gran complejidad operativa, tanto por la situación geográfica del país, con una parte de la población y la capital en la isla de Bioko, y la otra parte en la distante parte continental, lo cual requiere de un equilibrio en los apoyos para incluir intervenciones tanto en la zona insular como en el continente, sino también por la complejidad de trabajar con los diferentes ministerios, teniendo en cuenta los cambios de personas y la dificultad de compaginar las agendas de las distintas contrapartes nacionales que esperan todas la aportación de recursos financieros por parte del PNUD.

Varios de los temas en los que el PNUD trabaja son sensibles, como los Derechos Humanos, y deben ser abordados cuidadosamente para ser bien comunicados y entendidos por las contrapartes nacionales, y por tanto para que el PNUD pueda realizar un trabajo en dichas temáticas.

La EMT ha encontrado una cierta desconexión entre la planificación del programa previsto por el CPD y la realidad de su cartera de intervenciones. Esto demuestra una vez más la capacidad adaptativa de la OP en un contexto complejo.

Con la adopción de la agenda 2035 y el interés creciente del gobierno en la economía azul y verde, es muy probable que el PNUD tenga en su próximo CPD como pilar y eje estructurador de su programación la economía azul y verde. Los otros aspectos del programa deberían de corresponder a las prioridades de la agenda 2035. Al fin y al cabo, si el gobierno no ha atribuido los fondos para proyectos que habían sido aprobados, puede ser un indicador de que la planificación de la programación no es la clave para fijar las prioridades nacionales, que pueden variar en función de los logros concretos que se obtienen en los programas ejecutados. En cualquier caso, el PNUD debe mantener la capacidad de escucha y de comunicación con el gobierno para encontrar las aperturas y oportunidades de colaborar de manera constructiva en la realización de las prioridades nacionales de desarrollo y la consecución de los ODS, pero manteniendo una cierta flexibilidad para adaptarse y saber responder a los cambios no previstos.

Las fortalezas del PNUD, reconocidas por las contrapartes nacionales, forman un buen tejido sobre la base del cual el marco de programación y de cooperación se podrán desarrollar en el futuro. A su vez, será importante poder determinar el nivel de la contribución nacional al nuevo programa de país, para asegurar que el PNUD pueda obtener los recursos necesarios que permitan su ejecución.

Como lo demuestra el MRR del CPD, la mayoría de los indicadores no son pertinentes a la acción del PNUD durante estos tres años, o no están disponibles. Desde una perspectiva simple, puede parecer que el PNUD no ha sabido cumplir con su marco de programación. Pero la realidad es que el PNUD no solamente ha sabido realizar una programación pertinente, sino que ha podido encontrar recursos alternativos para que sus acciones tengan un carácter demostrativo con un resultado visible que permita informar los programas futuros del gobierno. Por ello, la programación realizada en el CPD es más el fruto de la adaptabilidad de la OP al contexto operativo cambiante que el resultado de la aplicación ciega de una programación lineal. Por ello, la cartera de proyectos no deja de ser variopinta y no tiene necesariamente un hilo conductor muy claro. Para el próximo CPD, el eje de economía azul y verde puede ser el pilar esencial que estructure la acción del PNUD en sus otros ámbitos. El desafío será armar una estructura coherente que permita seguir con el eje principal y sus distintos componentes (diversificación económica, apoyo a jóvenes emprendedores, empoderamiento económico a las mujeres en la generación de ingresos, capitalizar los recursos naturales y gestionarlos como un bien valioso y de forma sostenible, apoyo a las nuevas tecnologías y la digitalización) que son todos aspectos que pueden estructurar el próximo programa de país.

En resumen, el PNUD ha realizado globalmente un buen trabajo en la implementación del CPD teniendo en cuenta los numerosos desafíos a los cuales ha tenido que enfrentarse.

## 9. Recomendaciones

Para la Oficina de País del PNUD:

- 9) La nueva Gerencia del PNUD deberá contactar al más alto nivel posible del gobierno para discutir de las modalidades del apoyo futuro del PNUD en su próximo CPD. Ello incluye la importancia que se dará a la economía azul y verde, pero también a la asignación presupuestaria que el gobierno podrá brindar al PNUD para su programación.
- 10) Será necesario tener una estimación de los recursos financieros y humanos para asegurar un desarrollo fuerte del próximo CPD. Para ello la OP, junto con la Oficina Regional, deberían de hacer un ejercicio de costes para identificar de dónde y cuántos recursos hay que encontrar para completar las aportaciones del gobierno.
- 11) Es necesario movilizar a nivel corporativo, regional y subregional, las capacidades técnicas para poder asegurar un liderazgo técnico y un apoyo clave para poder lograr plenamente la transformación hacia una economía azul y verde. La valorización de los recursos naturales en la contabilidad nacional es una pieza fundamental de este proceso. Hay que conseguir toda la capacidad técnica necesaria y ver las buenas prácticas que se han logrado en este ámbito a nivel subregional, regional y global. Solamente para dar dos ejemplos, GEF tuvo un proyecto de apoyo para la valorización de los recursos naturales en Guinea Bissau, mientras que en Costa Rica hay una extensa experiencia en instrumentos financieros novedosos en base a la economía azul y verde que pueden ser pertinentes para los cambios que quiere realizar Guinea Ecuatorial

- 12) Lograr el documento final y oficial de la Agenda 2035, para utilizarlo como base para la planificación del CPD
- 13) Comunicar mejor los propósitos y los logros de las acciones de manera que se demuestre como cada intervención del PNUD contribuye al cumplimiento de las obligaciones suscritas por el gobierno en materia de Derechos Humanos, convenios internacionales y marcos normativos
- 14) Seguir los esfuerzos en materia de género con la certificación del sello de género y una mayor sensibilidad al género en los proyectos (mayor número de GEN2 y ejecutar proyectos GEN3, posiblemente relacionado con el empoderamiento económico de las mujeres)
- 15) Considerar una relación más estrecha con el sector privado, y considerar una mayor participación de la sociedad civil cuando ello es posible
- 16) Planificar mejor las evaluaciones del CPD y asegurar la participación de un/a consultor/a nacional

A nivel de la Oficina Regional del PNUD:

- 1) Hacer una revisión de los recursos humanos de la OP e identificar posibles carencias
- 2) Revisar el marco presupuestario para el próximo CPD y aumentar la asignación de fondos TRAC2 en caso de asignación insuficiente de los recursos financieros por parte del gobierno
- 3) Mantener un contacto y comunicación sobre los logros del PNUD en la región y subregión que pueda servir de ejemplo al gobierno de las buenas prácticas internacionales que son parte de la ventaja comparativa de tener el apoyo de un organismo como el PNUD.
- 4) Compartir ejemplos del apoyo del PNUD a la generación de datos estadísticos sobre los ODS a nivel nacional de otros países, para convencer al gobierno de la necesidad de invertir recursos en la generación de datos fidedignos, como inversión para la toma de decisiones.

## 10. Lecciones aprendidas

Hay varias lecciones aprendidas que se detallan a continuación:

- Un país pequeño y poco poblado no es sinónimo de simplicidad. El contexto de país es complejo y es muy importante entender el espacio que llena el PNUD y las necesidades del país, así como la forma de trabajar de su gobierno. Ello requiere estar a la escucha e identificar las oportunidades, ya que la agenda este determinada por el gobierno.
- La parte de planificación no parece ser tan importante como la parte de programación, por lo cual existen cambios en las prioridades en distintos momentos, que requieren de cierta capacidad de adaptación y de flexibilidad de la OP, como ha sido el caso durante estos tres años.
- El PNUD ha sabido ayudar al gobierno desde una perspectiva constructiva, sin imponer sus ejes de trabajo tradicionales y demostrando una voluntad real de apoyo a las prioridades nacionales. Esto se ha traducido por un alto nivel de confianza y de reconocimiento por parte del gobierno.
- La capacidad de obtener recursos financieros de nuevas fuentes ha sido un logro que ha permitido poder llevar a cabo varias intervenciones del PNUD que no se hubieran podido realizar sin estos fondos.