

Evaluación del Marco de Cooperación para el Desarrollo Sostenible 2020-2024 entre la República del Paraguay y la Organización de las Naciones Unidas

Informe final de evaluación (Producto 3)

Dirigido a: Oficina del Coordinador Residente (OCR) de la ONU en Paraguay

Elaborado por: Isegoría S.A.S.

Mayo de 2024

Tabla de contenidos

Resumen ejecutivo	6
1. Introducción	11
1.1 Propósito	11
1.2 Objetivos y uso de los resultados	12
1.2.1 Objetivos	12
1.2.2 Uso de los resultados	13
1.3 Alcance	13
Alcance temporal	13
Alcance geográfico	14
Alcance temático	14
1.4 Criterios y preguntas de evaluación	14
2. Contexto	18
2.1 Contexto nacional	18
2.2 El Marco de Cooperación para el Desarrollo Sostenible 2020 – 2024	20
2.2.1. El Marco de Cooperación y su composición	20
2.2.2 Teoría de cambio del Marco de Cooperación	23
2.2.3 Principales grupos de interés en el Marco de Cooperación	26
3. Metodología de evaluación	27
3.1 Enfoques de la evaluación, consideraciones éticas y aseguramiento de la calidad	27
3.2 Planteamiento metodológico	29
3.3 Selección de la muestra y técnicas de recolección de información	30
3.4 Trabajo de campo	33
3.5 Sistematización, procesamiento y análisis de la información	34
3.6 Equipo de trabajo y arreglos de gestión	35
3.7 Limitaciones y medidas de mitigación	36
4. Hallazgos	37
4.1 Pertinencia	37
4.2 Coherencia	40
4.3 Eficacia y orientación al impacto	44
4.4 Eficiencia	50
4.5 Coordinación	53
4.6 Sostenibilidad	55

ISEGORÍA

5	<i>Conclusiones</i>	57
6	<i>Recomendaciones</i>	59
7	<i>Lecciones aprendidas y buenas prácticas</i>	61
8	<i>Anexos</i>	62
9	<i>Bibliografía</i>	63

Lista de tablas

	<i>Tabla 1. Acrónimos y siglas</i>	4
	<i>Tabla 2. Resumen teoría de cambio Marco de Cooperación 2020-2024</i>	24
	<i>Tabla 3. Grupos de interés</i>	26
	<i>Tabla 4. Instrumentos aplicados por tipo de actor</i>	33
	<i>Tabla 5. Limitaciones y medidas de mitigación</i>	36
	<i>Tabla 6. Análisis marcador de género y derechos humanos</i>	51

Lista de Figuras

	Figura 1. Avance en el cumplimiento de los ODS en Paraguay	15
	Figura 2. Alineación planificación ONU, Gobierno y ODS	21

Lista de Anexos

Anexo 1. Términos de referencia	
Anexo 2. Informe de inicio	
Anexo 3. Selección de preguntas de la evaluación	
Anexo 4. Marco de resultados del Marco de Cooperación	
Anexo 5. Consideraciones éticas de la evaluación	
Anexo 6. Matriz de evaluación	
Anexo 7. Mapa de actores	
Anexo 8. Guía encuesta	
Anexo 9. Lista de entidades encuestadas y resultados	
Anexo 10. Lista de documentos consultados	

ISEGORÍA

Anexo 11. Guías entrevistas nacionales

Anexo 12. Guías instrumentos territoriales

Anexo 13. Información del equipo evaluador

Anexo 14. Lista de personas entrevistadas, talleres

Anexo 15. Sistematización y análisis preliminar de información

Anexo 16. Matriz de monitoreo UNSDCF Paraguay

Anexo 17. Análisis Plan de Trabajo Conjunto 2020-2022

Anexo 18. Composición de los grupos de resultados

Tabla 1. Acrónimos y siglas

Acrónimo/sigla	Significado
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AFP	Agencias, Fondos, Programas de las Naciones Unidas
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CCA	Análisis Común de País (por su sigla en inglés)
CDE	Comité Directivo de la Evaluación
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y El Caribe
COVID-19	Enfermedad por coronavirus 2019
CMS	Cambio Más Significativo
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
INV	Informe Nacional Voluntario
MADES	Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible
MC	Marco de Cooperación
MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OCR	Oficina del Coordinador Residente
OCHA	Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (por su sigla en inglés)
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OCD	Oficina de Coordinación del Desarrollo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OMT	Grupo Interagencial de Operaciones (por su sigla en inglés)
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
ONUHABITAT	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
ONU Mujeres	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
OPS/OMS	Organización Panamericana de la Salud / Organización Mundial de la Salud
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
RMPR	Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes (por su sigla en inglés)
SERP	Plan de Respuesta Socioeconómica en el marco de la pandemia por COVID-19 (por su sigla en inglés)
SNU	Sistema de las Naciones Unidas
SNUD	Sistema de las Naciones Unidas para el Desarrollo
TdC	Teoría del Cambio
TdR	Términos de Referencia
UNCT	Equipo País de las Naciones Unidas (por su sigla en inglés)

ISEGORÍA

UNDAF	Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (terminología obsoleta)
UNSDCF	Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (por su sigla en inglés)
UNDSS	Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas (por su sigla en inglés)
UNEG	Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (por su sigla en inglés)
UNSDG	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (por su sigla en inglés)
UNV	Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas (por su sigla en inglés)

Elaboración propia

Resumen ejecutivo

El **propósito** principal de esta evaluación fue identificar los progresos, limitaciones, obstáculos, lecciones aprendidas y buenas prácticas en la gestión y, especialmente, proporcionar información sobre la pertinencia, coherencia, eficacia, eficiencia, coordinación, orientación al impacto y sostenibilidad del Marco de Cooperación para el Desarrollo Sostenible 2020-2024 entre la República de Paraguay y la Organización de las Naciones Unidas (en adelante, Marco de Cooperación) para identificar lecciones aprendidas sobre las estrategias de trabajo planteadas y mejorar el desempeño de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de cara a la planificación del siguiente Marco de Cooperación 2025-2029. Para este fin esta evaluación contó con información sobre el avance en la implementación del Marco y las contribuciones de la ONU establecidas en los efectos directos de dicho documento.

Entre los principales **objetivos** de la evaluación se destacan: identificar y analizar la pertinencia de los efectos e indicadores del Marco de Cooperación y las diferentes estrategias de implementación; establecer la contribución de la ONU en el cumplimiento de los efectos, productos e indicadores del Marco de Cooperación; revisar y valorar la eficacia y eficiencia del trabajo realizado; establecer los factores, estrategias o mecanismos que serán sostenibles o tienen potencial de ser sostenibles en el tiempo; identificar las ventajas comparativas, pericia/experiencia y valor agregado generado por la ONU en el país.

El **uso** de la evaluación está principalmente relacionado con la provisión de aprendizajes y recomendaciones para la formulación del Marco de Cooperación 2025-2029 y las **audiencias** primarias incluyen el Comité Directivo de la Evaluación (CDE), Grupo de Monitoreo y Evaluación, Grupos de resultados, la Oficina del Coordinador Residente (OCR), el Equipo de País de la ONU en Paraguay, Ministerio de Relaciones Exteriores, Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social; las secundarias incluyen beneficiarias/os, sociedad civil, otras instituciones estatales socias, sector privado, Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (UNSDG), entre otros.

Alcance y objeto de la evaluación

El **alcance temporal** de la evaluación abarcó desde la suscripción del Marco de Cooperación en febrero de 2020 hasta el 31 de diciembre de 2022. Por lo tanto, no se analizaron proyectos que hubieran empezado en 2023. Sin embargo, siendo una evaluación final, en el ejercicio de recolección primaria de información se prestó también atención a resultados y productos logrados en 2023 como los de acciones que empezaron antes. En cuanto al **alcance geográfico**, se contemplaron las acciones realizadas a nivel nacional y local.

Con relación al **alcance temático y objeto** de la evaluación, el ejercicio contempló el análisis de las 4 áreas prioritarias y 9 efectos directos del Marco de Cooperación. Las 4 áreas prioritarias son: 1. Desarrollo social/personas; 2. Sostenibilidad ambiental/planeta; 3. Desarrollo económico inclusivo/prosperidad; 4. Fortalecimiento institucional/paz y justicia. **El Marco fue el primero en suscribirse en la región en el contexto del proceso de reforma del sistema de desarrollo de Naciones Unidas**¹. El documento fue elaborado por el Sistemas de Naciones Unidas en Paraguay y el Gobierno del Paraguay con el fin de responder a las prioridades del país y a las necesidades de las personas alineándose al Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2030 que, a su vez, está alineado en un 92% con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ONU Paraguay, 2020). En marzo de 2020, con la llegada de la pandemia

¹ Aprobada por unanimidad en la Asamblea General de Naciones Unidas en 2018.

ISEGORÍA

por enfermedad de coronavirus 2019 (COVID-19), en la fase inicial de la implementación del Marco de Cooperación se incluyeron nuevas acciones de apoyo a la respuesta del Estado paraguayo a la emergencia sanitaria y socioeconómica a través del Plan de Respuesta Socioeconómica (SERP, por su sigla en inglés). El Marco de Cooperación incluye contribuciones de 18 entidades de la ONU que trabajan en el país, con el liderazgo del coordinador residente. Algunas entidades son “residentes” en el país, otras se definen “no-residentes” al no contar con una oficina de representación en Paraguay, pero implementando igualmente proyectos, iniciativas y asistencia técnica en Paraguay.

Metodología

La metodología de la evaluación tuvo un abordaje sumativo y formativo, y fue prevalentemente cualitativa adoptando métodos mixtos. En la parte cuantitativa se realizó un sondeo virtual, y la parte cualitativa incluyó análisis de la información documental, así como entrevistas individuales y grupales in situ y de manera virtual con los diferentes actores involucrados. A nivel local, se realizó el trabajo de campo en Mariscal Estigarribia entre el 3 y 5 de octubre, en Ciudad del Este entre el 10 y el 12 de octubre y en Asunción, con grupos distintos a agencias, fondos y programas de la ONU (AFP) o gobierno, entre el 8 de noviembre y el 1 de diciembre. Además, se realizaron entrevistas con la sociedad civil y sindicatos durante el mes de noviembre de 2023. En total se aplicaron 42 instrumentos a 103 personas en el nivel nacional y local. En paralelo, se procedió a la sistematización y procesamiento de la información y luego a la triangulación, análisis y redacción del informe.

Hallazgos y conclusiones principales

Pertinencia

El Marco estuvo plenamente alineado a la planificación estratégica a nivel de país (principalmente el PND 2030), así como a los marcos internacionales de referencia, a partir de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y se construyó a través de un proceso participativo y multiactor.

Si bien el Análisis Común de País (CCA, por su sigla en inglés) y el Marco hicieron una buena identificación de brechas, la amplitud del Marco no facilitó la identificación y priorización de los nichos programáticos de mayor necesidad y donde el Sistema de Naciones Unidas (SNU) podía desplegar el mayor valor agregado para el cierre de esas brechas.

El SNU demostró flexibilidad y rapidez en la capacidad de apoyar al Gobierno Paraguayo en la respuesta al COVID-19. Sin embargo, el SERP como tal no parece haber sido la herramienta más adecuada para planificar y hacer seguimiento a dicha respuesta en cuanto a que en ocasiones careció de agilidad y que generó un mecanismo paralelo al Marco en planificación y seguimiento.

Si bien no mencionado de manera explícita, no cabe duda de que el Marco haya incorporado desde su formulación el enfoque de No Dejar Nadie Atrás a través de la mención explícita e incorporación en los distintos ejes de principios de trabajo clave de Naciones Unidas.

Coherencia

La percepción sobre el posicionamiento general del SNU en Paraguay es en general positiva entre entidades del Estado, sociedad civil y personas beneficiarias, aunque existe desconocimiento en actores clave de instituciones del Estado y organizaciones de la sociedad civil sobre el Marco de Cooperación, y en el mismo SNU algunos actores reconocen una apropiación aún insuficiente.

El alcance programático del Marco es muy amplio y ambicioso, probablemente demasiado, y parece en cierta parte, en particular en el plan de trabajo conjunto, la sumatoria de las prioridades de las AFP. En

ISEGORÍA

la esfera pública, diferentes aspectos han jugado en contra del posicionamiento de Naciones Unidas en Paraguay. Debido a la desinformación, algunos mensajes de Naciones Unidas encuentran resistencia en el conservadurismo de algunos sectores de la sociedad. Finalmente, la terminología de Naciones Unidas en muchos casos no resuena con la población local. Por otra parte, se evidencia que en el diálogo bilateral y técnico se ha logrado un entendimiento pragmático para avanzar en esos temas sensibles.

La relación con las entidades del Estado se da tanto a través de la OCR, como también a través de relaciones directas y bilaterales entre entidades del Estado y AFP, y en algunos casos puntuales a través de mesas ad hoc de cooperantes, situación que permite un trabajo fluido en algunos frentes. Sin embargo, hay carencia de mecanismos establecidos multiactor y se evidencian algunas tensiones de relacionamiento entre algunas AFP cuando prima la obtención de fondos por encima del respecto a los mandatos.

Las alianzas del SNU con organizaciones de la sociedad civil y sindicatos se han incrementado con el paso de los años, así como con el sector privado, aunque existen márgenes de mejora, en el caso de la sociedad civil con relaciones más constantes y estratégicas y de apoyo en la relación con el gobierno, y con el sector privado en mayores acciones conjuntas.

Eficacia y orientación al impacto

El análisis del avance de indicadores del marco de monitoreo no permite identificar de manera clara la contribución del Marco de Cooperación y en particular del SNU y aún menos es posible identificar elementos de atribución directa. Esto puede estar relacionado con factores como el tipo de indicadores seleccionados y/o la carencia de información, entre otros.

A pesar de los desafíos de la matriz de monitoreo, se destaca la contribución del Marco de Cooperación en las cuatro áreas de prioridad y los resultados en términos de fortalecimiento de capacidades, en particular en el contexto del apoyo a la respuesta a la pandemia. Sin embargo, la información disponible no es suficiente para hacer valoraciones de impacto.

En varios contextos el apoyo de Naciones Unidas ha sido fundamental para institucionalizar sectores públicos o sociales, donde después de ese proceso se siguen proporcionando apoyos técnicos focalizados.

En territorio la valoración de los resultados de los proyectos en el Marco de Cooperación es positiva, aunque en las alianzas con actores locales cabe un mayor grado de territorialización de los proyectos adaptándolos al entorno local. En lo territorial, se realizaron alianzas regionales con las Oficinas del Coordinador Residente (OCR) de Bolivia y Argentina en busca de soluciones a los principales en el Chaco, con visitas a terreno y desarrollo de proyectos específicos para poblaciones minoritarias que atendieron problemas de agua, salud, entre otros.

Con respecto al enfoque de “no dejar nadie atrás”, se evidencian resultados principalmente en materia de género, derechos humanos y grupos étnicos/interseccionalidad. Se destaca también el porcentaje de los proyectos y actividades clave con significativa contribución a la igualdad de género y de derechos humanos, aunque hay dudas con relación a la efectiva asignación de recursos de manera coherente a lo anunciado en el marcador de género.

Eficiencia

El nivel de ejecución ha sido más bajo con respecto a lo planificado, lo que evidencia desafíos de eficiencia.

ISEGORÍA

El análisis presupuestario y la recolección primaria revelan desafíos para la implementación del Marco relacionados con la carencia y/o incertidumbre de financiación de varias líneas de acción.

En cuanto a los mecanismos de gobernanza, se valora muy positivamente el esfuerzo de involucramiento del Gobierno a partir del co-liderazgo de los grupos de resultados, pero básicamente los mecanismos de gobernanza no funcionaron o lo hicieron de manera muy esporádica en los primeros dos años (años de la pandemia), para luego activarse en 2022 con algunos desafíos en el entendimiento común de su propósito y cuestionamientos sobre su utilidad.

Coordinación

Si bien ha habido avances en la generación de sinergias internas con respecto al Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF, por su sigla en inglés) anterior, en particular en el contexto del apoyo a la respuesta a la pandemia, aún persisten desafíos en la implementación conjunta y la movilización de recursos compartidos en el escenario de donantes en Paraguay.

Se reconoce la importancia del coordinador residente y la complejidad de su rol en el contexto de implementación de la reforma ONU. Al mismo tiempo, se identifica también la oportunidad para un liderazgo político aún mayor y unificador de la voz del SNU en el diálogo con el gobierno nacional, bajo un esfuerzo conjunto de todo el equipo país de la ONU (UNCT, por su sigla en inglés).

En territorio a veces se dan duplicaciones entre acciones de AFP y se dificulta llegar en equipo entre el Estado y el SNU, aunque la presencia de enlaces en algunos lugares y el mapeo de intervenciones se destacan como buenas prácticas para mejorar la coherencia.

Sostenibilidad

A favor de la sostenibilidad de las intervenciones en Paraguay está el tener un Plan Nacional de Desarrollo de largo plazo en el cual se pueden articular las acciones de cooperación del SNU. En ese contexto, se destacan los avances en materia de políticas públicas como mencionado en los hallazgos de eficacia que son clave para la sostenibilidad, pero se evidencian al mismo tiempo desafíos para su socialización e implementación, lo que puede afectar su sostenibilidad en el tiempo.

Un desafío para la sostenibilidad es la incertidumbre sobre el compromiso e inversión del Estado para sostener las iniciativas en marcha debido a las limitaciones presupuestales o limitada presencia de instituciones estatales en el territorio.

El Marco hizo énfasis en el fortalecimiento de las capacidades institucionales, tanto físicas y organizacionales, como técnicas, que tienen alta probabilidad de persistir en el tiempo, así como en las capacidades de las personas beneficiarias finales. Además, el SNU ha tomado otras medidas (a partir de una estrategia específica de movilización) en pro de la sostenibilidad financiera, aunque la perspectiva de largo plazo no es clara dado el tamaño de los desafíos.

Recomendaciones principales

- Construir un nuevo Marco que mantenga una fuerte alineación al PND y otras prioridades nacionales la agenda 2030, a los ODS y a los principios y enfoques rectores de la ONU (derechos humanos, género, etc.), pero que sea menos abarcador y ambicioso. A este fin, realizar un ejercicio más selectivo y mirado de análisis de brechas, enfocándolo aún más en el valor agregado y ventajas comparativas del SNU, con base en los resultados más significativos de este Marco. Seguir con la práctica de actualizaciones del CCA, pero garantizar más aprovechamiento del instrumento. Por último, buscar

ISEGORÍA

redactar un Marco con un lenguaje más sencillo y menos técnico, con una terminología que pueda ser entendida por un público amplio y una estructura de fácil comprensión.

- Asegurar una mayor socialización del Marco y sensibilización sobre el rol de Naciones Unidas en el país. Se requiere de un trabajo de socialización y pedagogía profundo, de colaboración con las autoridades de Gobierno.
- Asegurar que el comité directivo del Marco se reúna periódicamente y sea efectivamente un espacio de diálogo y orientación política de alto nivel.
- Asegurar el funcionamiento periódico y efectivo de los grupos de resultados y, de cara al próximo Marco de Cooperación, revisar su papel, composición y estructura para que sean más eficaces y eficientes. Por ejemplo, de haber la posibilidad, utilizar también con funciones de grupos de resultados los grupos/mesas/comisiones con participación de Gobierno y AFP ya existentes, evitando duplicaciones y sobrecarga de trabajo; enfocar el trabajo de los grupos en discusiones y articulaciones programático-estratégicas, etc.
- En un esfuerzo conjunto de todo el UNCT, fortalecer el rol del Coordinador Residente para elevar su papel de vocero del SNU en el diálogo con el Gobierno Nacional, así como de promotor de la acción y comunicación interagencial. Eso es clave para ayudar a comunicar el rol efectivo de Naciones Unidas en el país y unificar los mensajes del SNU, entre otros.
- De cara al próximo Marco, fortalecer la gestión basada en resultados, a partir de la matriz de monitoreo incluyendo más indicadores que cuenten con información de avance disponible durante el periodo de implementación y seleccionar indicadores de output más enfocados en performance.
- Intensificar la implementación de la estrategia de movilización de recursos, buscando mayor diversificación de donantes y AFP implementadoras, más oportunidades de programas e iniciativas conjuntas no sólo a través de la participación a convocatorias de Fondos Multilaterales globales, sino también con otros donantes.
- Dar seguimiento y escalar los avances con potencial transformacional. Profundizar la incorporación del enfoque de No Dejar Nadie Atrás. En particular, utilizar los diagnósticos y análisis de situación de las AFP (Análisis de situación de la niñez y la adolescencia -SITAN-, Perfil de Género, etc.) para informar el nuevo CCA y Marco de Cooperación; implementar las recomendaciones de los scorecard de género, juventud y para la inclusión de personas con discapacidad; asegurar y monitorear el avance programático y asignación de recursos efectiva de los suboutputs (proyectos/actividades clave) para que sean coherentes con los marcadores; y promover campañas de comunicación y sensibilización contra la discriminación y para revertir mensajes negativos y estereotipos.
- Aumentar el trabajo a nivel territorial involucrando más a las comunidades en la formulación y alistamiento de los proyectos y garantizando mayor coordinación interagencial a nivel local.

1. Introducción

El presente documento constituye el informe final de la Evaluación del Marco de Cooperación para el Desarrollo Sostenible 2020-2024 entre la República de Paraguay y la Organización de las Naciones Unidas (en adelante “Marco de Cooperación”, “Marco” o “MC”) suscrito el 17 de febrero 2020 en la ciudad de Asunción, República del Paraguay. De acuerdo con los Términos de Referencia (TdR) de la evaluación (Anexo 1), este informe corresponde al tercer entregable (producto 3) del proceso de evaluación, el informe final de la evaluación del Marco de Cooperación. Este documento se guía en su contenido y forma por los TdR y las *Directrices para la Evaluación del Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible* (UNEG, 2021). Este informe fue socializado con el Grupo de Monitoreo y Evaluación y el comité directivo de la evaluación, y con los actores que se consideraron pertinentes, quienes proporcionaron retroalimentaciones al equipo evaluador. El documento retoma el informe de inicio elaborado por ISEGORÍA S.A.S, que fue el producto 1 de la evaluación, y fue revisado y aprobado por el Grupo de Monitoreo y Evaluación y el comité directivo de la evaluación, así como el informe borrador, el producto 2 del proceso de evaluación (Anexo 2).

Esta evaluación externa e independiente se centró en determinar las principales contribuciones del Marco de Cooperación al país, de acuerdo con los resultados, las brechas y las condiciones de su implementación para acelerar el logro de las prioridades nacionales establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 (PND 2030) y las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) definidas en la Agenda 2030. De este modo, la evaluación apuntó a cumplir el triple propósito de reconocer principales contribuciones, aportar a la rendición de cuentas e identificar los aprendizajes para el diseño del siguiente ciclo del Marco de Cooperación.

El presente informe se estructura según lo requerido en las citadas *Directrices para la Evaluación* (UNEG, 2021). De este modo, la primera sección es esta introducción donde figuran además el propósito, los objetivos y el alcance de la evaluación. La segunda contiene el contexto país, donde se describen las principales características del entorno económico, social, medioambiental y de gobernabilidad. La tercera sección aborda la metodología de la evaluación, incluyendo el mapeo de partes interesadas, la selección de la muestra y la recopilación y análisis de datos. En la cuarta se presentan los hallazgos de la evaluación según cada uno de los criterios de evaluación. En las secciones quinta y sexta se encuentran, respectivamente, las conclusiones y recomendaciones de la evaluación. En la séptima están las lecciones aprendidas y buenas prácticas. Finalmente, en la octava y novena secciones se registran los anexos y la bibliografía.

1.1 Propósito

La evaluación del Marco de Cooperación es una evaluación nacional obligatoria e independiente de todo el MC. Estas evaluaciones tienen como objetivo garantizar la rendición de cuentas, respaldar el aprendizaje y proporcionar información para la toma de decisiones en relación con el diseño de futuros ciclos del MC. Se llevan a cabo de manera sistemática y examinan las contribuciones del MC, centrándose en los resultados de desarrollo alcanzados, así como en las brechas internas y externas y las superposiciones en la implementación de los ODS.

El **propósito** principal de esta evaluación fue contar con información sobre el avance en la implementación del Marco de Cooperación y las contribuciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) establecidas en los efectos directos de dicho documento. La evaluación se propuso identificar los progresos, limitaciones, obstáculos, lecciones aprendidas y buenas prácticas en la gestión y, especialmente, proporcionar información sobre la pertinencia, coherencia, eficacia, eficiencia, coordinación, orientación al impacto y sostenibilidad del Marco de Cooperación para identificar lecciones aprendidas sobre las estrategias de trabajo planteadas y mejorar el desempeño de las Naciones Unidas de

cara a la planificación del Marco de Cooperación 2025-2029. Es decir, la evaluación buscó proveer insumos útiles para la formulación del nuevo ciclo programático.

1.2 Objetivos y uso de los resultados

1.2.1 Objetivos

La evaluación del Marco de Cooperación persiguió los siguientes **objetivos**:

1. Identificar y analizar la pertinencia de los efectos e indicadores del Marco de Cooperación y las diferentes estrategias de implementación según el enfoque basado en derechos humanos, género y de sostenibilidad ambiental, y su concordancia con las prioridades nacionales, los ODS y la realidad del país.
2. Establecer la contribución de la ONU en el cumplimiento de los efectos, productos e indicadores del Marco de Cooperación.
3. Revisar y valorar la eficacia y eficiencia del trabajo realizado por los mecanismos de funcionamiento del Marco de Cooperación.
4. Establecer los factores, estrategias o mecanismos que serán sostenibles o tienen potencial de ser sostenibles en el tiempo, producto de la implementación del Marco de Cooperación.
5. Identificar las ventajas comparativas, pericia/experiencia y valor agregado generado por la ONU en el país para contribuir a lograr las prioridades nacionales de desarrollo, valorando la percepción de los actores del Estado, de la academia, del sector privado, de la sociedad civil organizada y de la sociedad en general.
6. Analizar el grado de focalización que ha tenido la cooperación de la ONU en los temas definidos como prioritarios y estratégicos del país.
7. Identificar los principales factores que obstaculizaron el desempeño esperado, haciendo especial énfasis en el análisis de barreras, desafíos y oportunidades para la formulación del siguiente Marco de Cooperación.
8. Valorar la capacidad programática del Marco de Cooperación de ser flexible y de adaptación a los cambios en el contexto (económico, político-institucional, social, pandemia por la enfermedad de coronavirus 2019 (COVID-19)).
9. Identificar resultados (positivos y negativos) que se hubieren alcanzado de manera no prevista o no planificada del Marco de Cooperación y en el Marco de respuesta socioeconómica a la pandemia.
10. Determinar la capacidad de adaptar la respuesta a emergencias como la pandemia o la sequía en el Chaco en la lógica de respuesta humanitaria y transición al desarrollo; y cuáles son las principales lecciones aprendidas y buenas prácticas que se deben incorporar en el futuro Marco de Cooperación para fortalecer el triple nexo.

Además, la evaluación:

- ✓ Hizo referencia a los marcos programáticos y normativos, documentos de política e instrumentos nacionales e internacionales relacionados. Para el período de la revisión se incluye el Marco Socioeconómico de Respuesta al COVID-19, que también formó parte de la evaluación.
- ✓ Verificó si la teoría de cambio o el marco de resultados estuvieron claramente identificados y fueron coherentes.

ISEGORÍA

- ✓ Identificó los titulares de derechos alcanzados, directa o indirectamente, según los diferentes tipos de intervenciones.
- ✓ Describió la duración de las intervenciones priorizadas, sus fases (si aplica) y la fase en la que se encontraban al momento de realizar la evaluación.
- ✓ Revisó datos del presupuesto y las fuentes de financiación.
- ✓ Fue de carácter formativo y sumativo. Se buscó obtener generación de conocimientos, aprendizaje institucional y rendición de cuentas y se buscó que sea de utilidad para actores gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, academia y el sector privado.
- ✓ Tuvo el objetivo de proveer información útil, para incorporar los hallazgos, recomendaciones, lecciones aprendidas y buenas prácticas en los procesos de toma de decisión de la ONU en su nuevo ciclo programático.
- ✓ Tuvo en cuenta que la contribución al logro de los efectos planteados es una responsabilidad compartida entre la ONU y el gobierno, tal como lo establece el documento firmado con las autoridades.

1.2.2 Uso de los resultados

El uso de la evaluación está principalmente relacionado con la provisión de aprendizajes y recomendaciones para la formulación del Marco de Cooperación 2025-2029. Además, se espera que la evaluación pueda proveer insumos útiles para las agencias y su programación individual, las entidades involucradas en el Marco de Cooperación, organizaciones de sociedad civil, etc., así como para el Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (UNSDG) para optimizar la implementación de la reforma ONU en los países.

Las audiencias primarias incluyen el Comité Directivo de la Evaluación (CDE), Grupo de Monitoreo y Evaluación, Grupos de resultados, la Oficina del Coordinador Residente (OCR) y el Equipo de País de la ONU en Paraguay, así como, específicamente, al Ministerio de Relaciones Exteriores, la Secretaría Técnica de Planificación, es decir, los actores clave involucrados en los mecanismos de gobernanza del Marco de Cooperación, así como a las demás entidades estatales involucradas en la planeación e implementación del Marco de Cooperación. En cuanto a la audiencia secundaria, esta incluye otros actores clave como beneficiarias/os, sociedad civil, otras instituciones socias a nivel nacional y local, donantes, sector privado, UNSDG, sedes globales de las Agencias, Fondos y Programas (AFP) de la ONU, entre otros.

1.3 Alcance

Alcance temporal

El alcance temporal de la evaluación abarcó desde la suscripción del Marco de Cooperación en febrero de 2020 hasta el 31 de diciembre de 2022. Por lo tanto, a fines de análisis de la información del sistema UNInfo, no se analizaron proyectos que hubieran empezado en 2023. Sin embargo, siendo una evaluación

ISEGORÍA

final², en el ejercicio de recolección primaria de información se prestó también atención a resultados y productos logrados en 2023 como resultados de acciones que se hubieran comenzado a implementar anteriormente. Cabe notar que el alcance incluyó tanto las acciones realizadas en el país por las AFP residentes como por las no residentes.

Alcance geográfico

En cuanto al alcance geográfico de la evaluación, se contemplaron las acciones realizadas en el Marco de Cooperación a nivel nacional y local en su totalidad.

Alcance temático

La evaluación abarcó el análisis de las 4 áreas prioritarias y 9 efectos directos del Marco de Cooperación. Como parte del análisis fueron tomados en cuenta los Planes de Trabajo Conjunto que tuvieron como propósito hacer operativos los efectos delineados en el Marco de Cooperación³.

1.4 Criterios y preguntas de evaluación

La evaluación se basó en los criterios de evaluación establecidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En particular, los términos de referencia definieron siete criterios centrales: pertinencia, coherencia, eficacia, eficiencia, coordinación, orientación al impacto y sostenibilidad. Si bien la inclusión de enfoques transversales no se abordó como un criterio independiente, estos se incluyeron a nivel de las preguntas de evaluación y en los instrumentos de levantamiento de información a través de la integración de los enfoques de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres, étnico, derechos humanos, sostenibilidad medioambiental, no-discriminación, discapacidad, de no dejar a nadie atrás, tanto en el diseño como la ejecución del Marco de Cooperación.

Tal como se establece en los TdR y en las guías del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG), el equipo evaluador realizó una selección de preguntas partiendo de un banco de preguntas incluidas en los términos de referencia y dejando un máximo de 3 preguntas por criterio. El Anexo 3 “Selección preguntas de evaluación” incluye el detalle del proceso de selección, mencionando por cada pregunta si se mantiene, se mantiene con integraciones o se elimina. Por cada cambio realizado se agrega un comentario explicativo.

Además, cabe notar que, por cercanía de las preguntas evaluativas entre los dos criterios, se juntaron eficacia y orientación al impacto bajo un único criterio (“eficacia y orientación al impacto”) para facilitar el ejercicio evaluativo. De todas formas, se seleccionaron al menos dos preguntas por cada criterio original.

A continuación, se presentan las preguntas seleccionadas por cada criterio:

1. Pertinencia: Se analizó si las estrategias, resultados y áreas programáticas fueron consistentes con los retos del país, las prioridades nacionales establecidas en políticas y planes nacionales y los compromisos asumidos por el país, en particular, los relacionados a los derechos humanos (órganos de los tratados, procedimientos especiales y el Consejo de Derechos Humanos mediante el Examen Periódico Universal), igualdad de género, el desarrollo sostenible, el medioambiente, y las dificultades de acceso a sus derechos por parte de las personas o grupos en condiciones de mayor vulnerabilidad, exclusión o discriminación y personas con discapacidad en el país.

² La evaluación independiente del MC debe completarse en el penúltimo año de implementación del Marco según lo establecido en las Directrices para la elaboración del Marco de Cooperación de UNEG.

³ Para un análisis completo y descripción del Marco ver el anexo 2, p. 8 y siguientes.

ISEGORÍA

- ✓ 1ª. ¿En qué medida el diseño e implementación del Marco de Cooperación estuvo alineado con las políticas, estrategias, programas y compromisos del país (incluyendo compromisos normativos internacionales) y a los desafíos y necesidades del contexto (y las brechas de género existentes)?
- ✓ 1b. ¿En qué medida y de qué manera se reflejan en los resultados definidos en el Marco de Cooperación y en los planes de trabajo conjuntos, los principios de programación, entre ellos, enfoque de derechos humanos, género, discapacidad, étnico y sostenibilidad ambiental? ¿En qué medida y de qué manera se refleja la garantía de derechos humanos para los grupos priorizados en el Marco y en su formulación?
- ✓ 1c. ¿En qué grado han sido flexibles los resultados definidos en el Marco de Cooperación a fin de ajustarlos a los cambios de contexto (pandemia, sequía del Chaco, etc.) y a estrategias y políticas nacionales en evolución, planes nacionales de desarrollo, reformas legislativas, etc.?

2. Coherencia: Se analizó en qué medida la intervención de la ONU ha sido compatible con otras intervenciones en el país. Incluyó la coherencia interna y externa. La coherencia interna se ocupó de las sinergias y los vínculos entre la intervención y otras intervenciones realizadas por las agencias, fondos y programas de la ONU. La coherencia externa tomó en cuenta la consistencia de las intervenciones de la ONU con las intervenciones de otros actores en el mismo contexto. Esto incluyó la complementariedad, la armonización y la coordinación con otros actores, así como el grado en que la intervención ofrece un valor añadido y a su vez evita la duplicación de esfuerzos.

- ✓ 2ª. ¿Hasta qué punto el Marco de Cooperación ha fortalecido la posición, la credibilidad y la confiabilidad del sistema de la ONU como parte asociada del gobierno y de otros actores, y ha servido como un medio eficaz para la asociación?
- ✓ 2b. ¿En qué medida el Marco de Cooperación ha fortalecido la coherencia del apoyo de los miembros del Equipo de País de la ONU en Paraguay y ha buscado alianzas y complementariedad (con la sociedad civil/sector privado/gobierno nacional y local/parlamento/instituciones nacionales de derechos humanos/socios internacionales para el desarrollo) para mejorar el logro de los resultados?

3. Eficacia y orientación al impacto: Mediante este criterio el objetivo fue medir el grado en el que la ONU contribuyó o fue probable que pudiera hacerlo, al logro de los efectos y productos planteados en el Marco de Cooperación, incluyendo aquellos resultados no previstos o no planificados previamente que afectaron aspectos del desarrollo nacional y garantía de derechos de manera positiva o negativa, así como la manera en que fueron impulsados o atendidos. Analizar en qué medida las intervenciones del Marco de Cooperación impulsaron el progreso hacia los resultados esperados, incluyendo contribuciones a la igualdad de género y la sostenibilidad ambiental.

- ✓ 3ª. ¿En qué medida se lograron resultados evidenciables que contribuyen a la teoría de cambio (incluyendo avances en indicadores) en las prioridades nacionales de desarrollo y políticas públicas y contribuyendo a cambios en los grupos más vulnerables? ¿Qué resultados se destacan en función de la igualdad de género?

ISEGORÍA

- ✓ 3b ¿Qué factores externos e internos han contribuido a lograr o han dificultado el logro de los efectos buscados, incluyendo en materia de género y derechos humanos? ¿Se han generado resultados no previstos o planificados?
- ✓ 3c. ¿En qué medida las actividades de la ONU derivadas del Marco de Cooperación han fortalecido la resiliencia económica e individual y han contribuido a reducir la vulnerabilidad frente a conmociones y crisis? (orientación al impacto)
- ✓ 3d. ¿Hasta qué punto el Marco de Cooperación ha promovido una transición justa hacia la sostenibilidad ambiental y ha abordado las preocupaciones de la sostenibilidad ambiental? (orientación al impacto)

4. Eficiencia: El propósito con este criterio fue analizar el grado de gestión del Marco de Cooperación por efecto y producto, la relación costo-beneficio con relación a la implementación de las áreas programáticas y estrategias establecidas, los recursos disponibles, tiempos de planificación y monitoreo orientados en el logro de los efectos y productos. El análisis incluyó la revisión y valoración de los aportes de cada agencia y las alianzas estratégicas con otros actores para el logro de los efectos establecidos.

- ✓ 4ª. ¿Hasta qué punto se han planificado y utilizado los recursos (humanos, experiencia, fondos, y tiempo) de manera apropiada para generar los productos deseados? Las modalidades de alianza y asociación propiciaron la implementación y/o permitieron reducir costos de transacción, financieros, tiempo, entre otros?
- ✓ 4b. ¿En qué medida funcionaron el mecanismo de gobernanza y la estrategia de mecanismos de coordinación (Grupos de resultados / otros grupos temáticos) establecidos para la implementación del Marco de Cooperación y cuáles podrían ser las mejoras para la gestión del Marco de Cooperación 2025-2029?
- ✓ 4c. ¿Cuáles fueron las fortalezas y desafíos organizacionales de la ONU en la implementación del Marco de Cooperación?

5. Coordinación: Se buscó medir el grado de coordinación durante la implementación del Marco de Cooperación, las contribuciones de las agencias, fondos y programas a los mecanismos de coordinación, la promoción de la coordinación interna, sinergias e interrelaciones de las intervenciones. El análisis incluyó la revisión de la coordinación a través de los Grupos de resultados con el apoyo de la OCR.

- ✓ 5ª. ¿En qué medida han contribuido los diferentes organismos de la ONU a generar sinergias internas y al funcionamiento y consolidación de los mecanismos de coordinación del Marco de Cooperación teniendo en cuenta el espíritu de la reforma de la ONU y adhiriéndose a ella?
- ✓ 5b. ¿Hasta qué punto el coordinador residente y la OCR han asegurado una coordinación equitativa entre los organismos de las Naciones Unidas en el país, particularmente en el caso de posibles superposiciones, manteniendo la coherencia en los mandatos de los organismos?
- ✓ 5c. ¿En qué medida el Marco de Cooperación refleja plenamente los intereses, las prioridades y el mandato de los organismos de la ONU en el país?

6. Sostenibilidad: El objetivo en este caso fue valorar en qué medida los avances o progresos de las intervenciones en el desarrollo continúan o es probable que continúen en el futuro una vez estas hayan finalizado. Tomando en cuenta las condiciones sociales, económicas y político-institucionales y con base en los hallazgos, se buscó proyectar si las capacidades establecidas se mantendrán en el tiempo para dar cumplimiento a sus competencias y roles en el marco de la política pública del país.

- ✓ 6ª. ¿Hasta qué punto se ha fortalecido la capacidad de las instituciones y socios para asegurar resultados y que puedan resistir a los shocks externos y/o no necesiten apoyo a largo plazo? ¿Se implementó una estrategia para este fin?
- ✓ 6b. ¿En qué medida los resultados alcanzados son sostenibles en el tiempo, después de que concluyan las intervenciones de la ONU? ¿Cuáles son los desafíos para la sostenibilidad y como se promovió sostenibilidad financiera?

Los enfoques transversales que aparecen en algunas preguntas se tuvieron en cuenta no solo para el criterio o pregunta mencionado, sino que se buscó valorarlos en general en todos los aspectos de la planeación y resultados del Marco de Cooperación. Con mayor detalle, estos criterios fueron los siguientes.

Enfoque de género y derechos humanos

El enfoque de igualdad de género aborda las diferencias culturales en la construcción de los roles y posiciones de hombres y mujeres, cómo afectan la situación de estas últimas y generan condiciones de inequidades y desigualdades. La incorporación de este enfoque surge de la necesidad de apreciar y valorar la realidad de Paraguay, desde una perspectiva de justicia e igualdad y, por tanto, en las labores de diseño, implementación, evaluación y aprendizaje de la ONU, de sus socios estratégicos e implementadores y, más en concreto, del Marco de Cooperación.

Adicionalmente, la ONU ha venido promoviendo un enfoque basado en derechos humanos en el diseño y adopción de políticas públicas de los diferentes países, y en los programas de desarrollo que lleva a cabo. Al enfoque basado en derechos se presta atención en todo el ciclo de los programas/proyectos. En el marco de los debates de la eficacia de las intervenciones de desarrollo, la integración de este enfoque apunta a promover el pleno cumplimiento de los derechos humanos y mejorar las capacidades de ejercicio por parte de sus titulares, y de las propias instituciones públicas, en su calidad de garantes de la plena realización de los derechos humanos de todas las personas en su territorio.

Enfoque étnico e intercultural

Este enfoque supone el reconocimiento de los derechos humanos, colectivos e individuales, de los pueblos indígenas, comunidades campesinas, de comunidades afrodescendientes y otros, en su diversidad. Según el Artículo 4.8 de la Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, instrumento normativo de la UNESCO, la interculturalidad puede entenderse como “la presencia e interacción equitativa de diversas culturas y la posibilidad de generar expresiones culturales compartidas, a través del diálogo y del respeto mutuo”⁴. En los principios rectores del Marco de Cooperación (UNEG, 2021), este enfoque queda comprendido en los enfoques de no dejar a nadie atrás y del desarrollo basado en los derechos humanos. Este enfoque también incluye el análisis de las cuestiones territoriales y ambientales, fundamentales para la identidad y supervivencia de estas comunidades, así como los derechos económicos y sociales, como el acceso a servicios de salud y educación culturalmente pertinentes, importantes para garantizar un nivel de vida adecuado. Igualmente, este enfoque tiene en

⁴ https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000246264_spa.locale=en

ISEGORÍA

cuenta la participación política efectiva y la representación en los procesos de toma de decisiones para que sus voces sean escuchadas y respetadas. Por último, en este enfoque cabe el análisis de la discriminación y la violencia que enfrentan estos grupos, para promover la igualdad y el respeto a sus derechos humanos.

Enfoque de sostenibilidad ambiental

Este enfoque pone la atención sobre el cuidado y mantenimiento del medio ambiente, así como sobre la consolidación de los resultados en materia de desarrollo de la Agenda 2030. El UNSDG establece que: “La Agenda 2030 insta a garantizar una protección duradera del planeta y de sus recursos naturales y culturales, apoyar el crecimiento económico inclusivo y sostenido, erradicar la pobreza en todas sus dimensiones y mejorar el bienestar humano. Es esencial fortalecer las capacidades de las comunidades y las instituciones nacionales y subnacionales. El Marco de Cooperación ayudará, según proceda, a fortalecer tales instituciones con el fin de que estén debidamente configuradas, capacitadas y dotadas de recursos para fomentar la consecución de la Agenda 2030” (UNSDG, 2019, p. 14).

Enfoque de discapacidad

Este enfoque reconoce los derechos humanos de las personas con discapacidad y sus necesidades de inclusión, desde los principios de respeto y no discriminación. De acuerdo con el informe del secretario general de las Naciones Unidas sobre la estrategia de inclusión de la discapacidad en el SNU, donde se recoge los lineamientos generales sobre este enfoque para todo el sistema: “las personas con discapacidad siguen figurando entre las más excluidas, en particular en lo que respecta al acceso a la educación, los servicios de salud y el empleo y a la participación en la adopción de decisiones políticas. Representan a un conjunto diverso de personas que tienen distintas deficiencias y necesidades de apoyo y que se enfrentan a importantes barreras para ejercer sus derechos a lo largo de toda su vida” (ONU 2020, p. 7). En consonancia con lo anterior, las directrices UNEG (2021) establecen la necesidad de incorporar explícitamente el enfoque de discapacidad tanto en la programación e implementación del Marco de Cooperación, como en la evaluación de su ejecución.

Enfoque de no dejar a nadie atrás

Este enfoque representa la principal promesa de transformación social que fue concebida con la Agenda 2030, y es la base del compromiso adquirido por los estados miembro de las Naciones Unidas para hacer frente a las necesidades transversales de erradicación de la pobreza, de la discriminación y de la exclusión en todas sus formas, así como de reducir el máximo posible los efectos de vulnerabilidad del cambio climático y la degradación ambiental. Según UNEG: “Esto significa, entre otras cosas, ir más allá de la evaluación del progreso medio y agregado de la población en general con objeto de garantizar el progreso de todos los subgrupos de población. Se precisan datos desglosados y un análisis cualitativo para detectar quiénes se ven excluidos o discriminados, de qué forma y por qué, y también quiénes sufren formas múltiples e interseccionales de discriminación y desigualdades. Esto conlleva identificar desigualdades injustas, evitables o extremas en los resultados y las oportunidades, además de pautas de discriminación en las leyes y en las políticas y prácticas” (UNEG 2021, p. 13).

2. Contexto

2.1 Contexto nacional

Contexto político-electoral

El Marco de Cooperación entre la ONU y la República del Paraguay se firmó el 17 de febrero de 2020, durante el gobierno del presidente Mario Abdo Benítez, del Partido Colorado, elegido, con su vicepresidente, Hugo Velázquez, en las elecciones del 22 de abril de 2018 por un periodo de cinco años.

ISEGORÍA

El 30 abril de 2023 se realizaron elecciones generales para elegir presidente, vicepresidente, senadores, diputados, gobernadores e integrantes de Juntas Departamentales. Ganó el oficialista, Santiago Peña Palacios, del Partido Colorado, contra Efraín Alegre, que encabezó una coalición de centroizquierda. El presidente electo asumió el cargo el 15 de agosto de 2023 y su mandato se extenderá hasta agosto de 2028.

Contexto geográfico y socioeconómico

Paraguay, un país mediterráneo en el corazón de América del Sur, limita con Brasil, Bolivia y Argentina, abarcando una geografía diversa con regiones Oriental y Occidental divididas por el río Paraguay. La Región Oriental es propicia para la agricultura, mientras que la Occidental, vasta y menos poblada, se caracteriza por sus tierras secas y aptitud para la ganadería. El clima de Paraguay varía de cálido y lluvioso a frío y seco, con una rica biodiversidad y una extensa red hidrográfica dominada por los ríos Paraguay y Paraná, de gran importancia hidroeléctrica y para el transporte.

Según el censo de 2022 en Paraguay viven 6.109.000 personas, cifra menor a las proyecciones previas a 2025 del INE que estimaban 7.400.000. Esta cifra menor obedece, entre otras, a una caída en la fecundidad, migración de paraguayos, sobremortalidad por COVID-19 (INE, 2022a). Del total de habitantes, 50,4% son hombres y 49,6% mujeres; además, 24,3% están entre 0 y 14 años, 66,9% entre 15 y 64 años y 8,8% tiene más de 65 años. Dos provincias y la capital concentran el 51,2% de los habitantes del país: Central, 30,6%; Alto Paraná 12,8% y Asunción 7,8%. Por otra parte, las tres provincias que componen la Región Occidental o Chacho, y que suman cerca del 62% del territorio nacional, cuentan con una población que equivale al 3,5% del total nacional: Presidente Hayes, 2,1%; Boquerón, 1,1% y Alto Paraguay, 0,3% (INE, 2022a). Por otra parte, según los resultados del censo indígena de 2022, en Paraguay hay 140.039 indígenas de cinco grupos lingüísticos en 19 pueblos, donde 51% son hombres y 49%. Los Mbya Guaraní (28.123), Avá Guaraní (22.694) y Pai Tavyterã (17.706) son los más numerosos en la región Oriental, mientras que en el Chaco destacan los Nivaclé (18.280) y los Enlhet (9.874) (INE, 2022b).

En Paraguay la tasa de pobreza se encuentra en un 19%, en línea con los niveles previos a la pandemia; sin embargo, factores como la sequía, la alta inflación (9,8%) y las menores posibilidades de asegurar asistencia económica a la población por causa de la pandemia, favorecieron un aumento de la pobreza extrema del 4,1% en 2021 al 5,2% en 2022⁵. De la misma manera, la pobreza infantil de niños, niñas y adolescentes ha crecido del 31,4% al 37,9%, mientras que en 2022 fue de 34,7% (ONU Paraguay, 2023; INE). Por su parte, la tasa de pobreza multidimensional alcanzó un 20,76% en 2021, con una brecha muy significativa entre lo rural (40,94%) y lo urbano (8,98%) (ONU Paraguay, 2023).

En cuanto a su economía, si bien en las últimas dos décadas Paraguay había alcanzado un crecimiento económico sostenido con un promedio anual del 4,4% entre 2003 y 2018, la pandemia sumada a condiciones climáticas y un bajo desempeño de sus socios comerciales, redujeron el crecimiento del PIB al 0,7% promedio entre 2019 y 2022⁶. Sin embargo, cabe destacar que, en medio del impacto de la pandemia, Paraguay fue uno de los países de la región que logró estabilizar de mejor manera su economía. Así, en 2020, aunque el crecimiento para todos los países de la región fue negativo, la economía de Paraguay mostró el menor descenso en su PIB (-0,8%). Posteriormente, después de crecimientos en el PIB de 4% en 2021, impulsado por los servicios y la manufactura, y de apenas 0,1% en 2022, debido a la sequía y a los choques externos a los precios de los alimentos y combustibles, se esperaba que en 2023 Paraguay tuviera uno de los mayores crecimientos a nivel regional (Banco Mundial, 2023; CEPAL, 2022).

⁵ Ver: <https://www.bancomundial.org/es/country/paraguay/overview#1> (consultado el 17/6/2023).

⁶ Ibidem.

ISEGORÍA

Adicionalmente, la inversión total aumentó del 19.1% del PIB en 2016 al 21.8% en 2022. Cabe destacar también que Paraguay también ha hecho esfuerzos considerables para atraer y movilizar inversiones de alta calidad con un enfoque en la adopción de tecnologías sostenibles y la promoción de la inclusión social y la creación de empleo. La Ley N° 6.490/20 sobre Inversión Pública y su reglamentación, introducida en 2020, es un ejemplo de estas políticas, estableciendo directrices estructurales y transversales para elaborar el Plan Nacional de Inversiones de Paraguay (OECD et al., 2023).

Avance de Paraguay hacia el cumplimiento de los ODS

Además de los retrocesos específicos mencionados en pobreza y crecimiento económico por la pandemia, a nivel general, el COVID-19 produjo un impacto mayor en los ODS socioeconómicos como educación, igualdad y no discriminación, reducción de la pobreza, salud y trabajo decente (ONU Paraguay, 2023). De hecho, el mismo Informe Nacional Voluntario (INV) reconoce que la crisis sanitaria generada por la pandemia visibilizó los problemas estructurales que tiene el país y que afectan principalmente a niños y niñas, jóvenes, mujeres, pueblos indígenas, población con discapacidad, población monolingüe guaraní y otros grupos vulnerables en el país (Comisión ODS Paraguay, 2021).

Con relación a los ODS es importante resaltar el esfuerzo de Paraguay para alinearse con la Agenda 2030 y para la publicación de sus Informes Nacionales Voluntarios: se realizó un primero en 2018, un segundo en 2021 y se tiene previsto publicar un tercero en 2025. Además, en 2022, a nivel local, diferentes municipios empezaron la elaboración de Informes Locales Voluntarios (ILV), tanto en el Chaco como en la Región Oriental (ONU Paraguay, 2023). A la fecha de esta evaluación se habían finalizado 3 ILV a nivel municipal, mientras varios otros están avanzando (incluso uno a nivel departamental).

En el contexto latinoamericano, en términos de avance hacia el cumplimiento de los ODS, entre 20 países Paraguay ocupaba el lugar 16 en 2021, por delante Honduras, Guatemala, Venezuela y Haití, con un puntaje de 64,1, en un ranking liderado por Costa Rica y Chile (puntajes de 73 y 72,9, respectivamente), según el *Informe de Desarrollo Sostenible para Paraguay 2021* (Fuller. G. et al., 2021). A nivel interno, entre los departamentos, Asunción (66,5) y Central (64,7) destacaban con los puntajes más altos, mientras que Boquerón (44), Concepción (43,3), San Pedro (41,4) y Alto Paraguay (31,2) tenían los menores puntajes, aunque cabe destacar también que la medición en algunos casos se dificulta por falta de datos (Boquerón y Alto Paraguay). Adicionalmente, aunque este informe no identificó el impacto de la pandemia debido al rezago en los datos, el estado de cumplimiento de los ODS a nivel nacional en ese momento permite identificar las áreas con mayores retos, como se aprecia en el siguiente gráfico⁷.

⁷ Para más detalles sobre el estado de avance de cada ODS en el país ver el [capítulo 9. “Progreso en metas y objetivos”](#) del Segundo Informe Voluntario ODS 2021.

Figura 1. Avance en el cumplimiento de los ODS en Paraguay



Fuente: Informe de Desarrollo Sostenible para Paraguay 2021 (Fuller, G at al., 2021). Elaboración: Isegoría.

Derechos humanos y género

Paraguay ha realizado avances significativos y puesto en marcha iniciativas para la promoción y protección de los derechos humanos como, por ejemplo, el Plan Nacional de Pueblos Indígenas, el fortalecimiento de la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo, y la instalación de la Comisión Nacional para el Estudio de los Mecanismos de Recuperación de las Tierras Mal habidas y recibido visitas de Relatores Especiales de la ONU. Sin embargo, persisten algunos desafíos: los pueblos indígenas enfrentan problemas relacionados con el reconocimiento y protección de sus derechos territoriales, acceso a servicios básicos, discriminación y explotación de recursos naturales, en un contexto donde las amenazas medioambientales, como la sequía, han acentuado estos desafíos, como es el caso del Chaco; la violencia contra las y los defensores de derechos humanos, entre otros. Las vulneraciones de derechos afectan desproporcionadamente a las mujeres y niñas en Paraguay. A estas afectaciones para el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales se suman altos niveles de violencia basada en género.

Sostenibilidad ambiental

Paraguay es un país altamente vulnerable al cambio climático y desde un punto de vista de sostenibilidad ambiental. En el país hay zonas de alta vulnerabilidad debido a la fragilidad de sus ecosistemas y medios de vida relacionados que causan constantes crisis humanitarias y desafíos multidimensionales (ONU Paraguay, 2023). En una de las emergencias ambientales más recientes, la sequía en el Chaco durante el verano 2021/2022 impactó gravemente la agricultura, siendo uno de los eventos climáticos más adversos en 25 años, con reducciones en la producción de hasta el 70%. Aunque lluvias posteriores ayudaron a la recuperación parcial con cultivos como el maíz y la soja, muchos eslabones de la cadena productiva no se repusieron tan rápido. La sequía afectó tanto a cultivos como a la producción animal, exacerbada por problemas como plagas y la falta de alimentos para animales. La vulnerabilidad de las fincas de agricultura familiar se intensificó no solo por la sequía, sino también por los efectos de la pandemia y desafíos preexistentes. (PNUD, 2022) Regiones como Boquerón, Presidente Hayes y Alto Paraguay han sido particularmente afectadas, con consecuencias devastadoras como incendios, pérdida de cultivos y mortandad de ganado. En dos de los departamentos más afectados, Boquerón y Presidente Hayes, ejercicios de identificación de necesidades mostraron que hasta 80% de las familias se vieron abocadas a comer dos o menos comidas por día, incremento de 50% en enfermedades diarreicas agudas, mientras que 91% de familias no tenían acceso a agua segura y 80% de las familias con tenían pérdidas de 75% o más de su producción para autoconsumo (OCHA, 2022).

2.2 El Marco de Cooperación para el Desarrollo Sostenible 2020 – 2024

2.2.1. El Marco de Cooperación y su composición

La Resolución 72/279 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (Reforma del Sistema de Desarrollo de las Naciones Unidas) de 31 de mayo 2018 marcó el inicio de un proceso de reforma que empezó a implementarse con el objetivo de garantizar una mejor estructura de apoyo del Sistema de las Naciones Unidas para el Desarrollo a los países, mejorando su efectividad al alinear sus acciones con la necesidades y prioridades específicas de los Estados miembros para lograr el desarrollo sostenible. Uno de los cambios más relevantes puesto en marcha por la Reforma es la transición de los mecanismos de trabajo conjunto con los gobiernos en los países. Los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF, por sus siglas en inglés) dejan espacio a un nuevo instrumento llamado “Marco de Cooperación de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible” o UNSDCF (por sus siglas en inglés); es decir que se formaliza la transición de una lógica de asistencia de parte de la ONU a los gobiernos, los UNDAF, a una de cooperación y trabajo conjunto, los UNSDCF, con un fuerte énfasis en la apropiación nacional y en la capacidad de la ONU de poder responder a las demandas y necesidades nacionales con base en sus ventajas comparativas.

En ese contexto, el Marco de Cooperación entre la República del Paraguay y la ONU fue el primero en la región latinoamericana en suscribirse en el contexto del proceso de reforma del sistema de desarrollo de Naciones Unidas. El Gobierno de la República del Paraguay, con el liderazgo del Ministerio de Relaciones Exteriores y de la Secretaría Técnica de Planificación, y la ONU negociaron y formularon el Marco de Cooperación 2020-2024 durante 18 meses. El proceso incluyó consultas con organismos y agencias internacionales en Paraguay, organizaciones de la sociedad civil, representaciones extranjeras acreditadas en Paraguay, y sectores académico y privado. El documento fue elaborado con el fin de responder a las prioridades del país y a las necesidades de las personas alineándose al Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2030⁸ que, a su vez, está alineado en un 92% con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (a partir del nombre de las áreas prioritarias del Marco de Cooperación) (ONU Paraguay, 2020).

En marzo de 2020, con la llegada de la pandemia, en la fase inicial de la implementación del Marco de Cooperación se incluyeron nuevas acciones de apoyo a la respuesta del Estado paraguayo a la emergencia sanitaria y socioeconómica. Esta respuesta se concretó a través de la elaboración y puesta en marcha del “Marco de las Naciones Unidas para la respuesta socioeconómica inmediata ante el COVID-19” (SERP por sus siglas en inglés), instrumento alineado al PND 2030 y al Marco de Cooperación.

El Marco de Cooperación incluye contribuciones de 18 entidades de la ONU⁹ que trabajan en el país, con el liderazgo del coordinador residente. Algunas entidades son “residentes” en el país, otras se definen

⁸ En 2014 Paraguay adoptó el Plan Nacional de Desarrollo 2030 alineado a la agenda 2030, que fue luego actualizado en 2019 y 2021, como consecuencia de la pandemia.

⁹ ACNUDH: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados; FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura; FIDA: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola; OIM: Organización Internacional para las Migraciones; OIT: Organización Internacional del Trabajo; OMM: Organización Meteorológica Mundial; ONU Medio Ambiente: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente; ONUDI: Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial; ONU Mujeres: Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres; ONUSIDA: Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida; OPS/OMS: Organización Panamericana de la Salud/Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud; PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura; UNFPA: Fondo de Población de las Naciones Unidas; UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia; UNODC: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito; UNOPS: Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos. Fuente: Términos de Referencia de la Evaluación.

ISEGORÍA

“no-residentes” al no contar con una oficina de representación en Paraguay, pero implementando igualmente proyectos, iniciativas y asistencia técnica en Paraguay.

En cuanto a los contenidos del Marco de Cooperación, la definición de sus prioridades para el periodo 2020-2024 se basó en un proceso colaborativo entre el Gobierno del Paraguay y el sistema de la ONU en el país, y en el Análisis Común de País (CCA, por sus siglas en inglés) realizada previamente donde se profundizó el análisis de situación del contexto país bajo los enfoques de las Naciones Unidas.

Finalmente, el Marco de Cooperación incluyó 4 prioridades estratégicas y 9 efectos directos:

2) Prioridad estratégica: Desarrollo social/personas

- ✓ Efecto directo 1: Al 2024, las personas que viven y transitan en Paraguay, especialmente aquellas en situación de vulnerabilidad, cuentan con un sistema nacional de protección social y de cuidados con acceso equitativo a servicios integrales y de calidad.
- ✓ Efecto directo 2: Al 2024, la sociedad civil empoderada habrá fortalecido su capacidad de articularse, generar alianzas e incidir en espacios cívicos, para el ejercicio de los derechos humanos y la cohesión social.
- ✓ Efecto directo 3: Al 2024, las mujeres, adolescentes y jóvenes ejercen sus derechos civiles, políticos, económicos y sociales participando en, y beneficiándose de, las acciones del Estado, en entornos libre de violencia y en condiciones de igualdad.

ii) Prioridad estratégica: Sostenibilidad ambiental/planeta

- ✓ Efecto directo 4: Al 2024, las instituciones nacionales y subnacionales del sector público, sector privado y organizaciones de la sociedad civil habrán diseñado e implementado políticas e iniciativas de gestión del capital natural para construir un desarrollo sostenible, limpio y bajo en emisiones.
- ✓ Efecto directo 5: Al 2024, las instituciones nacionales y subnacionales del sector público, sector privado, organizaciones de la sociedad civil y las comunidades han fortalecido su resiliencia, capacidad de gestión de riesgo y respuesta a emergencias y efectos del cambio climático, desde un enfoque de derechos y de género.

iii) Prioridad estratégica: Desarrollo económico inclusivo/prosperidad

- ✓ Efecto directo 6: Al 2024 el Estado implementa políticas públicas que favorecen la generación de medios de vida sostenibles, el trabajo decente y la inclusión económica de las personas en situación de vulnerabilidad, con un enfoque de derechos y de género.
- ✓ Efecto directo 7: Al 2024, el Estado habrá fortalecido sus capacidades para la generación, adaptación y promoción de conocimientos e innovación científico-tecnológica accesible en la diversificación y mejora de la productividad y competitividad de su economía con sostenibilidad social y ambiental con carácter inclusivo.

iv) Prioridad estratégica: Fortalecimiento institucional/paz y justicia

- ✓ Efecto directo 8: Al 2024, el Estado fortalece su capacidad de gestión con eficiencia y transparencia, mapeo de las desigualdades, implementación y monitoreo de los ODS y el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030.

- ✓ Efecto directo 9: Al 2024, el Estado mejora el acceso a la justicia y la seguridad multidimensional, el cumplimiento de marcos y acuerdos suscritos en materia de DDHH, igualdad y no discriminación, así como otros compromisos medioambientales y sobre cambio climático.

En el Anexo 4 se encuentra un mapeo de los productos por cada efecto directo, socios principales, agencias participantes y recursos.

El **mecanismo de gobernabilidad** del Marco de Cooperación está constituido por (i) el Comité Directivo Nacional, y (ii) los Grupos de Resultados y el Grupo de Monitoreo y Evaluación. El Comité Directivo Nacional, que lidera el mecanismo de gobernabilidad del Marco de Cooperación, es copresidido por el ministro de Relaciones Exteriores y por el coordinador residente de la Organización de las Naciones Unidas. El mecanismo incluye, además, los Grupos de Resultados (uno por cada área prioritaria), compuestos cada uno por entidades del Estado y de AFP, con un líder y colider de cada uno de estos grupos (Ver la composición detallada en el Anexo 18), que desarrollan y ejecutan los Planes de Trabajo Conjunto¹⁰ y los procesos de discusión estratégica sobre la implementación y monitoreo del Marco de Cooperación. Por último, el sistema de gobernanza incluye el Grupo de Monitoreo y Evaluación¹¹.

Además de los mecanismos y grupos que son formalmente parte del Marco y de su gobernanza, en el contexto de los mecanismos interagenciales hay otros grupos de trabajo como el Grupo de Género y Derechos Humanos (GIG/DDHH), el Grupo de Comunicación (GIC), el Grupo de Pueblos Indígenas (GIPI), el equipo conjunto de VIH, el *Operations Management Team* (OMT).

La Oficina del Coordinador Residente (OCR) es responsable de (i) apoyar a los Grupos de Resultados y al de Monitoreo y Evaluación, (ii) tener una visión general de los aspectos financieros, programáticos y de monitoreo y evaluación del Marco de Cooperación, (iii) mantener informado al coordinador residente y al Equipo de País sobre los avances del Marco de Cooperación y poner a su consideración las acciones que estime oportunas, y (iv) apoyar al Comité Directivo Nacional.

La OCR realiza también la gerencia de esta evaluación dando cumplimiento a lo previsto en el plan de evaluación del Marco de Cooperación: “Al menos un año antes del final de la vigencia de este Marco de Cooperación, con base en las normas y estándares del United Nations Evaluation Group, la Oficina del Coordinador Residente llevará a cabo una evaluación externa independiente...” (ONU Paraguay, 2020, p. 56).

En lo que tiene que ver con el presupuesto, con base en la información incluida en el informe anual 2022, el monto total del Marco de Cooperación hasta 2024 es de US\$ 462.938.470 de los cuales, al final de 2022, el 62% estaba disponible, y el 38% por movilizar. La mayoría del presupuesto total requerido estaba destinado al área 2, Sostenibilidad ambiental/planeta (37%); seguida por el área 4, Fortalecimiento institucional/paz y justicia (33%); el área 1, Personas/ desarrollo social (17%), y el área 3, Prosperidad/crecimiento económico (13%) (ONU Paraguay, 2023).

¹⁰ Según las directrices del UNSDG (2019), “Los planes de trabajo conjuntos reflejan: los productos del Marco de Cooperación; todas las contribuciones esenciales de las Naciones Unidas en materia de desarrollo, realizadas de manera conjunta o por las diferentes entidades, con miras a aprovechar al máximo las sinergias y evitar las duplicaciones; y los recursos necesarios y disponibles, así como las carencias de financiación. Los planes de trabajo conjuntos pueden ser anuales o plurianuales, según corresponda en cada contexto nacional” (p. 31).

¹¹ La sección 4 del Marco de Cooperación (p. 65 y siguientes) describe el Plan de Monitoreo y Evaluación que, entre otros hitos, prevé también la realización de esta evaluación final externa e independiente. El grupo de Monitoreo y Evaluación está integrado por: Instituciones del gobierno colideres: STP (colider) INE (colider alterna). Instituciones públicas participantes: Comisión ODS. Agencias de la ONU colideres: PNUD (colider) OCR (colider alterna). Agencias, fondos y programas de la ONU participantes: FAO, OIM, ONU Mujeres, UNICEF, UNOPS.

2.2.2 Teoría de cambio del Marco de Cooperación

El Marco de Cooperación no cuenta con una Teoría del Cambio (TdC) global, sino que se desarrollaron TdC específicas por cada área prioritaria, identificando los desafíos y los cambios deseados a 2024 (que en últimas se vuelven los 9 efectos directos del Marco) y a 2030 (ver Tabla 2). El documento incluye también el árbol de problemas y de soluciones que llevaron a la definición de la lógica de intervención.

Tabla 2. Resumen teoría de cambio Marco de Cooperación 2020-2024

Desarrollo social/personas	
Desafío	Igualdad en el ejercicio de los derechos y equidad en el acceso a servicios y protección social, particularmente de personas cuyos derechos son vulnerados
Cambio deseado	2024 Las personas que viven y transitan en Paraguay, especialmente aquellas en situación de vulnerabilidad (*), cuentan con un sistema nacional de protección social y de ciudades con acceso equitativo a servicios integrales y de calidad (Efecto directo 1 Marco de Cooperación 2020-2024) La sociedad civil empoderada habrá fortalecido su capacidad de articularse, generar alianzas e incidir en espacios cívicos, para el ejercicio de los derechos humanos y la cohesión social. (Efecto directo 2 Marco de Cooperación 2020-2024) Las mujeres, adolescentes y jóvenes ejercen sus derechos civiles, políticos, económicos y sociales participando y beneficiándose de, las acciones del Estado, en entornos libres de violencia y en condiciones de igualdad. (Efecto directo 3 Marco de Cooperación 2020-2024)
	2030 Paraguay habrá reducido las desigualdades en el ejercicio de los derechos y la inequidad en el acceso a protección y servicios sociales, particularmente de las personas en situación de vulnerabilidad.
Sostenibilidad ambiental/planeta	
Desafío	Uso insostenible, pérdida y deterioro del capital natural (bosque, biodiversidad, agua, suelo, aire) con impacto económico y social en la población, en especial a los grupos más vulnerables
Cambio deseado	2024 Las instituciones nacionales y subnacionales del sector público, sector privado y organizaciones de la sociedad civil habrán diseñado e implementado políticas e iniciativas de gestión del capital natural para construir un desarrollo sostenible, limpio y bajo en emisiones. (Efecto directo 4 Marco de Cooperación 2020-2024) Las instituciones nacionales y subnacionales del sector público, sector privado, organizaciones de la sociedad civil y las y efectos del cambio climático, desde un enfoque de derechos y de género. (Efecto directo 5 Marco de Cooperación 2020-2024)
	2030 Paraguay habrá avanzado hacia la gestión y uso sostenible de su capital natural, en beneficio de las personas, especialmente las más vulnerables, desde un enfoque de derechos.
Desarrollo económico inclusivo/propiedad	
Desafío	Crecimiento económico poco inclusivo, gran parte de la población está excluida del crecimiento económico
Cambio deseado	2024 El Estado implementa políticas públicas que favorecen la generación de medios de vida sostenibles, el trabajo decente y la inclusión económica de las personas en situación de vulnerabilidad, con un enfoque de derechos y de género. (Efecto directo 6 Marco de Cooperación 2020-2024) El Estado habrá fortalecido sus capacidades para la generación, adaptación y promoción de conocimientos e innovación científico-tecnológica accesible en la diversificación y mejora de la productividad y competitividad de su economía con sostenibilidad social y ambiental con carácter inclusivo. (Efecto directo 7 Marco de Cooperación 2020-2024)
	2030 Lograr un crecimiento económico sostenible e inclusivo que viabilice el financiamiento de los derechos económicos, sociales y culturales y mejore su ejercicio para toda la población por la vía de la inclusión.
Fortalecimiento institucional/paz y justicia	
Desafío	Instituciones débiles, desarticuladas, poco eficientes y transparentes no garantizan el ejercicio de los derechos de la población, especialmente de las personas más vulnerables.
Cambio deseado	2024 El Estado fortalece su capacidad de gestión con eficiencia y transparencia, mapeo de las desigualdades, implementación y monitoreo de los ODS y el PND Paraguay 2030. (Efecto directo 8 Marco de Cooperación 2020-2024) El Estado mejora el acceso a la justicia y la seguridad multidimensional, el cumplimiento de marcos y acuerdos suscritos en materia de derechos humanos, igualdad y no discriminación, así como otros compromisos medioambientales y sobre cambio climático. (Efecto directo 9 Marco de Cooperación 2020-2024)
	2030 Paraguay contará con instituciones más sólidas, transparentes, articuladas y eficientes que aseguran el ejercicio de los derechos humanos, de la igualdad y de la no discriminación de las personas, especialmente de las más vulnerables.

Cada área prioritaria cuenta a su vez con productos esperados por efecto y estrategias de intervención.

Desde un punto de vista estratégico, uno de los aspectos más característicos del Marco de Cooperación es sin duda el fuerte anclaje a las prioridades nacionales, los ODS y a la Agenda 2030. Como menciona el mismo documento de formulación inicial, de la misma forma en que el PND 2030 se encuentra alineado a un 92% a la Agenda 2030, el 82% de los indicadores de la matriz de resultados del Marco de Cooperación son indicadores ODS o indicadores del PND Paraguay 2030 (ONU Paraguay, 2020). En este contexto cabe destacar la iniciativa global de Naciones Unidas para apoyar a los países en respuesta a la pandemia.

ISEGORÍA

Así, en 2020, en Paraguay como en otros países, se creó y empezó a implementarse el SERP, que identificó y priorizó acciones en cinco áreas de trabajo para hacer frente a esta situación:

1. La salud en primer lugar: proteger a los servicios y sistemas de salud durante la crisis;
2. Proteger a las personas: protección social y servicios básicos;
3. Respuesta económica y recuperación: proteger el empleo, a las pequeñas y medianas empresas y a los trabajadores del sector informal;
4. Respuesta macroeconómica y colaboración multilateral; y
5. Cohesión social y resiliencia comunitaria.

Los cinco pilares de la respuesta de las Naciones Unidas para el Plan de Respuesta Socioeconómica fueron concebidos de manera alineada a las prioridades de desarrollo sostenible del gobierno del Paraguay expresadas en sus políticas y estrategias y se vinculan directamente al PND 2030 (ONU Paraguay, 2020b). En segundo lugar, es preciso evidenciar la relevancia financiera del aporte de las AFP al SERP. Según el informe anual del Marco de Cooperación 2020, el monto total del SERP era de US\$ 79.122.283 de los cuales 66.280.783 eran fondos disponibles (en buena parte fondos reprogramados por las AFP para apoyar la respuesta a la pandemia) (ONU Paraguay, 2021). En cambio, siempre según el mismo informe, los fondos totales para los planes de trabajo conjuntos 2020-2021 ascendían a US\$ 81.975.838 (ONU Paraguay, 2021). Eso demuestra la importancia de analizar el SERP en el contexto de la reflexión sobre TdC considerando su rol en la programación y financiación/ejecución de las AFP. En tercer lugar, cabe destacar que, si bien el SERP es un marco de planificación paralelo al Marco de Cooperación y se construyó para la respuesta a una coyuntura específica, guardó plena alineación con el Marco de Cooperación 2020-2024, además de estar completamente alineado a la Agenda 2030 y al PND (ver figura 1).

Figura 2. Alineación planificación ONU, Gobierno y ODS

	AGENDA PARA DESARROLLO SOSTENIBLE (2015)	PLAN NACIONAL DE DESARROLLO PARAGUAY 2030 (2014, 2019)	MARCO DE COOPERACIÓN 2020-2024	MARCO DE RESPUESTA AL COVID-19 2020-2021
EJES	OBJETIVOS	EJES ESTRATÉGICOS LÍNEAS TRANSVERSALES	ÁREAS PRIORITARIAS	PILARES
PERSONAS		Reducción de la pobreza y desarrollo social/ Igualdad de oportunidades.	Desarrollo social / personas.	
PLANETA		Sostenibilidad ambiental.	Sostenibilidad ambiental / planeta.	
PROSPERIDAD		Desarrollo económico inclusivo / Desarrollo y ordenamiento territorial.	Desarrollo económico inclusivo / prosperidad.	
PAZ		Fortalecimiento político institucional / Gestión pública eficiente y transparente.	Fortalecimiento institucional / paz y justicia	
ALIANZAS		Proyección de Paraguay en el mundo.	Alianzas (transversal a las cuatro áreas prioritarias).	

Fuente: ONU Paraguay, 2023

A continuación, se presenta la TdC del SERP que recoge el cambio deseado a través del SERP y a la vez su contribución al Marco de Cooperación:

TEORÍA DEL CAMBIO DEL SERP COMO CONTRIBUCIÓN AL MARCO DE COOPERACIÓN

ISEGORÍA

Si (1) se avanza hacia un sistema de salud integral, con mejores capacidades, políticas, información herramientas, infraestructura y recursos para poder responder al COVID-19 y futuras emergencias; Si (2) se avanza hacia un sistema de protección social que garantice seguridad económica y alimentaria y hacia el acceso a servicios básicos de calidad a lo largo del ciclo vital para poder responder al COVID-19 y futuras emergencias; Si (3) se fortalecen los medios de vida y de desarrollo productivo de la población, incluyendo alternativas sostenibles y resilientes para garantizar la seguridad económica; Si (4) se promueven respuestas macroeconómicas enfocadas en el desarrollo sostenible y se garantiza el acceso a la financiación para el desarrollo para reducir los impactos del covid-19 y de otras futuras crisis y; Si (5) se avanza hacia una gobernanza del desarrollo que promueva los derechos humanos, un sistema de gestión de riesgos de desastres y el fortalecimiento de la sociedad civil para enfrentar el covid-19 y futuras emergencias, **entonces** al 2024 Paraguay habrá logrado superar la pandemia del COVID-19, fortaleciendo elementos estructurales para la preparación y respuesta frente a futuras emergencias y paralelamente avanzando hacia el logro de los ODS; **porque**, gracias a la implementación del SERP, el Sistema de Naciones Unidas, el Gobierno y los socios lograrán robustecer la implementación del Marco de Cooperación 2020-2024, al ser el SERP una directa contribución a la igualdad en el ejercicio de derechos y equidad para el acceso a servicios y protección social (desarrollo social/personas), uso sostenible del capital natural (sostenibilidad ambiental/planeta), crecimiento económico inclusivo (desarrollo económico/propiedad) e instituciones, fuertes, eficientes y transparentes como garantes de derechos.

Además de lo arriba mencionado, durante la fase de recolección primaria, se realizó un taller de revisión de la TdC con los actores clave. En general, se consideró la estructura macro de la TdC vigente y pertinente y no se realizaron ajustes/revisiones específicas. Varios actores mencionaron la necesidad de mejorar la redacción para que en el futuro Marco se pudiera utilizar un lenguaje más sencillo y menos técnico. También se recomendó construir una TdC menos amplia y ambiciosa.

2.2.3 Principales grupos de interés en el Marco de Cooperación

Considerando el planteamiento del Marco de Cooperación, así como la información proporcionada por la gerencia de la evaluación, los documentos del Marco de Cooperación y relacionados se identificaron los principales grupos de interés que tienen relación con el Marco de Cooperación y tienen un interés en la evaluación. Como se detalla más adelante, en la sección de metodología, a partir de estos grupos de interés y de acuerdo con un enfoque participativo, se realizó el mapeo de actores para seleccionar la muestra de investigación.

Tabla 3. Grupos de interés

Grupo de interés	Característica	Relación e interés en la evaluación	Influencia en decisiones relacionadas con el Marco de Cooperación
Entidades de Naciones Unidas ¹²	Implementan los diferentes ejes del Marco de Cooperación.	Conocen directamente la evaluación y el objeto de la misma. Buscan mejorar sus procesos, relación con otros grupos de interés, rendir cuentas.	Alta
Oficina del Coordinador Residente	Coordina la presencia del SNU en el país.	Como parte de sus funciones coordina la evaluación con miras a obtener mejoras para la negociación e implementación del marco de Cooperación 2025-2029. Difiere de las Agencias en la medida en que su interés es más general, de coordinación y de buscar un equilibrio entre agencias, que de privilegiar el interés de alguna de ellas	Alta
Grupos de gobierno del Marco de Cooperación	Como se detalló en la sección anterior, los diferentes grupos de gobernanza del Marco de Cooperación organizan y coordinan su implementación.	Como parte de la gobernanza del Marco de Cooperación los intereses de estos grupos están en incrementar su eficiencia, su capacidad de incidencia. Como partes estructurantes del Marco de Cooperación son esenciales para su funcionamiento y las mejoras al mismo pasan por ellos.	Media

¹² En el mapeo de actores en la sección de metodología se detalla la organización del Equipo País.

Entidades del Estado nacionales y territoriales	Las diferentes entidades del Estado son a la vez beneficiarias de proyectos y contribuyen a la implementación de otros mediante recursos oficiales o en colaboración con AFP.	No todas las entidades y/o funcionarios conocen bien el Marco. Pero son socios y en algunos casos implementadores con interés en mejorar la coordinación con el SNU para mejorar aspectos de su trabajo en el país. Las instancias territoriales tienen menos influencia en los niveles de decisión relacionados con el Marco de Cooperación en la medida en que, como se menciona en los hallazgos, con frecuencia tienen poca comunicación con las instancias nacionales y algunas se sienten marginadas.	Alta para nacionales/Baja territoriales
Sociedad civil	Las entidades de la sociedad civil agrupan intereses de sectores como personas con discapacidad, mujeres, asociaciones de derechos humanos, entre otras, para defender sus intereses ante la sociedad y el Estado	Las distintas organizaciones de diferentes grupos de la sociedad civil buscan mayor incidencia y mejor relación tanto con el Estado como con el SNU para promover sus agendas y programas.	Media
Otros actores (academia, sector privado, sindicatos)	Estos sectores de la sociedad civil se ven beneficiados principalmente como grupos u organizaciones al fortalecerse y/o apoyar programas para avanzar su agenda.	Otros grupos de interés en la sociedad civil buscan beneficiarse al fortalecer la promoción de sus intereses en la agenda del gobierno eventualmente con apoyo del SNU	Media
Personas beneficiarias directas	Son las personas que se ven beneficiadas en último término por la implementación de los diferentes proyectos que componen el Marco de Cooperación.	Las personas beneficiarias no tienen en su mayoría conocimiento del Marco de Cooperación, pero es de su interés, desde un enfoque de derechos, participar en mayor medida e incrementar su incidencia en los programas que los afectan.	Baja
Donantes	Las entidades donantes financian programas y proyectos en Paraguay que responden a sus intereses como cooperantes internacionales.	Como financiadores de programas y proyectos les interesa conocer los resultados que están teniendo estos en el país, además de obtener un panorama general sobre lo que ocurre con el trabajo del SNU en el país.	Media

Fuente: Elaboración propia.

3. Metodología de evaluación

Esta sección desarrolla las bases conceptuales y metodológicas en las que se fundamenta la evaluación, y presenta las diferentes fases en las que esta se llevó a cabo. Esta sección se estructura de la siguiente manera: i) Enfoques de la evaluación; ii) Planteamiento metodológico; iii) Selección de la muestra y técnicas de recolección de información; iv) Trabajo de campo v) Sistematización, procesamiento y análisis de la información; vi) Equipo de trabajo y arreglos de gestión; vii) Limitaciones y medidas de mitigación.

3.1 Enfoques de la evaluación, consideraciones éticas y aseguramiento de la calidad

Normas y lineamientos de Naciones Unidas

La evaluación se cionó a las normas y estándares de evaluación trazados por el UNEG en 2016, que se reafirman para la evaluación de todo Marco de Cooperación en las *Directrices para la Evaluación del*

ISEGORÍA

Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (UNEG, 2021).¹³ La evaluación se orientó por el análisis de la Teoría de Cambio que informa el Marco de Cooperación y consideró, siguiendo los lineamientos UNEG (2021), el conjunto de programas del Sistema de Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDS) implementados en el país durante su periodo de ejecución y dentro de su alcance geográfico.

Específicamente, se examinaron los resultados y productos del Marco de Cooperación 2020-2024 y se valoraron los factores endógenos y exógenos que han afectado positiva o negativamente la ejecución del Marco de Cooperación, teniendo en cuenta lo dispuesto por las directrices UNEG (2021).

Enfoque de gestión basada en resultados

La Gestión basada en Resultados permite analizar cómo los diferentes actores o instituciones, contribuyen directa o indirectamente a alcanzar una serie de resultados, y garantizan que sus procesos, productos y servicios contribuyan al logro de los resultados esperados -productos, efectos y metas de más alto nivel o impactos-. Los actores, por su parte, utilizan la información y evidencias sobre resultados tangibles para informar la toma de decisiones sobre el diseño, recursos y ejecución de programas y actividades, así como la rendición de cuentas y elaboración de informes¹⁴.

Para el caso de esta evaluación, se buscó examinar los resultados y productos del Marco de Cooperación y su contribución a las metas nacionales de desarrollo y en el progreso hacia los ODS, valorar los factores endógenos y exógenos que han afectado positiva o negativamente la ejecución del Marco de Cooperación e identificar los factores de éxito, las condiciones habilitantes, las lecciones aprendidas y las buenas prácticas para formular recomendaciones.

Enfoque de género y derechos humanos

Con base en los estándares UNEG, esta evaluación siguió la orientación de las Naciones Unidas sobre igualdad de género y derechos humanos, expresadas en los siguientes documentos clave: Orientación sobre la Integración de los derechos humanos y la igualdad de género en la evaluación del UNEG (2014); Manual de evaluación de ONU Mujeres: Cómo gestionar evaluaciones con enfoque de género (2015); UN SWAP EPI Technical Note and Scorecard (Ficha de puntuación y Nota Técnica del Indicador de Desempeño de Evaluación del Plan de Acción para Todo el Sistema de las Naciones Unidas) (2018); y Buenas prácticas del UNEG para integrar la igualdad de género y los derechos humanos en la evaluación (2017).

Enfoque participativo

En evaluación, el enfoque participativo consistió en la participación de las partes interesadas o involucradas en la intervención de un programa o proyecto en el proceso de evaluación. Esta participación puede llevarse a cabo en cualquier etapa del proceso evaluativo, desde el diseño de la evaluación, pasando por la recolección de información, hasta el análisis y socialización del estudio (Sette, 2012). En este caso, la participación se dio en la fase de recolección y validación de información.

Las ventajas del enfoque participativo en evaluación son diversas (Sette, 2012). Entre otras pueden destacarse las siguientes para los propósitos de esta evaluación:

¹³ “Todas las evaluaciones del MC deben adherir a las *Normas y Estándares de Evaluación del UNEG* (2016), así como seguir la orientación sobre igualdad de género y derechos humanos” (UNEG, 2021, p. 11).

¹⁴ UNDG (2011), Manual de Gestión basada en Resultados. Una armonización de los conceptos y enfoques de GbR para fortalecer los resultados de desarrollo a nivel de país. En: http://www.undg.org/docs/13222/2013%2010%2007%20Manual%20de%20Gesti%C3%B3n%20basada%20en%20Resultados%20Espa%C3%B1ol_Final.pdf

ISEGORÍA

- ✓ Las preguntas de evaluación están enfocadas a temas de interés para la población objeto o beneficiaria
- ✓ Mejora la veracidad y pertinencia de los informes al incorporar la mirada de una variedad de actores
- ✓ Establece y explica la causalidad, en este caso, necesaria para valorar los efectos producidos por el despliegue de insumos, recursos, actividades y productos
- ✓ Mejora el desempeño del programa con la retroalimentación de los participantes
- ✓ Empodera a los participantes

Así mismo, el enfoque participativo permite validar los hallazgos y generar acuerdos sobre lecciones aprendidas y recomendaciones estratégicas. Otro valor agregado tiene que ver con que, al incorporar diferentes miradas, establece y explica la causalidad en un programa al recolectar y sintetizar diferentes perspectivas acerca de la cadena causal, verificándolas con las diferentes partes interesadas o involucradas. En suma, ayuda a mejorar la comprensión del Marco de Cooperación y su desempeño en la revisión, validación y valoración de la teoría de cambio para, a partir de recomendaciones surgidas de las perspectivas de las diferentes partes, trazar estrategias de mejora (Gujit, 2014).

Consideraciones éticas y aseguramiento de la calidad

Esta evaluación se basa en las consideraciones éticas de justicia, beneficencia, no maleficencia, confidencialidad, privacidad, seguridad y reserva de la información, declaración de inexistencia de conflictos de interés, que a su vez se alinean con las guías éticas para evaluaciones definidas por el UNEG (2020), tal como se explica de forma detallada en el Anexo 5.

Con el fin de asegurar la calidad de la evaluación, esta se ciñe a las normas y estándares de evaluación trazados por el UNEG en 2016, que se mantienen vigentes para la evaluación de todo Marco de Cooperación de acuerdo con las Directrices para la Evaluación del Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (UNEG, 2021). Para esto desde el equipo consultor se reconocen las necesidades integrales de los efectos esperados del Marco de Cooperación y de coordinación interinstitucional, intersectorial y/o interagencial, por lo que desde el diseño de la evaluación fue esencial realizar un mapeo de actores que distinguiera los roles, las funciones y las capacidades de cada uno. Asimismo, el proceso de evaluación ha sido guiado por la Gerencia de Evaluación, y ha hecho la debida supervisión y retroalimentación de los productos de la evaluación, garantizando que esta, en cada una de sus etapas, se adhiera a las normas y estándares de evaluación definidos por la UNEG. Ahora bien, sobre la información recabada, esta ha sido guardada y protegida por Isegoría, desde el inicio de la evaluación, el equipo consultor se comprometió a salvaguardar la información a su cargo (consentimientos informados firmados, listados de asistencia a grupos focales, o archivos de audios de las actividades).

3.2 Planteamiento metodológico

Análisis de contribución (basado en la “teoría del cambio”)

La evaluación se realizó con base en el enfoque teórico de un análisis de la contribución, es decir, la metodología de evaluación se basó en un análisis cuidadoso de los resultados esperados, productos, actividades y factores contextuales (los cuales pueden afectar la implementación de las intervenciones del

Marco de Cooperación) y su potencial para lograr los efectos deseados, como contribución al logro de los resultados en el Marco de Cooperación. El análisis de la teoría del cambio del Marco de Cooperación y la reconstrucción de su lógica de intervención, desempeñó un papel central en el diseño de la evaluación, el análisis de los datos recopilados a lo largo de la evaluación, la comunicación de resultados y en el desarrollo de conclusiones y las recomendaciones prácticas. El equipo evaluador basó su evaluación en el análisis y la interpretación de la coherencia lógica de la cadena de resultados, vinculando las actividades y los productos del Marco de Cooperación con los cambios en un nivel superior de resultados, basándose en las observaciones y los datos recopilados durante el proceso a lo largo de la cadena de resultados. Este análisis sirvió de base al juicio de los evaluadores/as sobre la contribución del Marco de Cooperación actual al logro de los resultados según lo previsto.

3.3 Selección de la muestra y técnicas de recolección de información

La metodología de la evaluación tuvo un enfoque de trabajo **sumativo y formativo**, y fue prevalentemente cualitativa adoptando métodos mixtos. Para tal fin, se realizó una recopilación de información que, en el componente cuantitativo, se centró en información secundaria cuantitativa y en un sondeo virtual, y, en el componente cualitativo, en información secundaria, realización de entrevistas con los diferentes actores involucrados. La metodología de la evaluación está sustentada en la cadena de valor o teoría de cambio del Marco de Cooperación e incorporó los enfoques transversales de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres, étnico, de derechos humanos, de sostenibilidad medioambiental, de no-discriminación, de discapacidad y de no dejar a nadie atrás.

Con base en los términos de referencia, las orientaciones de la gerencia de la evaluación, el informe de inicio presentó la matriz de evaluación (Anexo 6) donde se aprecia en detalle la asociación de cada criterio y pregunta de evaluación con sus respectivas técnicas de recolección de información y actores a las cuales se aplicarían. Mediante la información proporcionada por la gerencia de la evaluación se realizó un mapeo detallado de actores que se encuentra en el Anexo 7. A partir de este mapeo de actores, así como de la información adicional proporcionada desde las agencias del SNU a la gerencia de la evaluación sobre sus programas, proyectos y contactos, se seleccionó la muestra de entidades y personas a entrevistar, y territorios a visitar. De este modo, en cuanto a las AFP de Naciones Unidas en Paraguay, dado su número limitado, se decidió que se entrevistaría a todas ellas, así como a la OCR y grupos de resultados. En el caso de las entidades del Estado se priorizó a aquellas que integran el Comité Directivo Nacional, los grupos de resultados o tuvieran programas y proyectos en conjunto con las AFP. En otros grupos de interés, como sociedad civil, se priorizaron redes de entidades y aquellas que tuvieran mayor contacto e interacción con el SNU en relación con el Marco de Cooperación. En otros casos como academia o sindicatos se seleccionaron también para ser entrevistados dos que tuvieran una historia de relacionamiento con agencias del SNU.

Por otra parte, también se realizaron dos visitas a territorio, además de Asunción. Los territorios se escogieron en coordinación con la gerencia de la evaluación y esta a su vez con las AFP. Se seleccionaron localidades y proyectos que reflejaran diversidad, incluyendo zonas vulnerables y de diferentes categorías socioeconómicas. En estos territorios se eligieron también entidades y socios clave alineados con las áreas prioritarias del Marco de Cooperación. Además, se focalizaron iniciativas conjuntas para resaltar las sinergias entre agencias. Finalmente, se consideró la complementariedad con otras evaluaciones para evitar duplicaciones, enfatizando la rendición de cuentas en igualdad de género, derechos humanos y empoderamiento de las mujeres. En consecuencia, se realizaron visitas de campo a Mariscal Estigarribia (Boquerón), Ciudad del Este (Alto Paraná) y Asunción.

Revisión documental

ISEGORÍA

El componente cuantitativo orbitó, por un lado, alrededor de la revisión sistemática de fuentes secundarias para dar cuenta de los resultados, a partir de los indicadores de desempeño del Marco y de la información cuantitativa de los proyectos y programas de alcance nacional del Marco de Cooperación, así como de los demás documentos entregados, incluyendo el marco de resultados del Marco de Cooperación, con sus correspondientes indicadores de cumplimiento para cada uno de los productos. Este componente fue necesario para la evaluación en la medida en que gran parte de la información sobre el marco de cooperación se encontraba en forma documental. Su ventaja radica en que los documentos preservan mejor la memoria de los programas en comparación con la de las personas. Su limitación radica en que en muchos casos los documentos presentan una versión depurada de los acontecimientos, y prescinden de valoraciones subjetivas sobre la experiencia, de voces divergentes sobre lo que ocurrió, y finalmente, en algunos, casos se centran en aspectos puntuales como un proyecto o programa más que dar un panorama estratégico.

La revisión documental sistemática es definida por Hunt (1997) como “una metodología objetiva y rigurosa para llevar a cabo el proceso de revisión de la investigación en un campo concreto de conocimiento y lograr de esta forma una eficiente acumulación de las evidencias” (citado en Sánchez-Meca, 2010). Además de los documentos citados en este texto como parte del contexto del país y otros documentos relacionados, la revisión documental incluyó los documentos que se relacionan en el Anexo 10.

La revisión documental sistemática también aportó al componente cualitativo de investigación y permitió contribuir a contrastar la evidencia recopilada a través de otras herramientas. A su vez, los vacíos identificados en la información documental se suplieron mediante la información obtenida a través de entrevistas y grupos focales. La revisión documental se sistematizó mediante una matriz de sistematización para la revisión documental. La matriz permitió registrar la información de fuentes secundarias clave de documentos relevantes (documentos de programa, informes anuales, documentos de trabajo, etc.), para esta evaluación. A través de esta matriz de sistematización de información documental se consignaron aspectos como pertinencia, eficacia, eficiencia, coordinación, enfoques diferenciales y sostenibilidad y elementos asociados a los actores involucrados. Así, la matriz de sistematización se constituye en una herramienta que enriqueció la información y permitió la triangulación.

Entrevistas semiestructuradas individuales y grupales

La entrevista es una técnica para obtener información “mediante una conversación profesional con una o varias personas para un estudio analítico de investigación o para contribuir en los diagnósticos o tratamientos sociales” (Ruiz O, 2012, pág. 165). La entrevista en profundidad requiere que haya un proceso de comunicación en donde ambos actores —entrevistador y entrevistado— “pueden influirse mutuamente, tanto consciente como inconscientemente” (Ruiz O, 2012, pág. 165). En este sentido, la entrevista crea momentos más artificiales orientados a la recolección de datos, buscando lo que sea importante y significativo en la percepción de los informantes, los significados e interpretaciones que les dan a esos aspectos indagados, así como el modo en que clasifican y experimentan su propio mundo (Ruiz O, 2012). La selección de este método de recolección de información se debe a que diferentes actores tienen perspectivas, experiencias y valoraciones que muchas veces no se ven consignados en los registros escritos. Las ventajas de este método están en la riqueza de las percepciones personales, los diferentes puntos de vista. La limitación de este método de recolección de información está en que muchas veces, por tratarse de acontecimientos pasados, los actores pueden no recordar del todo algunos eventos, así como en la subjetividad de los puntos de vista. Estos defectos se mitigan en la fase de triangulación. Adicionalmente, en la medida en que se trata de entrevistas semiestructuradas, donde no todas las preguntas se formulan a los mismos actores, con frecuencia debe privilegiarse el flujo de información, la creación de confianza, la indagación de lo que más conozca la persona entrevistada.

ISEGORÍA

La evaluación realizó tanto entrevistas grupales o individuales. En el Anexo 11 se encuentra las guías de entrevistas por actor. Puntualmente, las guías se estructuraron con base en los criterios de evaluación y las preguntas orientadoras de cada uno, aunque siempre teniendo en cuenta que, al tratarse de entrevistas semiestructuradas, su desarrollo se dio teniendo en cuenta el conocimiento y el desarrollo de la entrevista con cada uno de los actores entrevistados.

Sondeo virtual

Por otra parte, en el caso del sondeo virtual, se enviaron formularios digitales a 84 AFP de Naciones Unidas, entidades del Estado, entidades de la sociedad civil y academia. La selección de las entidades a las que se envió el sondeo se realizó de la siguiente manera: a las AFP de Naciones Unidas se les envió a todas, a las entidades del Estado se seleccionaron aquellas que participaban en las instancias del Marco de Cooperación y/o tenían mayor interacción con el SNU. Se escogieron algunas entidades representativas del sector privado, academia y autoridades locales. De las 84 encuestas enviadas, se obtuvieron 36 encuestas diligenciadas, 15 por organizaciones de la sociedad civil, 10 por entidades del gobierno o Estado (incluyendo municipalidades), 9 de AFP de Naciones Unidas y 2 de academia. (Las guías y lista de personas entrevistadas se pueden encontrar en los anexos 8 y 9, respectivamente).

Observación participante

Aprovechando el trabajo del evaluador local, se llevó a cabo una observación participante para complementar lo recabado mediante los otros instrumentos de captura de información, en las visitas realizadas a nivel local a Mariscal Estigarribia (Boquerón), Ciudad del Este (Alto Paraná) y Asunción. La observación participante provee una descripción detallada del entorno que se está observando, a través de una “descripción densa”, esto es, combinar una detallada descripción de sucesos y circunstancias con el análisis de lo que les subyace para entender cómo se desarrollan y por qué, lo cual permite desentrañar las estructuras de significación de un determinado campo social y su alcance, así como distinguir los diferentes niveles de interpretación (sectores/actores) que median en la realidad que se está estudiando (Geertz, 1983) (Ver la guía en el Anexo 12). Esta descripción densa, se consignó en unos apuntes o diario de campo para cada uno de los departamentos visitados. Este método se seleccionó en la medida en que permite una apreciación más profunda de las realidades de terreno, mediante una observación dedicada y orientada a los objetivos de investigación.

Talleres y presentaciones

Adicional a los instrumentos mencionados se realizaron talleres y sesiones de retroalimentación. En el caso del taller se buscó una participación amplia con discusión de los temas tratados, mediante la guía de las personas que dirigen el taller, para encontrar los aportes relevantes que los participantes pueden proporcionar. La limitación del taller consiste en su límite de tiempo dado el alto número de participantes. Por su parte, las retroalimentaciones buscan dar validez a los hallazgos en la medida en que se exponen a actores que han interactuado con el Marco de Cooperación durante un periodo más largo. Las retroalimentaciones tienen el riesgo de que se maten algunos hallazgos de forma innecesaria. En ambos casos, la labor del equipo evaluador y la triangulación con otras fuentes mitiga los riesgos y limitaciones. Se realizaron:

- ✓ Taller inicial para analizar la teoría de cambio con los grupos de resultados para la actualización de la teoría de cambio, incluyendo el SERP y con base en el trabajo adelantado por el equipo evaluador.
- ✓ Presentación hallazgos de la visita de campo a la gerencia de la evaluación.

3.4 Trabajo de campo

La estrategia de recolección de información para esta evaluación contempló dos momentos, el primero, el trabajo de campo presencial a nivel nacional con la OCR, grupos interagenciales, AFP, y entidades gubernamentales y el segundo, el trabajo campo con actores del nivel nacional y local (regiones, sociedad civil, sindicatos).

Para el alistamiento del trabajo de campo, el equipo de la evaluación realizó reuniones internas para definir los métodos de recolección de información, identificar los roles y cronograma para el levantamiento de información, lo cual contempla la revisión y análisis de información, proceso de agendamiento de visitas y organización de logística.

En esta etapa preparatoria también se llevaron a cabo varias reuniones preparatorias con la Oficina del Coordinador Residente y en particular con la gerencia de la Evaluación, esto con el fin de compartir el mapeo de actores, definir las fechas del trabajo de campo, los plazos de la evaluación, entre otras. Con base en estas reuniones se construyeron las agendas para las dos fases del trabajo de campo. Con base en la retroalimentación obtenida a partir del informe de inicio, el equipo de evaluación realizó ajustes a los instrumentos cualitativos y los adaptó a las características y acciones de cada actor y contexto de la evaluación. Se definieron aspectos logísticos teniendo en cuenta el trabajo de campo presencial y se definió que las entrevistas que no pudieran realizarse de manera presencial se agendarían posteriormente de manera virtual.

El equipo para el trabajo de campo estuvo compuesto por el líder de la evaluación y el evaluador nacional de apoyo (ver Anexo 13). Se realizaron varias reuniones de coordinación entre el equipo, además del ajuste de los instrumentos, para coordinar la realización de las actividades en campo. Igualmente, se coordinaron los pasos para el proceso de presentación, socialización, realización de consentimientos y/o asentimientos informados, aplicación de instrumentos de acuerdo con guías de aplicación, y así mismo coordinar el aseguramiento de la información. Se definieron carpetas exclusivas en línea para el proyecto para ir asegurando archivos de audio, fotografía y demás soportes como consentimientos y listados de asistencia.

La primera fase del trabajo de campo se llevó a cabo de forma presencial en Asunción, Paraguay, desde el 3 de julio de 2023 hasta el 12 de julio de 2023. Esta visita de campo, en la que participaron tanto el líder de la evaluación como el evaluador nacional de apoyo, incluyó una reunión de coordinación con la gerencia de la evaluación y otra con el Comité Directivo de la Evaluación. Igualmente, se realizó el taller sobre la actualización de la teoría del cambio el 4 de julio (ver participantes en Anexo 14). Posteriormente se realizaron entrevistas con las AFP que tenían disponibilidad en ese momento, grupos interagenciales, OCR, así como con las entidades estatales. Esta fase de trabajo en Asunción se cerró el 12 de julio con un debriefing con hallazgos preliminares ante la gerencia de la evaluación. Sin embargo, esta fase se prolongó posteriormente de manera virtual hasta octubre de 2023 con las entrevistas que por disponibilidad de las partes no pudieron agendarse en el primer momento y con otros actores como integrantes de la sociedad civil.

A nivel local, el evaluador nacional realizó el trabajo de campo en Mariscal Estigarribia entre el 3 y 5 de octubre y en Ciudad del Este entre 10 y el 12 de octubre. Adicionalmente, el evaluador nacional realizó entrevistas con actores de la sociedad civil, sindicatos durante el mes de noviembre de 2023. En total se aplicaron 42 instrumentos a nivel nacional y local (entrevistas) para un total de 84 personas participantes a los cuales se suman los participantes en el taller de TdC (19) para un total de **103 personas y 43**

instrumentos. Se puede apreciar un resumen en la Tabla 4 y el detalle de las personas, entidades entrevistadas y que participaron en talleres se encuentra en el Anexo 14.

Tabla 4. Instrumentos aplicados por tipo de actor

Tipo de actor	Personas	Instrumentos aplicados
Entrevistas		
Agencias, fondos o programas ONU	23	14
Entidades públicas	31	13
Campo (Mariscal Estigarribia, Ciudad del Este, Asunción)	22 (13 H 9 M)	11
Sociedad civil y otros actores	8	4
Talleres		
Taller teoría del cambio	19	1
Total	103	43

Fuente: Elaboración propia.

3.5 Sistematización, procesamiento y análisis de la información

Sistematización y procesamiento de la información

Para el proceso de análisis de la información cualitativa, se transcribieron las entrevistas y grupos focales. Con este material de fuente primaria se llevó a cabo un proceso de análisis utilizando el programa para análisis de datos cualitativos en MAXQDA. Mientras que para el análisis de datos cuantitativos de fuentes secundarias y del sondeo se utilizó SPSS. Finalmente, para la revisión documental la información se sistematizó a través de matrices de Excel. Para más detalles sobre el proceso de sistematización y procesamiento de información, ver el Anexo 15.

Triangulación y análisis de la información

En la medida en que cada uno de los métodos recopilados tiene limitaciones, particularmente en el grado de certeza que cada uno puede proporcionar sobre los diferentes elementos del Marco de Cooperación, la triangulación es el proceso de análisis mediante el cual se incrementa el grado de certeza acerca de los hallazgos encontrados. La triangulación de la información garantiza así la validez y confiabilidad de la evaluación, junto con la rigurosidad y estandarización en la elaboración de los diferentes instrumentos de investigación. De igual manera, la experiencia del equipo evaluador garantiza que el inevitable ejercicio de interpretación realizado sobre la información recopilada conduzca a identificar hallazgos relevantes, que luego se verifican mediante la triangulación. La triangulación permitió identificar y analizar el nivel de avance de los efectos esperados, así como las fortalezas y debilidades de los procesos desarrollados para alcanzarlos, a través de comparaciones entre percepciones de los diferentes actores y entre los diferentes productos.

La triangulación de la información se dio en diferentes niveles. Por una parte, está la triangulación de datos o fuentes, en la medida en que, como se mencionó, se compararon datos de entrevistas, entrevistas grupales, encuesta, visitas a campo y documentos (Denzin, 1978, en Quinn Patton, 2015). Cada método de recolección de información tiene limitaciones, pero al comparar entre sí la información se incrementa el grado de certeza y se puede descartar información espúrea que proceda de las limitaciones de cada método. Esta triangulación entre la información recopilada a través de la sistematización de diferentes

fuentes se realizó para cada hallazgo mediante una matriz de sistematización.

Previa a la triangulación de diferentes fuentes, cada uno de los métodos implica ya una triangulación de información, en este caso triangulación de individuos o entidades. Las encuestas, entrevistas, entrevistas grupales, permiten comparar lo dicho por diferentes entidades e individuos, e identificar así patrones y tendencias.

Igualmente, de acuerdo con Cisterna (2005), para la triangulación de la información primaria con la información secundaria y documental es indispensable que toda la revisión documental pertinente sobre el tema de investigación sea abordada en el análisis y sea una fuente importante para la construcción de conocimiento. Esta triangulación apunta a que no sólo se obtengan los indicadores de desempeño de los resultados de los proyectos seleccionados del Marco de Cooperación para dar cuenta de su grado de cumplimiento, sino que se espera que se pueda valorar esto de acuerdo con los criterios de pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad, de acuerdo con las fortalezas, las dificultades, las buenas prácticas, las oportunidades de mejora y las recomendaciones que señalan los diferentes actores.

Así, en el proceso de triangulación se realizó la comparación con los hallazgos obtenidos a través de los instrumentos cualitativos y la revisión sistemática de datos cuantitativos. Se realizó así la fusión del método de triangulación convergente y el método de triangulación incrustado. El primero de ellos se usa para comparar los hallazgos cualitativos con los cuantitativos y su convergencia radica en que el trabajo de campo se realiza al mismo tiempo (Wisdom & Cresswell, 2013). El diseño incrustado para triangulación se usa especialmente en las evaluaciones de resultados y su centro radica en que se utilizan los métodos y la información cualitativa para fortalecer el análisis de los hallazgos cuantitativos (Wisdom & Cresswell, 2013).

Anclado en este análisis y triangulación de la información se formularon los hallazgos, como generalidades encontradas asociadas en el proceso de investigación, soportados en evidencia que se menciona para cada hallazgo. Dichos hallazgos se encuentran en un primer nivel analítico de generalidad; los hallazgos no responden directamente a las preguntas de investigación, pero cada hallazgo contribuye a responder una o más preguntas, relación que se estableció para cada hallazgo. Posteriormente, al integrar hallazgos a la luz de las preguntas de evaluación, se formularon las conclusiones, estas sí orientadas a dar respuesta a las preguntas de la evaluación, por lo que se encuentran en un nivel analítico de generalidad superior. De este modo, cada conclusión se basa en uno o más hallazgos, relación que se hace explícita en ellas. Finalmente, las recomendaciones se basan en las conclusiones, y estas a su vez se validan tanto con la gerencia y el comité de evaluación, como a través de la retroalimentación que esta versión del informe obtenga por parte de todos los grupos de interés a quienes se les comunique.

3.6 Equipo de trabajo y arreglos de gestión

De acuerdo con las Directrices para la Evaluación del Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (UNEG, 2021), la OCR ha apoyado la evaluación con espacios de consulta previa, recopilación de información, entre otros. El equipo evaluador, estuvo en contacto permanente con la gerencia de la evaluación conformada por un representante de la Oficina del Coordinador Residente y tres representantes de las Agencias SNU. A partir de este acompañamiento se ha realizado la coordinación, supervisión y retroalimentación de cada una de las fases de la evaluación y se ha garantizado que se cumpla con los requerimientos tanto de los términos de referencia como los estándares de evaluación de la UNEG. Para ello, durante el desarrollo de la evaluación se han llevado a cabo sesiones tanto para revisar el avance de la evaluación, como validar información, aclarar dudas y realizar

ISEGORÍA

retroalimentación del proceso y productos. La gerencia de la evaluación ha servido de puente para contactar a los diferentes actores y presentar a la entidad externa, Isegoría S.A.S., encargada de realizar la evaluación. La gerencia de la evaluación puso a disposición del equipo evaluador desde el inicio del proceso una amplia documentación relacionada con la evaluación y ha entregado toda la información solicitada posteriormente. Adicionalmente, coordinó y organizó los talleres y las visitas en campo.

Adicional a la gerencia de la evaluación, el proceso de evaluación ha sido acompañado por el comité directivo y técnico, compuesto por el Coordinador Residente, la Oficina del Coordinador Residente, Secretaría Técnica de Planificación, Representante UNICEF, Oficial a cargo de FAO, Representante UNOPS, Representante UNFPA, Representante PNUD, comité que ha proporcionado comentarios estratégicos sobre los resultados clave, ha ofrecido apoyo técnico a la gerencia de la evaluación, y proporcionó la información necesaria en las fases de diseño, recolección y análisis. Igualmente, la Oficina de Coordinación del Desarrollo (DCO, por su sigla en inglés) ha supervisado la calidad de la evaluación, y sus productos.

Finalmente, el equipo evaluador encargado de esta evaluación externa se encargó de, bajo la orientación de la gerencia de la evaluación y con el apoyo del comité directivo, analizar a profundidad el Marco de Cooperación, seleccionar y adaptar las preguntas y objetivos de la evaluación, proponiendo métodos óptimos para la recolección y análisis de datos, en el informe de inicio, el borrador y este informe final. Asimismo, en colaboración con la gerencia de la evaluación realizó la selección de la muestra a través del enfoque metodológico presentado en este informe. Finalmente, se encargó de la recolección y análisis de datos, elaboración de informes borradores y finales, dirección de talleres, e incorporación de las retroalimentaciones obtenidas en las diferentes fases (ver conformación del equipo evaluador en el Anexo 13).

3.7 Limitaciones y medidas de mitigación

En la siguiente tabla se relacionan las limitaciones encontradas durante la evaluación, así como las estrategias de mitigación implementadas para atenuarlas.

Tabla 5. Limitaciones y medidas de mitigación

Limitación	Descripción	Medida de mitigación
No se lograron concretar entrevistas o grupos focales con algunos grupos de interés como donantes o beneficiarios en territorio	Debido a dificultades de agenda no se concretaron los grupos focales que se tenían planificados en las visitas a territorio. Adicionalmente, no se concretaron las entrevistas con algunos donantes.	El equipo evaluador mitigó la falta de los grupos focales mediante la observación en campo, así como mediante los informes documentales y las entrevistas realizadas. En el caso de los donantes, la información se obtuvo a través de documentos, entrevistas a AFP, entidades del Estado, y en general a través de las prioridades estratégicas de los mismos, como se pueden encontrar en documentos o páginas de internet.
El trabajo de campo se extendió más allá de lo	El trabajo de campo se extendió en el tiempo más allá de lo planeado inicialmente debido a dificultades de agenda. Debido a esto la redacción del	Se incluyeron en el informe todas las entrevistas realizadas, incluso durante los días de la redacción del informe de

ISEGORÍA

planeado inicialmente	informe final de evaluación se cruzó con algunas entrevistas y la duración muy larga del periodo de recolección puede afectar el análisis y triangulación de la información.	evaluación, teniendo siempre presente la información que se obtenía en campo.
Representatividad en el sondeo	Algunas entidades, como autoridades locales, no respondieron el sondeo.	Aunque no se contó con la respuesta de autoridades locales, el sondeo en general logró una tasa de respuesta de 42%, con información suficiente de sociedad civil, AFP y entidades estatales para permitir complementar las otras fuentes de información.

Elaboración: Isegoría

4 Hallazgos

En esta sección se presentan los hallazgos de evaluación resultado del trabajo de análisis y triangulación de la evidencia recolectada a través de la recolección primaria y de escritorio. Los hallazgos están organizados por criterio de evaluación y por cada hallazgo se especifica la pregunta de evaluación relacionada (notar que en algunos casos un hallazgo responde a preguntas de diferentes criterios).

4.1 Pertinencia

Hallazgo 1: El Marco estuvo plenamente alineado a la planificación estratégica a nivel de país, así como a los marcos internacionales de referencia, a partir de los ODS (pregunta 1ª y 1b).

El Marco de Cooperación para el Desarrollo Sostenible para el periodo 2020-2024 fue uno de los primeros UNSDCF que se firmó bajo los lineamientos de la Reforma del sistema de desarrollo de la ONU.

Se estructuró de manera plenamente alineada con el PND elaborado por el Gobierno Paraguay (y a su vez a los planes sectoriales alineados al PND), lo que sin duda constituye una buena práctica. De hecho, es evidente en el documento de formulación del Marco, así como en el reconocimiento de los actores clave, la plena alineación a las prioridades nacionales y la estructuración según las cinco “P” de los ODS (*People, Planet, Prosperity, Peace and Partnerships*). De la misma manera, varias de las AFP que formulan Country Programme Documents (CPDs)¹⁵ lo alinearon al mismo Marco. Por lo tanto, el Marco garantizó una “triple alineación” y, en el caso de las AFP con CPDs una “cuádruple alineación” (PND, Agenda 2030, prioridades y áreas prioritarias de trabajo acordadas con el Gobierno y CPDs de las AFP).

A modo de ejemplo con referencia a las múltiples y evidentes alineaciones a los ODS, el diseño e implementación de Marco estuvo alineado al ODS 16, considerando que, en el contexto del Marco, se trabajó en varios frentes para promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas, alineados a las políticas, estrategias, programas y compromisos del país, como por ejemplo, el fortalecimiento de las capacidades del Estado para el monitoreo del cumplimiento de las recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos Simore Plus; la Garantía al acceso público de la información; y el Acceso a la identidad jurídica para todos, en particular, mediante el registro de nacimiento, a través de la Dirección

¹⁵ PNUD, UNICEF, UNFPA, FAO.

ISEGORÍA

General de Estado Civil de las Personas. Igualmente, las organizaciones encuestadas también consideraron en su mayoría (91,7%) que el Marco de Cooperación aporta bastante o mucho a los mandatos y objetivos del SNU (Ver anexo 9).

Por otro lado, el Marco se encuentra alineado con los marcos de derechos humanos claves, lo que se menciona de manera explícita en el documento de formulación: la Agenda de Acción de Addis Abeba, la Convención sobre todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), el Marco de Sendai para la reducción de riesgo de desastres, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC), el Convenio sobre Diversidad Biológica (UNCBD), la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la Desertificación (UNCCD), la Agenda de trabajo decente, el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, y el Programa de Acción de Viena en favor de los Países en Desarrollo sin Litoral (2014-2024) (ONU Paraguay 2020, p. 55). De la misma manera, el documento del Marco se refiere a los mecanismos y comités de seguimiento clave de derechos humanos: Examen Periódico Universal y Procedimientos Especiales (informes de las relatoras especiales sobre los derechos de las personas con discapacidad, sobre el derecho a la alimentación y sobre los derechos de los pueblos indígenas, y de los relatores especiales sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental y sobre el derecho a la educación), Comité de Derechos Humanos, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Comité contra la Tortura, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU Paraguay, 2020, p. 55).

Hallazgo 2: El Marco se construyó a través de un proceso participativo y multiactor y tuvo como su base el Análisis Común de País (CCA) que también fue actualizado a lo largo del tiempo. Sin embargo, el CCA no ha sido conocido y utilizado plenamente por los actores clave (pregunta 1ª y 1b).

El Marco se formuló a través de un proceso participativo y multiactor que involucró en el diálogo y discusión a los principales interlocutores tanto el gobierno paraguayo, como en el cuerpo diplomático, sociedad civil, sector privado, academia, etc. Se empezó con acuerdo en consulta con el nuevo Gobierno recién elegido en agosto 2018, que sin duda representó un factor de éxito, y luego se buscó un proceso altamente consensuado que incluyó talleres de formulación en 2019 en los cuales tanto el SNU como el gobierno trabajaron considerando la lógica, propósito y lenguaje de la Reforma ONU y donde el SNU se propuso complementar al Estado más que actuar por cuenta propia. Dicho eso, según algunos actores el proceso de negociación/formulación careció de más mesas sectoriales.

La base de formulación del Marco fue el Análisis Común de País (CCA). De hecho, el documento se construyó con base en el análisis de las brechas existentes identificada en el CCA. Cabe también notar que, recogiendo muy bien el espíritu y lineamiento de la Reforma ONU con respecto al CCA como instrumento “vivo”, se realizaron dos documentos de actualización del CCA, uno en 2021 y el otro en 2022, lo que era altamente necesario debido a los sustantivos cambios de contexto (pandemia) y constituye una buena práctica. Sin embargo, durante la recolección primaria y en los documentos consultados el CCA y en particular sus actualizaciones no parecieron tan centrales y relevantes como merecía el esfuerzo para construirlos. Por otro lado, algunos actores identifican una participación insuficiente de la sociedad civil en el proceso del CCA, con énfasis en el nivel local.

Hallazgo 3: El alcance programático del Marco es muy amplio y ambicioso, probablemente demasiado, y parece en cierta parte, en particular en el plan de trabajo conjunto, la sumatoria de las prioridades de las AFP (pregunta 1b).

ISEGORÍA

El Marco es muy pertinente y congruente con las prioridades nacionales. Al ser plenamente alineado con un PND quinquenal también sus objetivos son de muy largo aliento y amplitud temática. Lo que, si por un lado recoge plenamente el espíritu y propósitos en términos de apropiación nacional de la Reforma ONU, por el otro, en retrospectiva, lo muestra como un Marco probablemente demasiado ambicioso en su planteamiento, “demasiado optimista” en las palabras de un actor del SNU.

Además, a pesar del gran ejercicio de formulación, en su desarrollo se mostró más como la sumatoria de las prioridades de las AFP con especial referencia al plan de trabajo conjunto y esto es parte de los desafíos del proceso de la Reforma ONU y de los Marcos estratégicos.

Si bien se identificaron las brechas, la amplitud del Marco no facilitó la identificación y priorización de los nichos programáticos de mayor necesidad y donde el SNU podía desplegar el mayor valor agregado para el cierre de esas brechas. El aporte y alineación al PND es evidente, pero a la revisión del Marco es difícil la identificación inmediata y específica de la contribución del SNU a través de su valor agregado y ventajas comparativas¹⁶. Además de la amplitud, si bien muy clara, una redacción más sencilla, en particular de efectos y productos, hubiera facilitado la apropiación y uso del Marco.

Hallazgo 4: El SNU demostró flexibilidad y rapidez en la capacidad de apoyar el Gobierno Paraguay en la respuesta al COVID-19. Sin embargo, el SERP como tal no parece haber sido la herramienta más adecuada para planificar y hacer seguimiento a dicha respuesta (pregunta 1c).

La pandemia del COVID-19 puso a dura prueba el país y el apoyo del SNU para la respuesta a la emergencia y la gestión del Marco de Cooperación durante la pandemia, según los testimonios recabados, ha suscitado reflexiones cruciales sobre la adaptabilidad y eficiencia del enfoque adoptado.

Sin duda, el Sistema de Naciones Unidas (SNU) demostró una notable flexibilidad al apoyar al Gobierno Paraguay en su respuesta al COVID-19, inclusive reprogramando fondos y adaptando iniciativas ya en curso. Este respaldo fue crucial durante una crisis sanitaria sin precedentes, donde la adaptabilidad y la coordinación efectiva eran fundamentales.

Con base en lineamientos globales, el SNU desarrolló un plan adicional para la respuesta, el Plan de Respuesta Socio-económica (SERP, por su sigla en inglés) a la Pandemia. Algunos entrevistados valoran la capacidad adaptativa del SNU al crear estrategias y reubicar recursos según las demandas del país y del contexto. Sin embargo, existen opiniones divergentes respecto a la idoneidad de este instrumento.

El SERP, concebido como una estrategia para coordinar esfuerzos y evaluar la efectividad de las acciones frente a la pandemia podría no haber sido completamente alineado con las necesidades y características específicas de la situación en Paraguay. Si bien el SNU pudo haber proporcionado asistencia valiosa, el SERP, como instrumento de planificación y seguimiento, pareció según varios testimonios carecer de la agilidad requerida para adaptarse a la rápida evolución de la crisis. Las respuestas efectivas a la pandemia a menudo demandaban estrategias ágiles en continuo ajuste a medida que se desarrollan los eventos, y el SERP podría no haber sido lo suficientemente dinámico en este sentido. El SERP, al ser un marco más estandarizado global, podría no haber abordado adecuadamente estas complejidades, lo que lleva a la pregunta sobre su idoneidad como herramienta para evaluar y guiar la respuesta a una crisis tan multifacética como la pandemia.

Además, en la mirada del equipo evaluador (respaldada también por elementos de recolección primaria/hallazgos de otras evaluaciones de UNSDCF) y de otros actores clave consultado para esta evaluación, el SERP como tal parece haber generado un sistema de planificación y rendición de cuentas paralelo al Marco de Cooperación, en última causando cierto desgaste y trabajo adicional. Se enfatiza que,

¹⁶ Se amplía este análisis en el criterio de eficiencia con énfasis el marco de monitoreo del UNSDCF y en cómo no ayudó a identificar y precisar la contribución del SNU en el contexto de la implementación del Marco.

ISEGORÍA

en lugar de adaptarse, se superpuso al Marco existente, generando dos niveles de planificación y monitoreo agotadores en términos de recursos y tiempo de aplicación de las agencias.

En resumen, mientras se reconoce la flexibilidad general del SNU en apoyar al Gobierno Paraguayo, la efectividad del SERP como herramienta específica para la planificación y seguimiento de la respuesta al COVID-19 podría ser cuestionada. Los testimonios reflejan una dualidad de opiniones sobre la gestión del Marco de Cooperación durante la pandemia. Mientras algunos elogian la capacidad adaptativa del SNU, otros cuestionan la efectividad y eficiencia de la estrategia implementada con base en las directivas globales recibidas, abogando por evitar estructuras paralelas y fomentar un enfoque más integrado en el marco de cooperación existente.

Hallazgo 5: Si bien no mencionado de manera explícita, no cabe duda de que el Marco haya incorporado desde su formulación el enfoque de No Dejar Nadie Atrás a través de la mención explícita de principios de trabajo clave de Naciones Unidas relacionados con dicho enfoque (género, derechos humanos, étnico, sostenibilidad ambiental, enfoque para personas con discapacidad, etc.). Sin embargo, pensando hacia el nuevo Marco, hay márgenes para fortalecer aún más la incorporación del enfoque y su transversalización (pregunta 1b).

Si bien no hay una mención explícita del enfoque de No Dejar Nadie Atrás (LNOB, por su sigla en inglés), el Marco lo incluyó desde su formulación a través de la mención y transversalización de los enfoques y principios de trabajo que lo constituyen. Es así que el Marco señala que las áreas prioritarias, efectos, productos y estrategias se elaboraron asegurando su complementariedad y sinergia con marcos de planificación de las Naciones Unidas sobre derechos humanos, desarrollo sostenible, género, gestión de riesgo, medio ambiente, países en desarrollo sin litoral, entre otros (ONU Paraguay, 2020, p. 11).

En particular, la revisión del documento inicial del Marco y de los informes de los *UNCT-SWAP Scorecard* revelan una discreta incorporación y transversalización del enfoque de género (ONU Paraguay, 2023b). En particular, el Marco transversaliza el enfoque en todas las cuatro áreas de prioridad con diferentes énfasis y profundidad. A nivel de efectos, se destacan principalmente como “*gender specific*” el Efecto directo 3: “Las mujeres, adolescentes y jóvenes ejercen sus derechos civiles, políticos, económicos y sociales participando y, beneficiándose de, las acciones del Estado, en entornos libres de violencia y en condiciones de igualdad” y a nivel de productos, se resaltan el 1.1 (“Las instituciones públicas cuentan con capacidades fortalecidas y herramientas para el diseño y la gestión de un sistema de protección social y de cuidados con enfoque de ciclo de vida y de género”), todos los productos del efecto 3 y los productos 6.1 y 6.2.

En lo que tiene que ver con los derechos humanos, tal como mencionado en el hallazgo 1, el Marco se alinea a los principales instrumentos de derechos humanos de manera explícita. Además, el efecto 2 y 9 se enfocan directamente en los derechos humanos, junto con el 3 que hace énfasis en el enfoque de derechos.

También el enfoque intercultural está mencionado en el Marco como uno de los enfoques transversales (ONU Paraguay, 2020, p. 40) y es presente en el análisis de las brechas en el mismo documento de formulación. Sin embargo, en la matriz de resultados, se menciona una priorización explícita de los pueblos indígenas sólo en el producto 2.1 y 4.3.

En materia de sostenibilidad ambiental, se destaca que una de las cuatro prioridades del Marco está enfocada en sostenibilidad ambiental/planeta (y consecuentemente sus efectos directos) y el tema está presente en otros efectos como el 9, aunque parece haber márgenes para mayor transversalización en todas las áreas de prioridad.

En cuanto al enfoque para personas con discapacidad, el Marco menciona de manera explícita la alineación a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (UNPRPD, por su sigla

en inglés) y otorga importancia a la desagregación de información en este ámbito, así como prioriza las personas con discapacidad en el producto 4.3, pero también en este caso, hay márgenes para una mayor transversalización.

Por último, se resalta como buena práctica a nivel de formulación, la visibilidad al tema de juventud, mencionado a nivel de efecto (en el 3) y en múltiples productos bajo los efectos 2, 3, 4 y 6.

4.2 Coherencia

Hallazgo 6: La percepción sobre el posicionamiento general del SNU en Paraguay es en general positiva entre entidades del Estado, sociedad civil y personas beneficiarias, aunque existe desconocimiento en actores clave de instituciones del Estado y organizaciones de la sociedad civil sobre el Marco de Cooperación, y en el mismo SNU algunos actores reconocen una apropiación aún insuficiente (pregunta 2ª y 2b).

La valoración sobre la percepción del posicionamiento general del SNU para las personas encuestadas en el sondeo varía dependiendo del actor. Por ejemplo, para el 100% los funcionarios de las entidades del Estado encuestados el posicionamiento del SNU es alto o muy alto, así como para el 86,6% de las organizaciones de la sociedad civil encuestadas (ver anexo 9). En las palabras de un actor: “pesa mucho también el valor que le dan el gobierno nacional y todas las instituciones al sistema de Naciones Unidas” (entrevista, entidad Estado, nacional, 2023).

Sin embargo, llama la atención que para 44,4% de las AFP el posicionamiento del SNU en el país es bajo (ver anexo 9), lo que muestra una diferencia marcada con respecto a la percepción de los otros actores y un nivel de autocrítica importante dentro del mismo SNU.

En muchas personas de entidades públicas y organizaciones de la sociedad civil entrevistadas, tanto de cargos directivos como operacionales, existe algún desconocimiento del Marco de Cooperación, esto debido, en parte, a que la interacción entre el SNU y estas entidades con frecuencia se maneja a partir de proyectos puntuales y de manera bilateral. Esta situación se evidencia también en el caso de las personas que entraron al nuevo gobierno: “La ONU tiene dificultades para explicar qué es, qué hace, quién lo hace” (entrevista, AFP, nacional, 2023). Incluso al interior del SNU varias personas entrevistadas señalan que hace falta mayor apropiación del Marco de Cooperación, tanto para conocerlo hacia el interior del SNU, como para lograr presentarlo hacia el exterior.

Hallazgo 7: El Marco de Cooperación ha ordenado el trabajo en el país del SNU de cara a terceros al articularse para trabajar por sus resultados y productos. Sin embargo, algunos actores señalan que este se construyó más como una suma de proyectos de las AFP que a partir de una visión estratégica (Preguntas 2b y 2ª).

Diversos actores tanto a nivel del SNU como de entidades de gobierno consideran que el Marco de Cooperación contribuye a dar orden al SNU en el país y lograr una mayor unidad de cara a terceros, contribuyendo así a posicionarlo mejor como unidad. Uno entre varios testimonios en ese sentido es el siguiente: “Entonces, lo que vemos es que a través del marco se ordenan esos esfuerzos, ¿sí? Que es un poco lo que tratamos de hacer también a nivel gobierno con el Plan Nacional de Desarrollo. Entonces, en ese sentido, yo creo que, a través de los insumos de abajo para arriba, lo que hace el marco es ordenar un poco esos esfuerzos” (entrevista entidad estatal, nacional, 2023).

Por su parte, al interior del SNU, este orden y cohesión también se experimentó en cuanto que el ejercicio de poner en común los temas a tratar tanto en el CCA como luego en la negociación y sirvió para que las mismas AFP se enteraran mejor de los proyectos o temas que las otras desarrollaban, comprendieran las sinergias y buscaran mayor cohesión.

Sin embargo, otras personas tanto del SNU como de entidades del Estado, consideraron que el Marco de Cooperación no se construyó de manera estratégica, sino como una suma de proyectos, algunos de los cuales estaban en curso y simplemente se sumaron a lo que también tenía el gobierno, sin buscar una coherencia más profunda.

Hallazgo 8: En la esfera pública, la desinformación y los ataques que han surgido desde algunos sectores de la sociedad a los objetivos y valores de Naciones Unidas han jugado en contra de su posicionamiento, pero se evidencia que en el diálogo bilateral y técnico se ha logrado un entendimiento pragmático para avanzar en esos temas sensibles hacia el cumplimiento de los ODS (pregunta 2ª y 3b).

El posicionamiento de la ONU en Paraguay en el nivel de la sociedad en general enfrenta diferentes tipos de riesgos. En primer lugar, está el uso deliberado y muy generalizado de desinformación que ha contribuido a que en el contexto de algunos segmentos de la sociedad paraguaya surgieran ataques al trabajo general de la ONU, por ejemplo, afirmando que los ODS van en contra de los valores culturales y económicos de la sociedad paraguaya. Así, en general, se ha afirmado, más a nivel de pronunciamientos que de debates argumentados, que la agenda de Naciones Unidas va en contra de los intereses económicos nacionales, por ejemplo, al perjudicar la economía, al querer limitar, con pretensiones ambientales o sociales, el uso del suelo para actividades rentables. Este tipo de mensajes, mayormente distorsionados, se amplifican con facilidad a través de los modernos medios de comunicación, afectando la opinión de una amplia sección de la población. En segundo lugar, también existe una genuina manifestación de conservadurismo cultural y político desde algunos sectores, que en ocasiones choca con los principios y valores promovidos por la ONU. Así, por ejemplo, lo afirmó una persona entrevistada: “El conservadurismo cultural y político del país a veces entra en conflicto con los valores y principios promovidos por la ONU, especialmente en temas de género y derechos de las minorías.” (Entrevista, AFP, nacional, 2023). Por último, en tercer lugar, existe un reto de comunicación en este sentido, en la medida en que la terminología y enfoques de la ONU a veces no logran resonar con las expectativas y sensibilidades de la población local, lo que subraya la importancia de adaptar los mensajes para fomentar una mayor aceptación y comprensión de los valores y objetivos de la ONU: “La terminología y el enfoque utilizados por la ONU a veces no resuenan con la población local, lo que puede generar resistencia o rechazo” (Entrevista, AFP, nacional, 2023). El lenguaje y la terminología de la ONU son generalmente los mismos a nivel global, y especialmente regional, y utilizan una terminología muy específica. Esto, aunado a una falta de divulgación de este lenguaje y del Marco de Cooperación, contribuye a crear en algunos casos una distancia frente a sectores de la población. En tal sentido, desde la ONU se han llevado a cabo campañas de comunicación para divulgar y promover los valores de la Agenda 2030. Esto incluye una campaña sobre los ODS, coordinada por el Grupo Interagencial de Comunicación, en conjunción con la Comisión ODS Paraguay y la Red del Pacto Global Paraguay en 2020, aunque no se dispone de evidencia sobre sus resultados.

En temas que en la esfera pública se cuestionan, en el trabajo del SNU con entidades del Estado, de acuerdo con testimonios tanto de personas funcionarias del Estado como de personal del SNU, a nivel técnico se logra un entendimiento pragmático para avanzar en esos temas sensibles hacia el cumplimiento de los ODS y se valora la experticia técnica del SNU, la posibilidad de innovar, o la posibilidad de conseguir recursos.

A pesar de los desafíos mencionados arriba, a nivel técnico existen, en general, buenas relaciones entre las entidades del Estado y las AFP, y se valora la experticia técnica de las AFP. Así, en algunos casos las entidades del Estado llevan a cabo asesorías puntuales en aspectos técnicos donde las AFP pueden aportar

debido a su competencia (entrevistas entidades Estado, AFP, 2023). Incluso, en algunos casos puntuales, la cooperación de las AFP es de vital importancia en cuanto a recursos y en capacidad técnica para las entidades, “El pulmón de la institución prácticamente son las cooperaciones. Prácticamente todo lo que nosotros hacemos es con las cooperaciones” (Entrevista, entidad Estado, nacional, 2023).

Hallazgo 9: La relación con las entidades del Estado se da tanto a través de la OCR, como también a través de relaciones directas y bilaterales entre entidades del Estado y AFP, y en algunos casos puntuales a través de mesas ad hoc de cooperantes, situación que permite un trabajo fluido en algunos frentes. Sin embargo, hay carencia de mecanismos establecidos multiactor y se evidencian algunas tensiones de relacionamiento entre las AFP en la medida en que en algunos casos prima la obtención de fondos por encima del respecto a los mandatos (pregunta 2a y 2b).

En la relación con el Estado, la OCR ha ganado espacio para servir como punto focal que busca incrementar la coherencia del sistema, articulando las relaciones con el Estado. Las entidades del Estado que se refirieron a este tema coinciden en que se trata de un aspecto positivo, como se evidencia en la percepción de las entidades rectoras de la cooperación internacional. Sin embargo, por otra parte, en el trabajo orientado hacia el logro de los resultados en proyectos concretos sigue siendo importante el trabajo directo bilateral entre entidades del Estado y las AFP, que se desarrolla de manera paralela a las relaciones con la OCR. En general, hay una buena relación entre entidades, y como lo afirman más del 70% de las entidades del SNU y del Estado encuestadas, hay bastante o mucha participación de las entidades del Estado en el diseño, implementación y seguimiento de proyectos (Ver Anexo 9).

Por otra parte, este ordenamiento de las relaciones no está exento de tensiones. Al interior del SNU, el contacto directo entre agencias y entidades a veces crea duplicaciones o cruces de mandatos, por ejemplo, algunas AFP obtienen fondos para un proyecto que correspondería más al mandato de otra AFP, o crea acciones duplicadas entre AFP. Además, el escenario de movilización de recursos a veces contribuye a generar elementos de duplicación y desarticulación, sea porque, con la mayoría de donantes, el diálogo y negociaciones se dan de manera bilateral y separada por cada AFP, sea por la carencia de fondos multidonantes que normalmente promueven programación conjunta y complementariedades.

Algunas personas entrevistadas también mencionaron que falta mayor articulación entre la comisión ODS y el Marco de Cooperación.

Por otra parte, esta estructura de ordenamiento de las relaciones se ve más ordenada desde las entidades del Estado que desde el interior del SNU. Así, dos terceras partes de las AFP encuestadas consideran que se articulan poco para el desarrollo de los proyectos del Marco de Cooperación y solo 22,2% consideran que se articulan mucho o bastante. Entre las entidades del Estado, en un 90% consideran que se articulan mucho o bastante (ver anexo 9).

En cuanto a mesas de coordinación multiactor, hay varios ejemplos positivos de estos ejercicios de articulación, aunque hay carencia de mecanismos formales y periódicos establecidos. Cabe notar que, justo en la fase final de esta evaluación (diciembre 2023), se estableció un grupo de cooperantes con el liderazgo del coordinador residente y el embajador de la Unión Europea.

Hallazgo 10: Las alianzas del SNU con organizaciones de la sociedad civil y sindicatos se han incrementado con el paso de los años con capacitaciones, apoyo en comunicaciones, y articulación entre diferentes actores, apoyos que son bien valorados, aunque se echa de menos un apoyo más estratégico y un mayor rol de incidencia o articulación con el gobierno, incluso con diálogos tripartitos (pregunta 2ª, 2b).

El SNU en Paraguay trabaja en alianza con diferentes actores que han crecido y diversificado durante los últimos años. En 2020 fueron 80 socios, de los cuales el 70% eran instituciones públicas. En 2021

ISEGORÍA

fueron 110 socios, donde el 54% fueron instituciones públicas. En 2022 fueron 114 socios, con un 54% de instituciones públicas (ONU Paraguay 2021, 2022, 2023). En el caso concreto de las organizaciones de la sociedad civil, han crecido como porcentaje en el total de socios, pasando del 10% en 2020, al 15% en 2021 y al 16% en 2022, y en números absolutos de 8 en 2020, a 16 en 2021, y 18 en 2022 (ONU Paraguay 2021, 2022 y 2023).

Tanto organizaciones de la sociedad civil como sindicatos valoran de forma positiva los apoyos que se dan desde el Sistema en forma de espacios de diálogo o articulación, diagnósticos, apoyo con comunicaciones como publicación de informes o campañas de información, y capacitaciones. De esta forma se fortalecen las capacidades de estas organizaciones, fomentando su visibilidad y el de los temas que abordan contribuyendo a su difusión en la sociedad.

En cuanto a los espacios de articulación, destacan, por ejemplo, los encuentros en torno a los problemas de la niñez, durante la Semana por los Derechos de Niñas Niños y Adolescentes, o el espacio creado entre la ONU y representantes de más de 20 organizaciones de la sociedad civil sobre discapacidad con análisis de proyección estratégica y capacitaciones, los apoyos técnicos a organizaciones de jóvenes, apoyo a organizaciones de VIH, apoyo en la defensa de los derechos de mujeres y niñas indígenas con las mujeres indígenas de Paraguay, capacitación a organizaciones de la sociedad civil en materia del derecho a la reunión pacífica y sobre el uso de la fuerza, el apoyo al informe anual de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, formación de dirigentes en trabajo forzoso o normas internacionales de trabajo, entre otros. También, las organizaciones de la sociedad civil destacan la importancia del trabajo del SNU en derechos humanos y la presencia y labor de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos en Paraguay a través del Asesor de Derechos Humanos de la OCR, resaltando cómo facilita el acceso y la coordinación de las organizaciones de la sociedad civil con las AFP y temas de derechos humanos.

En algunos casos, incluso, el apoyo económico que se da desde las AFP o la cooperación internacional es determinante para estas organizaciones: “no tenemos fuente de financiamiento fuera de la cooperación internacional, más con el contexto de educación, de la extrema discriminación y ahora se suma al tema salud mental”. (entrevista, OSC, nacional, 2023)

Aunque los espacios de diálogo con la ONU se aprecian, se menciona que requieren continuidad y constancia. Adicionalmente, se menciona que el apoyo desde el SNU no es tan estratégico sino más dado en proyectos puntuales y que no hay una agenda de trabajo conjunta. Además, 33% de las organizaciones de la sociedad civil encuestadas consideran que se les incluye poco en el diseño de proyectos del Marco de Cooperación, mientras que entre AFP este porcentaje es del 50% (ver anexo 9).

Adicionalmente, algunos actores de las OSC y sindicatos, pero incluso también al interior del SNU, creen que el SNU debería adoptar un rol más político y hacer pronunciamientos más enfáticos en defensa de los temas de interés comunes. Sin embargo, esta aspiración se ve limitada debido a la necesidad del SNU de alinear sus acciones con diversos actores y mantener espacios abiertos para influir de otras maneras, a veces menos directas pero progresivas. Esta tensión se evidencia en temas como la ley contra toda forma de discriminación.

Además, sectores de la sociedad civil expresan la necesidad de una mayor interlocución con el SNU, que también incluya al gobierno, buscando un respaldo no solo económico sino también político, especialmente en un contexto social-político desafiante para grupos minoritarios.

Hallazgo 11: Las alianzas con el sector privado se han incrementado durante el último Marco de Cooperación, aunque todavía existe margen para mejorar, especialmente en sectores como migración (pregunta 2b).

El sector privado en Paraguay se ha involucrado cada vez más en iniciativas de cooperación y desarrollo, ha pasado del 2% en 2020 (2 socios), al 8% en 2021 (8 socios) y al 9% en 2022 (10 socios) (ONU Paraguay 2021, 2022 y 2023). El fortalecimiento de esta relación también se evidencia en el desarrollo conjunto de campañas de información y comunicación, o en la relación con la Red del Pacto Global con el primer congreso realizado en Paraguay en 2023. No obstante, aún hay margen para fortalecer esta cooperación, por ejemplo, en temas relacionados con migración y la inclusión de migrantes en el mercado laboral. Aunque hay avances incipientes en la contratación formal de migrantes y en el trabajo con sectores como aerolíneas y bancos para facilitar la integración de estas personas, aún persisten desafíos, como la regulación de comisiones por transferencias de dinero y la bancarización de migrantes con documentación incompleta.

4.3 Eficacia y orientación al impacto

Hallazgo 12: El análisis del avance de indicadores del marco de monitoreo no permite identificar de manera clara la contribución del UNSDCF y en particular del SNU y aún menos es posible identificar elementos de atribución directa. Esto está relacionado con factores como el tipo de indicadores seleccionados y/o la carencia de información, entre otros (pregunta 3^a).

La matriz de monitoreo del UNSDCF (anexo 16) cuenta con una batería de 155 indicadores entre indicadores de outcome/efecto (84) y de outputs/producto (71). Al respecto, se valora el esfuerzo de alineación a los indicadores del PND, en línea con los propósitos de la Reforma ONU.

Dicho eso, en primer lugar, se nota una carencia de información generalizada. En cuanto a los indicadores de efecto, 25 no tienen avance reportado en 2020 ni 2021, 32 no lo tienen en 2022; 48 no tienen meta a 2024, es decir más de la mitad. De los que cuentan con reporte para 2022, sólo 11 reflejan un avance positivo. La situación es similar para los indicadores de output, aunque se esperaría mayor disponibilidad de información siendo usualmente indicadores que piden principalmente performance. Sin embargo, 19 no tienen avance en 2020 ni 2021, 33 no lo tienen en 2022. Más de la mitad de los indicadores (42) no tienen meta a 2024 y sólo 14 con avance positivo en 2022¹⁷.

No cabe duda de que, en varios casos, se trata de indicadores que no cuentan con una periodicidad anual de recolección e, inclusive para los de output, la responsabilidad del levantamiento está fuera del alcance directo del SNU. Dicho esto, la selección de la batería de indicadores no parece haber sido la más adecuada para el propósito de seguimiento y rendición de cuentas del Marco. La disponibilidad de información tiene que ser tenida en cuenta desde el momento de formulación del marco de monitoreo y es importante seleccionar indicadores que permitan el seguimiento efectivo del avance del Marco con periodicidad anual para los de output y con mayor disponibilidad de información periódica para los de efectos. Además, llama la atención la batería de indicadores de output. Este tipo de indicadores, bajo una lógica de gestión basada en resultados, deberían ayudar a medir la performance del Marco y en particular del SNU y deberían contar con un mecanismo de levantamiento de información más simple. Sin embargo, en este caso parecen más indicadores adicionales de efecto y por lo tanto no permiten medir de manera clara la performance del SNU; tampoco cuentan con información completa, como mencionado arriba.

Hallazgo 13: A pesar de los desafíos de la matriz de monitoreo, con base en la recolección primaria y en la información de avance reportada en los informes narrativos, se destaca la contribución del Marco de Cooperación en las cuatro áreas de prioridad y los resultados en términos de fortalecimiento de capacidades, en particular en el contexto del apoyo a la respuesta a la pandemia.

¹⁷ Elaboración propia con base en la matriz de monitoreo del UNSDCF (anexo 16).

Sin embargo, la información disponible no es suficiente para hacer valoraciones de impacto (pregunta 3c y 3d).

En general, los actores destacan el avance logrado hasta el momento, enfatizando la eficacia en la ejecución de las prioridades nacionales en el contexto de la primera parte de implementación del Plan Nacional de Desarrollo (PND 2030) y de los ODS.

En cuanto a los resultados, en la prioridad 1 se destacan los avances en protección social y cuidado, pero se menciona la necesidad de más apoyo del Ministerio de Desarrollo Social. Además, se destaca la implementación de una nueva ley migratoria en 2022 con el respaldo técnico del SNU.

En la prioridad 2, enfocada en el planeta, se resalta que todos los proyectos de sostenibilidad ambiental seleccionados tienen componentes de salvaguardas ambientales y de género. Se abordan problemas relacionados con la tenencia de la tierra y se menciona el avance en la planificación del uso del suelo en el área metropolitana de Asunción, logrando una visión metropolitana por primera vez en Paraguay. El énfasis hecho en el Marco de Cooperación, destinando una prioridad a temas relacionados con sostenibilidad ambiental, se refleja en la opinión positiva de las entidades encuestadas, en la medida en que 94,4% consideraron que el enfoque de medioambiente se incluyó bastante o mucho en los planes de trabajo o proyectos del Marco de Cooperación (Anexo 9).

En la prioridad 3, se resalta el avance en la inclusión financiera de mujeres y emprendimiento a través del Crédito Agrícola de Habilitación. También se destaca el inicio de la política de cuidados, impulsada por una crisis de cuidados a nivel nacional, lo que llevó a la propuesta de un Sistema Nacional de Cuidados (ley en el Congreso desde diciembre de 2021) y a la creación de una Política Nacional que busca la articulación de esfuerzos interinstitucionales, mejorando los servicios en territorio en el contexto crítico de la pandemia.

En la prioridad 4, se destaca que algunas instituciones, especialmente el Ministerio de Justicia, lograron avances significativos con el respaldo del Marco de Cooperación y contribución para la puesta en marcha y fortalecimiento del Simore Plus, un mecanismo clave para el monitoreo y seguimiento de la implementación de las recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos, vinculándolas a la Agenda 2030. Se menciona la realización del octavo censo nacional de población y vivienda, el cuarto censo de pueblos indígenas y la creación del Instituto Nacional de Estadística como conquistas históricas¹⁸.

En resumen, los resultados muestran avances significativos, pero también destacan desafíos financieros, la importancia de la coordinación estratégica y la necesidad de abordar brechas y desigualdades en diversos ámbitos.

En general, en cuanto al fortalecimiento de capacidades institucionales, en el contexto del Marco de Cooperación se han realizado una amplia gama de acciones de fortalecimiento. Así, en el ámbito del medioambiente, se han ofrecido capacitaciones en climatología, gestión de riesgos asociados al cambio climático, resiliencia al cambio climático, sector forestal y buenas prácticas agrícolas. En salud, se han realizado capacitaciones sobre salud materna y neonatal, emergencias obstétricas, otras especialidades de salud, servicios de atención a la salud mental y apoyo psicosocial (SMAPS). En el tema de migración, se han impartido procedimientos para la atención e integración de personas migrantes y refugiadas. Respecto al género y la prevención y atención de Violencia Basada en Género (VBG), se han organizado capacitaciones sobre género, violencia basada en género, prevención de la violencia y del abuso sexual

¹⁸ Gracias a la Ley N°6670/2020 se aprueba la transición de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) al Instituto Nacional de Estadísticas (INE), como ente rector para la elaboración, producción y difusión de las estadísticas oficiales en el Paraguay.

ISEGORÍA

contra niños, niñas y adolescentes. Además, se ha abordado la trata de personas con capacitaciones técnicas dirigidas especialmente a jóvenes. Finalmente, se han ofrecido capacitaciones a MYPIMES en gestión de calidad, entre otros.

En capacidades y dotaciones físicas, se resalta, a modo de ejemplo, la contribución a la construcción del Palacio de Justicia de Ciudad del Este, el diseño del nuevo edificio del MADES, mejoras a escuelas agrícolas y agromecánicas, Centros de Atención y de Protección de niños, niñas y adolescentes, así como equipos de alta capacidad para almacenar vacunas en lugares remotos con energía solar y monitoreo a distancia.

Un ejemplo de apoyo institucional a lo largo del tiempo a una entidad del territorio es el brindado al Centro Regional de las Mujeres, que desde 2014 depende del Ministerio de la Mujer, pero que ha contado con un apoyo constante de AFP para mejorar sus capacidades. Así, han contado con apoyo en campañas de comunicación, difusión, talleres sobre VBG, pero también con visitas directas para preguntar por sus necesidades. Un ejemplo de un apoyo institucional reciente es el apoyo a la habilitación oficial del Instituto Técnico Superior de Niñez y Adolescencia, dependiente del MINNA.

En sistemas de información, se evidencia el fortalecimiento Sistema Integrado de Información Social, información en puestos migratorios, así la cooperación técnica a sindicatos y organizaciones de empleadores, organizaciones de jóvenes. También destacan las capacitaciones en derechos humanos y políticas públicas con enfoques de derechos humanos a personas funcionarias públicas, puntos focales del Simore Plus, gobiernos locales, así como en protección de pueblos indígenas. Igualmente, importante fue la capacitación en derechos humanos al interior de las mismas AFP del sistema, lográndose así un fortalecimiento transversal de capacidades en el país.

Ante la crisis desatada por la sequía, también cabe destacar los proyectos enfocados en el mejoramiento de la seguridad hídrica, como la construcción de sistemas de agua potable en trece comunidades de Amambay, Alto Paraná, Canindeyú y Caaguazú, con estudios sobre sistemas de agua a nivel urbano y rural, con capacitaciones en manejo del recurso hídrico, trabajos para garantizar el abastecimiento del reservorio de Asunción, mejoramiento de la planta de tratamiento Ciudad del Este. En el Chaco también se realizaron instalaciones de tanques, reservorios, mejoramiento integral de los sistemas de las escuelas, como lo destaca un enlace territorial: “En algunos proyectos de agua incluso se produjeron más beneficios de los esperados en la medida en que con las instalaciones dejadas se pudo proporcionar agua a más personas o localidad de las que inicialmente se planeó” (entrevista, territorial, 2023).

Adicionalmente, el trabajo del SNU ha contribuido a fortalecer capacidades individuales en diversas áreas: desde el emprendimiento con enfoque de género, hasta la resiliencia climática y la producción sostenible. Se destacan también iniciativas en educación, con foco en la prevención del abuso sexual y la violencia, desarrollo de habilidades de lectura en los primeros años, y capacitación en derechos sexuales y reproductivos. Además, se han mejorado capacidades en liderazgo político y democrático, gestión ambiental y desarrollo comunitario, incluyendo a jóvenes y mujeres indígenas. Igualmente, se han fortalecido capacidades en protección social y de la niñez, presupuestos por resultados.

Por otra parte, dadas las restricciones presupuestales, en algunos casos se opta por lograr un fortalecimiento de las entidades u organizaciones a través de apoyos puntuales a publicaciones, encuentros, eventos, que, si bien no fortalecen directamente, sí contribuyen a la labor general, vigencia, generación de evidencia y visibilidad, fortaleciendo indirectamente a las organizaciones.

Ante la pandemia de COVID-19, el SNU contribuyó a fortalecer las capacidades del sistema de salud, además de contribuir en políticas públicas para la recuperación social y económica, dejando capacidades

ISEGORÍA

instaladas en el país. Como respuesta ante la pandemia, parte de la estrategia de intervención consistió en fortalecer capacidades del sistema público del país. Se fortalecieron las capacidades del sistema de salud en equipamiento, capacidad en camas en hospitales, plantas de producción de oxígeno, formaciones a personal de salud, y fortalecimiento Centro de Operaciones de Emergencia del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, entre otros.

En respuesta de respaldo a políticas y programas a la pandemia, se destacan la asesoría para la Ley de Teletrabajo, apoyo técnico para formulación de políticas para la recuperación económica y del sector agropecuario, asistencia para la aprobación del Convenio 102 sobre Norma Mínima de Seguridad Social, asistencia para la formulación del Plan Nacional de Empleo 2022-2026.

En resumen, las agencias del Sistema de las Naciones Unidas han tenido un papel esencial en brindar apoyo técnico y fortalecer capacidades en áreas críticas, contribuyendo al diseño, implementación y formulación de proyectos nacionales. Han sido pilares en la promoción y cumplimiento de los ODS, instalando estas metas en la agenda nacional y destacando la importancia de su implementación. Además, han sido fundamentales en el fortalecimiento institucional y gestión del conocimiento, ofreciendo herramientas y estrategias para el desarrollo y fortalecimiento de capacidades locales. Paralelamente, han proporcionado un espacio vital de interlocución entre el Estado y otros actores, posicionando temáticas esenciales y fomentando la colaboración. Asimismo, han sido defensores activos de derechos humanos y políticas públicas, respaldando y defendiendo iniciativas que buscan proteger y promover los derechos fundamentales en el país. Por último, han destacado en su apoyo a la sociedad civil, facilitando su participación activa en procesos nacionales y proyectos clave.

Hallazgo 14: A partir del Marco de Cooperación se ha contribuido a la elaboración de planes y políticas públicas que pasan a ser parte del acervo del país y permanecen en el tiempo, especialmente en áreas que requieren atención especial para revertir situaciones de desigualdad estructurales, aunque persiste el desafío de su implementación posterior. (pregunta 3ª y 6b)

Las AFP han contribuido mediante asistencia técnica a la elaboración de políticas públicas que pueden perdurar en el tiempo, especialmente en áreas de niñez, mujer, pueblos indígenas, personas afrodescendientes, medioambiente, así como apoyo en forma de insumos a políticas públicas como el apoyo con los censos nacionales, entre otros. En efecto, el 86,1% de las organizaciones encuestadas consideraron que el Marco de Cooperación aporta bastante o mucho a los programas y políticas vigentes.

Así y tal como mencionado en las entrevistas y en los informes anuales, se destaca el lanzamiento y puesta en marcha de la Estrategia Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia (ENAIPI), Ley de Protección Integral a las Mujeres contra toda forma de violencia y la mejora de los servicios de prevención, atención y acompañamiento de situaciones de violencia a mujeres y NNA, el Plan Nacional de Pueblos Indígenas (PNPI), luego aprobado como política pública, y la asistencia para la reglamentación del Decreto 1039 “Protocolo para el proceso de consulta y consentimiento libre, previo e informado con los pueblos indígenas que habitan en el Paraguay” y el apoyo para la elaboración del Proyecto de Ley para la Política Nacional de Cuidados, con su primer plan de acción. El SNU también cooperó en la reglamentación de la Ley 6940/22 que establece mecanismos y procedimientos para prevenir y sancionar actos de racismo y discriminación hacia personas afrodescendientes, así como en la formulación de la Ruta intersectorial para la atención integral de niñas, niños y adolescentes; y la Política Nacional de Recursos Humanos en Salud del Paraguay 2020-2030 entre otras (ONU Paraguay, 2023).

Por otro lado, cabe destacar el apoyo la Estrategia Nacional de Bosques para el Crecimiento Sostenible y la revisión de la reglamentación de la Ley de Agricultura Familiar Campesina. Como parte del trabajo en género y etnicidad se apoyó la creación de la Comisión Especial Indígena (CEI) con diseño de

ISEGORÍA

metodologías para el consentimiento previo y la Comisión de Género. Adicionalmente se crearon planes para la gestión de residuos, protección del medio ambiente, y conservación forestal, con sistemas de monitoreo y control de la deforestación, desarrollo de protocolos para responder a la deforestación ilegal, y la creación de planes de restauración vegetal y forestal. Por último, se presentaron insumos como el primer diagnóstico de género para Paraguay, se apoyó el Censo Agropecuario Nacional, el octavo Censo Nacional de Población y Viviendas, y el cuarto Censo de Pueblos Indígenas.

Hallazgo 15: En varios contextos el apoyo de Naciones Unidas ha sido fundamental para institucionalizar sectores públicos o sociales, donde después de ese proceso se siguen proporcionando apoyos técnicos focalizados para continuar con su fortalecimiento. (pregunta 3ª, 6ª y 6b).

Dada la necesidad de avanzar en sectores estratégicos que enfrentan rezagos, pero también dadas las restricciones de presupuesto, en varios casos el apoyo de Naciones Unidas en Paraguay ha sido más fuerte en un comienzo para la institucionalización de entidades o agrupaciones, para las cuales, una vez entran en funcionamiento, el apoyo pasa a ser más focalizado en la medida en que encuentran financiación en el Estado, sus agremiados y otras fuentes, y de este modo el apoyo se focaliza a aspectos de fortalecimiento técnico puntual.

Por ejemplo, en el caso del Sindicato de Trabajadoras Domésticas, tuvo el apoyo para la formulación de la ley de trabajo doméstico de 2015 y para su marco regulatorio e implementación. En la actualidad el sindicato enfrenta desafíos como la aplicación completa de la ley, mayor participación y la falta en número de inspectores oficiales. Pero el apoyo de Naciones Unidas continúa, con, por ejemplo, apoyo para las publicaciones del Sindicato o talleres para contribuir a diagnosticar, apoyo a reformas a la ley. Lo mismo ha ocurrido contra entidades estatales como el Instituto Nacional de Estadística o la Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad, o el Crédito Agrícola de Habilidad. Por ejemplo, en el testimonio de una persona de estas entidades se menciona que: “Nosotros principalmente como institución, yo creo que fuimos creciendo de la mano de la cooperación. Si bien la institución también pone su esfuerzo y sus recursos, también la contrapartida local es muy importante. Entonces todo el modelo de transformación de la institución estuvo de la mano de la cooperación” (Entrevista, entidad Estado, nacional, 2023).

Hallazgo 16: En territorio la valoración de los resultados de los proyectos en el Marco de Cooperación es positiva, aunque en las alianzas con actores locales, tanto públicos, como privados, cabe un mayor grado de territorialización de los proyectos adaptándolos al entorno local. (3ª, 2ª y 2b)

Dadas las dificultades que se dan en territorio con grandes recorridos y la distancia que perciben sus habitantes frente a las instituciones del gobierno nacional, los proyectos de la cooperación son bien recibidos en la medida en que atienden necesidades.

Por otra parte, tanto desde entidades públicas como de organizaciones de la sociedad civil en territorio se ha identificado la necesidad de adaptar y contextualizar más los proyectos del SNU a las realidades locales en Paraguay, a las diferencias culturales y sociales específicas de cada región al implementar sus proyectos. El siguiente testimonio, entre otros similares, lo evidencian: “Muchas veces los proyectos son enfocados a nivel nacional, pero el enfoque que le dan es para la capital, que no es lo mismo que las otras regiones. Entonces visibilizar un poco si va a ser un proyecto marco que puede caracterizarse las regiones. Y qué tipo de proyecto es más viable para esas regiones. Y no una generalidad que nos abarque a todos” (entrevista, entidad pública, territorial, 2023)

Hallazgo 17: En un esfuerzo por formar alianzas regionales y vincularlas con las necesidades territoriales destaca la alianza entre las OCR de Paraguay, Argentina y Bolivia en busca de soluciones y focalización de esfuerzos en el Chaco, así como las capacitaciones y apoyo para informes locales voluntarios (pregunta 3^a, 3c, 2^a, 2b)

Para fortalecer las alianzas regionales y atender las necesidades específicas del territorio, se destaca la colaboración entre las OCR de Paraguay, Argentina y Bolivia. Esta alianza se enfoca en el Gran Chaco Americano y busca focalizar esfuerzos conjuntos en la región. Incluye análisis y búsqueda de soluciones compartidas a los desafíos de esta área, con visitas de campo realizadas por los tres coordinadores residentes, así como por líderes y equipos de AFP, abordando los vínculos entre los ámbitos humanitario, de desarrollo y de paz. Este esfuerzo regional incluye iniciativas para Escuelas Resilientes en Bolivia y Paraguay, enfocadas en la preparación de escuelas para responder a emergencias y mitigar los efectos del cambio climático y epidemias. Además, se han implementado medidas piloto de adaptación en comunidades locales, con enfoques basados en los ecosistemas y una perspectiva de derechos humanos, con elaboración de mapas de ecosistemas, estudios sobre ecología local, análisis de prácticas tradicionales para la resiliencia climática y evaluaciones de vulnerabilidad e impactos del cambio climático. Las comunidades Ishir de Puerto Diana y Nivaclé de Cacique Sapó han recibido apoyo en producción ganadera agroecológica. También, por ejemplo, se mejoró la resiliencia al cambio climático en General Díaz y Pozo Hondo, beneficiando a 150 familias con sistemas de cosecha de agua y a 65 fortaleciendo la apicultura. Igualmente, se fortalecieron las capacidades de los equipos de salud de zonas con poblaciones de mayor vulnerabilidad del Chaco y de la Región Oriental para mejorar la respuesta a emergencias sanitarias. Estos ejemplos, entre otros, muestran el énfasis que se ha hecho desde la OCR por buscar alianzas y realizar acciones que redunden en el beneficio de esta región.

Finalmente, desde las comunidades se reconoce y valora el trabajo realizado, destacando la importancia del respeto a los canales de comunicación establecidos, las autoridades locales y la socialización de los trabajos.

La ONU también ha fortalecido su colaboración con municipalidades en Paraguay para la localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), especialmente en el Chaco paraguayo, donde municipios como Boquerón, Campo Aceval, Filadelfia, Loma Plata, Mariscal Estigarribia y Tte. Irala Fernández han sido capacitados mediante talleres para la elaboración de Informes Locales Voluntarios (ILV), con acompañamiento posterior para la redacción. El ejemplo de estas municipalidades chaqueñas se expandió a la zona oriental del país y fue adoptado como buena práctica. En el cuadro de la misma iniciativa, en 2023 se ha iniciado el apoyo al departamento de Boquerón (Chaco) para realizar un informe departamental, y en el cuadro del trabajo conjunto entre Argentina, Bolivia y Paraguay se han iniciado consultaciones para un informe local trinacional en el Gran Chaco. Con el apoyo del Departamento de Economía y Asuntos Sociales de la ONU (UNDESA), estos informes proporcionan datos sobre la implementación de los ODS y ayudan a fortalecer procesos de rendición de cuentas y transparencia. En 2022 se publicó el Informe Local Voluntario de Filadelfia, y en 2023 también las Municipalidades de Coronel Oviedo y Fram completaron sus ILV, siguiendo el ejemplo de Filadelfia.

Hallazgo 18: Con respecto al enfoque de “no dejar nadie atrás”, se evidencian resultados principalmente en materia de género, derechos humanos y pueblos indígenas/interseccionalidad. Se destaca también el porcentaje de los suboutputs (proyectos/actividades clave) con marcador 2 y 3 de género y de derechos humanos, aunque hay dudas con relación a la efectiva asignación de recursos de manera coherente a lo anunciado en el marcador de género (pregunta 3a y 3b).

ISEGORÍA

El recuento de resultados realizado en los hallazgos anteriores de eficacia evidencia varios logros en materia de género, derechos humanos y para los pueblos indígenas. Algunos ejemplos son los avances en la inclusión financiera de mujeres y cuidado, el trabajo en prevención de violencia, incluyendo el fortalecimiento institucional, a partir del Ministerio de la Mujer, la promoción de la implementación de la Ley de Protección Integral a las Mujeres contra toda forma de violencia, a través de acciones de movilización social, también a través de la comunicación y la incidencia del UNCT para abordar desigualdades de género. La percepción de entidades del Estado encuestadas y de la sociedad civil coincide en ser positiva al respecto, pues 60% consideraron que el enfoque de género se incluyó mucho en planes de trabajo y proyectos del Marco de Cooperación y 40% bastante, mientras que 0% consideraron que poco o nada. La percepción de las AFP al respecto es también positiva, aunque con una menor cantidad que mencionaron mucho (33%) y 11,1% mencionaron poco, ninguna nada (Anexo 9).

En tema de derechos humanos, uno de los hitos es la contribución para la puesta en marcha y fortalecimiento del Simore Plus. En el caso de derechos humanos, también la percepción de las entidades encuestadas de Estado, sociedad civil y SNU es positiva, en la medida en que 91,6% consideraron que el enfoque de derechos humanos se incluyó mucho o bastante en el Marco y sus proyectos (Anexo 9).

En materia de interculturalidad e interseccionalidad, se evidencia el compromiso con los pueblos indígenas y afrodescendientes a través de censos específicos y leyes antidiscriminatorias, así como las intervenciones en el Chaco Paraguayo. En entrevistas, sin embargo, se señaló como un aspecto a mejorar la necesidad de abordar el estigma, discriminación y falta de servicios interculturales para estas comunidades. Además, se han fortalecido asociaciones de jóvenes y mujeres indígenas. La percepción de las entidades encuestadas es positiva, aunque algo menos, lo que puede reforzar la impresión de esos aspectos por mejorar, en la medida en que 77,7% de las entidades encuestadas consideraron que el Marco y sus proyectos incluyeron bastante o mucho el enfoque étnico, y 22,3% mencionaron que se incluyó poco o nada (Anexo 9).

Por último, con respecto a las personas con discapacidad, el Marco contribuyó al fortalecimiento de la Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad y promovió el diálogo con más de 20 organización es de la sociedad civil de y para personas con discapacidad de 6 departamentos y de la capital del país (ONU Paraguay, 2023). Sin embargo, quedan muchas áreas de mejora como evidenciado el UNCT Scorecard para la inclusión de personas con discapacidad (ONU Paraguay, 2023c) y en el hecho de que el 55,5% de las AFP encuestadas consideraron que el enfoque de discapacidad se incluyó poco o nada en los planes de trabajo y proyecto del Marco de Cooperación. La percepción fue mejor desde el Estado y la sociedad civil, en la medida en que solo 20% fueron de la misma opinión, mientras que 80% consideraron que este enfoque se incluyó bastante o mucho (Anexo 9).

Se valora la introducción de los marcadores de género y derechos humanos en los planes de trabajo conjuntos. Al respecto se evidencia que, según el marcador, más del 55% de los suboutput (proyectos/actividades clave) tendrían un aporte significativo a la igualdad de género y el 60% un aporte significativo a los derechos humanos (tabla n. 6). Sin embargo, mirando sólo los suboutput (proyectos/actividades clave) de género marcados “*gender specific*” más de la mitad no parece tener una redacción específica de género, lo que podría hacer surgir dudas sobre una posible sobrestimación del marcador de género¹⁹.

¹⁹ No es posible triangular este análisis con el UNCT SWAP Scorecard porque el indicador relacionado (6.1) no ha sido medido en los diferentes ejercicios realizados (ONU Paraguay, 2023b).

Tabla 6. Análisis marcador de género y derechos humanos

Prioridad	Marcador de género					Marcador de derechos humanos				
	ND	0	1	2	3	ND	0	1	2	3
Prioridad 1: Desarrollo social/personas										
<i>Subtotal prioridad 1</i>	10	0	27	36	32	10	0	11	30	54
Prioridad 2: Sostenibilidad ambiental/planeta										
<i>Subtotal prioridad 2</i>	9	1	27	19	5	11	0	27	17	6
Prioridad 3: Desarrollo económico inclusivo/propiedad										
<i>Subtotal prioridad 3</i>	1	0	12	21	5	1	1	16	17	4
Prioridad 4: Fortalecimiento institucional/paz y justicia										
<i>Subtotal prioridad 4</i>	2	0	20	19	1	2	0	20	11	9
<i>Total</i>	22	1	86	95	43	24	1	74	75	73
<i>% por nivel de marcador</i>	8,9%	0,4%	34,8%	38,5%	17,4%	9,7%	0,4%	30,0%	30,4%	29,6%

Fuente: elaboración propia con base en el plan de trabajo conjunto (ver anexo 17)

4.4 Eficiencia

Hallazgo 19: El nivel de ejecución ha sido más bajo con respecto a lo planificado, lo que evidencia desafíos de eficiencia (pregunta 4a y 4c).

El análisis financiero de los planes de trabajo conjuntos para el periodo objeto de evaluación con disponibilidad de información suficiente (2020-2022) revela en general una ejecución de los recursos por debajo de lo planificado (ver anexo 17).

En particular, en el 2020 se ejecutó el 76% de los fondos disponibles, lo que, si bien menor a lo planificado, parece suficiente, sobre todo considerando las complejidades del primer año de pandemia. El análisis desagregado revela que la prioridad 2 (Sostenibilidad ambiental/Planeta) fue la menor de ejecución con respecto a la planificación. En 2021, la ejecución alcanzó el 61% de los recursos disponibles, siendo nuevamente la prioridad 2 la con los mayores desafíos.

Además, algunos actores clave, en particular del Estado, subrayaron la poca eficiencia de la ejecución de los recursos relacionada con factores como la lentitud de los procesos y la excesiva burocracia, inclusive implicando tiempos muy largo para finalizar la formalidad de acuerdos entre diferente AFP y sus sedes para la implementación de proyectos clave del Marco de Cooperación. Aunque los actores también reconocen que los procesos de las AFP frecuentemente son más rápidos de los del Estado.

Hallazgo 20: El análisis presupuestario y la recolección primaria revelan desafíos para la implementación del Marco relacionados con la carencia y/o incertidumbre de financiación de varias líneas de acción (pregunta 4a y 4c).

Mirando la totalidad de los fondos ejecutados, así como reportados en los planes de trabajo conjuntos, se nota una prevalencia de donantes nacionales (55,9%, de los cuales aproximadamente la mitad son fondos del presupuesto general de gastos y la mitad de entidades binacionales), con énfasis en algunos donantes específicos²⁰. Tal como mencionado anteriormente, con la mayoría de los donantes, el diálogo y negociaciones se dan de manera bilateral y separada por cada AFP y, además, Paraguay tiende a no ser priorizado por Fondos Multidonantes de Naciones Unidas que tendencialmente son el principal promotor de programación conjunta de las AFP. A ello se suman situaciones en que el direccionamiento de recursos

²⁰ Fuente: Análisis con base en el extracto del Plan de Trabajo Conjunto entregado al equipo evaluador. (export: 10 junio 2023 y recibida versión con avance narrativo suboutputs en septiembre 2023). Estado del Financiamiento 2020-2022, Naciones Unidas Paraguay, junio de 2023.

va hacia temas particulares de interés para los donantes, lo que no necesariamente está alineado con las brechas de financiación en áreas prioritarias del Marco de Cooperación.

De hecho, la estructura de financiación de este Marco tiene una relación con la eficiencia de implementación y ejecución, sobre todo si se considera el alcance temático muy amplio y ambicioso de las cuatro prioridades y nueve efectos esperados.

En lo que tiene que ver con la carencia de recursos, es algo que ha condicionado el logro de los resultados que se pretendía alcanzar en el momento de la planificación y teniendo en cuenta las expectativas de cada actor. Por ejemplo, las limitaciones de presupuesto por parte de contrapartes oficiales han afectado el avance del Marco sea en su responsabilidad de implementador directo (es decir su capacidad de asegurar financiación a lo largo del tiempo a algunas líneas de acción priorizadas en el Marco), sea en su rol de donante del SNU²¹.

Eso parece haber generado, en la opinión de varios actores, la expectativa/necesidad de que las AFP de cooperación técnica fueran principalmente cooperadoras financieras para cubrir demandas materiales hasta relacionadas con necesidades operativas y costos fijos de las entidades, lo que puede haber afectado en últimas la interpretación del rol de las Naciones Unidas en el país. A este propósito, los socios reconocen el rol clave del SNU y la importancia de la alianza para la implementación del Marco de Cooperación, pero, según algunos actores, el rol de Naciones Unidas está muy enfocado en apoyo en materia de infraestructuras y esto “desdibuja un poco la imagen, de las agencias del sistema” (entrevista nacional Estado, 2023).

Hallazgo 21: Entre los factores que han causado desafíos a la implementación, ejecución y financiación del Marco, como la pandemia, cabe también mencionar cambios legislativos (pregunta 4c).

Paraguay ha promulgado legislación, como la Ley Godoy, que, según algunos actores, puede limitar el acceso de las AFP de Naciones Unidas a fondos del presupuesto general del Estado, cuando las entidades soliciten el apoyo del SNU. Aunque no está prohibido, parecen haberse introducido limitaciones estrictas sobre las fuentes de presupuesto utilizables por entidades públicas en colaboración con las AFP. Esta limitación podría generar presión y competencia sobre los fondos disponibles, dificultando la colaboración efectiva. La coordinación entre agencias y el Estado paraguayo se vuelve crucial para trabajar en el marco de estas nuevas restricciones.

Hallazgo 22: En cuanto a los mecanismos de gobernanza, se valora muy positivamente el esfuerzo de involucramiento del Gobierno a partir del co-liderazgo de los grupos de resultados, pero básicamente los mecanismos de gobernanza no funcionaron o lo hicieron de manera muy esporádica en los primeros dos años, para luego activarse en 2022 con algunos desafíos en el entendimiento común de su propósito y cuestionamientos sobre su utilidad (en particular con referencia a los grupos de resultados) (pregunta 4b).

En general se considera que hubo coordinación entre los diferentes actores clave del Marco, pero esa no pasó principalmente por los mecanismos de gobernanza establecidos en el contexto de la Reforma ONU.

²¹ La carencia de recursos ha sido mencionada de manera reiterada durante la recolección primaria, pero llama la atención que esto no aparezca tan evidente en el análisis de los fondos requeridos vs disponibles del plan de trabajo conjunto para el periodo 2020-2022.

ISEGORÍA

De hecho, el comité directivo se reunió de manera muy esporádica sin lograr ser el lugar de orientación estratégica del Marco de Cooperación tal como establecido en el mismo documento inicial y en los lineamientos de la Reforma ONU²².

De igual manera, los grupos de resultados sólo se activaron en enero 2022, con el co-liderazgo de instituciones públicas y agencias de la ONU designadas como líderes y participantes. A lo largo de los meses de marzo a octubre de 2022, estos grupos trabajaron en la priorización estratégica de productos y revisaron indicadores dentro del Marco de Cooperación. En ese ámbito, las actividades de mayor prioridad en el marco de cooperación para contribuir al desarrollo nacional que responden a las políticas, estrategias, programas y compromisos del país fueron consensuadas por los representantes de las distintas instituciones miembros del grupo de resultados.

Hay una percepción variada sobre la efectividad de los grupos de resultados, con algunos destacando avances y otros señalando críticas en la estructura, limitado funcionamiento y falta de tiempo para dedicarse a esa labor, entre otros. Por otro lado, se señaló que en algunos casos la composición de un grupo de resultados (i.e. Planeta) era muy parecida a la de un organismo multiactor ya existente que ya se venía reuniendo (Comisión ODS).

Desafíos en la coherencia y en una planificación efectiva también surgieron. Las instituciones nacionales mencionan haber dedicado un esfuerzo considerable en la planificación, pero la falta de claridad sobre los objetivos y la presentación de proyectos ya en ejecución complicaron la programación futura. La dinámica de los grupos de resultados no fue uniforme, algunos avanzaron más eficientemente que otros. En particular, las instituciones participantes expresaron algunas percepciones negativas, señalando ineficiencias, falta de comunicación fluida y resultados tangibles. La falta de claridad en la metodología de trabajo y la falta de recursos económicos asociados contribuyeron a la desorientación y la percepción negativa de las instituciones. Por ejemplo, el ejercicio de priorización de 2022 en el marco de los grupos no fue entendido de manera clara por algunas instituciones que tenían la expectativa de un ejercicio de formulación de nuevas iniciativas y no de socialización y priorización de líneas de acción ya existentes y en implementación.

La falta de claridad y comunicación en la coordinación también se destacó, junto con la necesidad de revisar la articulación de grupos temáticos para mejorar la eficiencia. La limitación de recursos humanos que se pudiera dedicar a este ejercicio y la superposición de funciones afectaron la efectividad de la gobernanza.

En resumen y tal como ha sucedido en otros países, es indudable que los mecanismos de gobernanza establecidos en la reforma ONU tienen un propósito muy valioso y favorecen la apropiación nacional, pero, al mismo tiempo, se han revelado complejos en su implementación, en particular en el caso de los grupos de resultados y planes de trabajo conjuntos. Con base en las lecciones de esta evaluación y otras similares de UNSDCF en la Región, sería recomendable considerar ajustes sustanciales en los lineamientos globales del UNSDG a los países.

Hallazgo 23: La dinámica compartimentada de diálogo y trabajo entre AFP y entidades del Estado en ocasiones no permite una mayor fluidez en las relaciones, aunque hay excepciones (pregunta 4a y 2b).

La relación de las AFP con el Estado en algunos casos no es tan fluida debido a la falta de comunicación entre las entidades del Estado. Tanto así, que en ocasiones algunas AFP se vuelven articuladoras entre entidades del Estado. Incluso durante la negociación del Marco de Cooperación varias

²² ONU Paraguay (2020), p. 61 y UNSDG (2019). p. 36.

entidades se enteraron de proyectos de otras entidades, que se relacionaban con los de ellos, y que no conocían. Algunos ministerios con los que el SNU desarrolla labores también mencionan directamente que tienen que hacer grandes esfuerzos para lograr la atención de otros ministerios para trabajar temas relacionados con las acciones del SNU que requieren una coordinación. El siguiente es un testimonio que ejemplifica lo encontrado en entrevistas: “Los ministerios ... cada uno está llevando su cartera y no necesariamente hay mucha comunicación e intercambio de información entre ellos” (entrevista, AFP, nacional, 2023).

Por otro lado, vale la pena destacar algunos casos de articulación Estado-SNU, donde el SNU también ha tenido una contribución significativa y se ha dado una sinergia virtuosa como lo es el Simore Plus. Este se considera una buena práctica a nivel interinstitucional al promover una dinámica activa entre distintos puntos focales en diferentes entidades del Estado y logrando la sistematización de las recomendaciones en derechos humanos y ODS, con respaldo a informes sobre la situación de la niñez y a futuro sobre género. El Simore Plus ha sido tomado de ejemplo por otros países, de modo que Paraguay ha contribuido en cooperación sur-sur a su replicación.

4.5 Coordinación

Hallazgo 24: Si bien ha habido avances en la generación de sinergias internas con respecto al UNDAF anterior, en particular en el contexto del apoyo a la respuesta a la pandemia, aún persisten desafíos en la implementación conjunta y la movilización de recursos compartidos en el escenario de donantes en Paraguay (pregunta 5a).

Según las personas entrevistadas, se observa que ha habido avances en la generación de sinergias internas y en la coordinación del Marco de Cooperación, sobre todo con respecto al ciclo anterior²³.

La introducción de este Marco permitió una mayor movilización de recursos y trabajo articulado, especialmente durante la pandemia. Se destaca que el contexto pandémico proporcionó oportunidades para la coordinación máxima entre las agencias de la ONU, permitiendo ejemplos concretos de trabajo conjunto, como la respuesta coordinada a la pandemia. De hecho, la pandemia impulsó la unidad entre las agencias, movilizandolos recursos de manera interagencial.

No obstante, persisten desafíos en la programación conjunta y la implementación interagencial en terreno. Aunque se comparte la experticia entre agencias, algunas entrevistas indican que cada agencia a menudo sigue su propio camino y ritmo, lo que puede limitar la eficacia de la coordinación. Además, la falta de fondos específicos para acciones conjuntas (especialmente Fondos Multidonantes/Pooled funds, como son los administrados por el MPTFO, por más que 6 años ausentes en Paraguay) puede ser un obstáculo significativo, ya que las agencias tienden a depender de recursos propios y/o movilizados de manera bilateral. Particularmente, la ausencia plurianual de cualquier apoyo de fondos multidonantes administrados por el MPTFO (como por ejemplo el SDG Fund) puede tener un efecto desmotivador sobre el espíritu de trabajo en equipo del UNCT.

De hecho, según la información recolectada para esta evaluación, en la fase inicial de este Marco no había programas conjuntos como tal registrados en Paraguay, debido a la ausencia de fondos específicos para acciones conjuntas en un contexto en el cual los grandes fondos multidonantes globales

²³ Los temas relacionados con coordinación externa con actores como la sociedad civil, algunos aspectos de relación con el Estado y el posicionamiento y credibilidad del SNU, que figuraban en subpreguntas de coordinación en la matriz de evaluación, finalmente se consolidaron en la sección de coherencia para evitar duplicaciones.

ISEGORÍA

frecuentemente no priorizan un país como Paraguay para la asignación de recursos. Se enfatiza la importancia de tener incentivos y recursos para trabajar de manera conjunta.

En conclusión, se reconoce que hay avances en coordinación en el contexto de la Reforma ONU, pero aún existen desafíos en la implementación del Marco y en lograr una verdadera cohesión entre las agencias para trabajar hacia un programa país único.

Hallazgo 25: Se reconoce la importancia del coordinador residente y la complejidad de su rol en el contexto de implementación de la reforma ONU. Al mismo tiempo, se identifica también la oportunidad para un liderazgo político aún mayor y unificador de la voz del SNU en el diálogo con el gobierno nacional, bajo un esfuerzo conjunto de todo el UNCT (pregunta 5b).

Con el inicio del proceso de Reforma de la ONU en 2018 y la conexas desvinculación (*delinking*) del rol de la coordinación residente del PNUD, se le ha asignado al Coordinador Residente un rol más independiente y de mayor liderazgo del UNCT (UNSDG, 2019, p. 6 y 9). Sin embargo, en la práctica, se trata de un proceso de transición aún en curso y en construcción.

La recolección primaria reconoce los esfuerzos e importancia del coordinador residente y de la OCR (como referentes y facilitadores de las labores de coordinación, del diálogo y colaboración entre las AFP etc.), así como la gran complejidad de su rol. Al mismo tiempo, se identifica también la oportunidad para un liderazgo político aún mayor y unificador de la voz del SNU en el diálogo con el gobierno nacional, bajo un esfuerzo conjunto de todo el UNCT. La coordinación entre los organismos de las Naciones Unidas en el país sigue presentando algunos desafíos. Se señala la necesidad de mayor liderazgo político para garantizar una coordinación efectiva. La necesidad y/o tendencia de que cada agencia negocie su agenda y proyectos individualmente puede contribuir a la falta de coherencia y a la compartimentalización de las actividades. Además, cabe mencionar que, de las 18 Agencias, Fondos y Programas (AFP) presentes en Paraguay en el Marco de Cooperación, solo tres programan sus actividades a través de CPD que se derivan del Marco (UNFPA, PNUD, UNICEF). Las demás AFP tienen cada una su programación específica, que, si bien por mandato de la Reforma ONU se tiene que alinear al Marco, opera bajo modalidades diferentes.

Además, se destaca que la coordinación residente puede tener un rol más importante en situaciones específicas, como la movilización de recursos para proyectos interagenciales, pero aún puede haber resistencia o falta de iniciativa por parte de algunas agencias para trabajar de manera más colaborativa.

Por otro lado, y relacionado con lo mencionado en el hallazgo 8 y 9 de coherencia y 20 de eficiencia, varios actores recomiendan un fortalecimiento del coordinador residente para ordenar, unificar y elevar el diálogo del SNU con el Gobierno, en un contexto de cuestionamientos y donde es importante la pedagogía sobre el rol de Naciones Unidas en el país.

Hallazgo 26: Aunque hay una alineación aceptable, aún existen desafíos en términos de claridad y cohesión en algunos aspectos del Marco de Cooperación en relación con los intereses y mandatos de las agencias (pregunta 5c).

Los testimonios recogidos sugieren que hay cierto nivel de alineación entre el Marco de Cooperación y los intereses, prioridades y mandatos de los organismos de la ONU en el país. Se destaca que, aunque puede haber desafíos en términos de alineamiento temporal entre los procesos de planificación de las agencias y el Marco, se ha trabajado para asegurar que los temas clave, especialmente aquellos relacionados con mujeres, familias y niños, estén reflejados en los resultados del marco. Más en detalle, las AFP con CPDs han garantizado la alineación *verbatim* al Marco y otras AFP como FAO, a pesar de no contar con el mecanismo y proceso del CPD, menciona directamente la alineación al Marco en el

ISEGORÍA

Programa de País que tuvo inicio en octubre 2019 (ver FAO, 2019), mientras que para la mayoría de las otras AFP no se cuenta con información para realizar el análisis.

Sin embargo, también se mencionan áreas en las que se podrían mejorar la alineación y la claridad, como en la definición de ciertos temas dentro del marco. Además, se señala que, aunque ha habido avances en la alineación estratégica, aún se necesita avanzar más para crear un sistema con cohesión detrás de un programa país único.

Hallazgo 27: En territorio a veces se dan duplicaciones entre acciones de AFP y se dificulta llegar en equipo entre el Estado y el SNU, aunque la presencia de enlaces en algunos lugares y el mapeo de intervenciones se destacan como buenas prácticas para mejorar la coherencia, así como la coordinación de las autoridades locales en las mesas de protección, aunque se echa de menos mayor cercanía de la institucionalidad nacional (pregunta 5a y 2b)

Uno de los desafíos tanto para el SNU como para la articulación entre el SNU y el gobierno es llegar de manera articulada al territorio, en la medida en que a veces se encuentran intervenciones aisladas, o incluso duplicaciones. La logística y gestión en territorios es percibida por el 40% de las entidades de la sociedad civil o el Estado y por el 66% de las entidades de Naciones Unidas encuestadas como un factor que incide negativamente en la implementación de proyectos. Frente a esto, una buena práctica encontrada es un mapa desarrollado por una agencia del sistema para mapear todos sus proyectos en el país, que al compartirlo con otras AFP ha facilitado la identificación de áreas de colaboración y evitando la duplicación de esfuerzos y facilitado la logística en territorio. Además, compartir este mapa con otras AFP y equipos en el terreno, ha reforzado la percepción de un esfuerzo conjunto y cohesivo de las Naciones Unidas, mejorando así el impacto de sus proyectos en las comunidades locales.

Igualmente, las mesas de protección del Sistema de Protección Social ¡Vamos!, impulsado por el Gabinete Social de la Presidencia de la República con el apoyo del SNU, han logrado una buena coordinación local que facilita el trabajo de las AFP en estas zonas. Sin embargo, en temas que van más allá de estas mesas de protección, en estos lugares los diferentes actores locales perciben una desconexión con el gobierno central, en la medida en que su presencia es limitada y es difícil lograr un contacto para resolver problemas, lo que a su vez también limita en ocasiones el accionar de las agencias del SNU.

4.6 Sostenibilidad

Hallazgo 28: A favor de la sostenibilidad de las intervenciones en Paraguay está el tener un Plan Nacional de Desarrollo de largo plazo en el cual se pueden articular las acciones de cooperación del SNU. En ese contexto, se destacan los avances en materia de políticas públicas como mencionado en los hallazgos de eficacia que son clave para la sostenibilidad, pero se evidencian al mismo tiempo desafíos para su socialización e implementación, lo que puede afectar su sostenibilidad en el tiempo (pregunta 6a y 6b).

Paraguay se distingue en la región por contar con un Plan Nacional de Desarrollo que se extiende más allá de un periodo gubernamental, lo que constituye un enfoque a largo plazo inusual en comparación con otros países. A diferencia de naciones como Colombia, donde los planes de desarrollo suelen limitarse a la duración de un gobierno específico, Paraguay ha implementado un plan que ha perdurado a través de varios cambios de gobierno. Este enfoque proporciona una base más estable y continua para la sostenibilidad, destacándose como un elemento clave en la planificación y ejecución de políticas de desarrollo a largo plazo.

ISEGORÍA

Aunque muchas de estas políticas y programas son valiosas, para la mayoría de las personas entrevistadas existe un desafío posterior en cuanto a su socialización e implementación, bien sea por voluntad política o por restricciones presupuestales, lo que representa un riesgo para su sostenibilidad. Aunque, en ese aspecto también el SNU contribuye, como lo ha hecho, en la implementación o reglamentación de varias leyes, o como en el caso de los fondos que obtuvo el Grupo Interagencial de Pueblos Indígenas (GIPI) de UNDESA la socialización del Plan Nacional de Pueblos Indígenas, contribuyendo a un entorno institucional favorable al mismo.

Por otra parte, además de las diferentes políticas públicas que se han apoyado, donde se ha logrado incidencia a través del trabajo conjunto y relacionamiento de largo plazo con distintas entidades del Estado, una forma adicional de lograr una mayor incidencia en las políticas públicas es, como se manifestó en el taller de teoría del cambio, realizar un mayor trabajo con el legislativo, actor que no se mapeó en la preparación de este marco de cooperación, y con el cual se podría lograr mayor articulación, no necesariamente para lograr cambios estructurales que vayan más allá de los limitantes del contexto político, pero sí para facilitar el trabajo con mayor armonización de aspectos legislativos más puntuales.

Hallazgo 29: El Marco hizo énfasis en el fortalecimiento de las capacidades institucionales, tanto físicas y organizacionales, como del talento humano, que tienen alta probabilidad de persistir en el tiempo, así como en las capacidades de las personas beneficiarias finales. Sin embargo, un aspecto a mejorar está en la transferencia de buenas prácticas y lecciones aprendidas, así como en la rendición de cuentas para seguir fortaleciendo la sostenibilidad (pregunta 6a y 6b)

Más del 80% de los actores encuestados considera que el Marco ha contribuido a fortalecer las capacidades técnicas de las entidades del gobierno en el nivel nacional. Ese porcentaje baja a menos del 80% en el caso del fortalecimiento a entidades territoriales (pero se mantiene por arriba del 70%), aunque más del 30% de las AFP encuestadas considera que el fortalecimiento territorial ha sido limitado.

Esta percepción en general positiva coincide con la percepción mayoritaria de entidades públicas, AFP y organizaciones de la sociedad civil en cuanto a que el mayor aporte del SNU en el país es brindar asistencia técnica y fortalecer capacidades a nivel institucional y gubernamental, promoviendo también el desarrollo y la gestión eficiente de políticas públicas.

Además, en general hay una percepción positiva tanto en las instituciones públicas, las AFP y las organizaciones de la sociedad civil sobre el aporte que los proyectos del Marco de Cooperación contribuyen a fortalecer las capacidades técnicas y administrativas de las organizaciones de base. Para estos tres grupos de entidades entre el 73% y 80% consideran que estos proyectos aportan mucho o bastante al fortalecimiento de capacidades (Anexo 9). Sin embargo, hay una percepción diferencial entre el aporte a nivel nacional y a nivel territorial, también coincide con lo encontrado en otras secciones de este informe en relación con las dificultades que existen para llegar a territorio.

En cuanto al fortalecimiento en capacidad de respuesta ante shocks externos, particularmente relacionados con el clima, el trabajo del SNU ha hecho énfasis en este aspecto y ha tenido logros destacables, en medio de las limitaciones presupuestales, y en algunos casos de limitaciones que se presentan dada la diferencia entre ministerios en cuanto a quien debe coordinar aspectos relacionados o a la presencia en terreno, como se mencionó previamente. Desde el fortalecimiento del Ministerio de Medio Ambiente a nivel nacional, hasta el proyecto que ha fortalecido la resiliencia al cambio climático de la población local a través del Fondo Verde del Clima, pasando por las acciones puntuales para enfrentar la sequía en el Chaco que han fortalecido las capacidades de la población local para hacer frente a esta situación con equipamiento y formación, entre otros ejemplos, el trabajo del SNU ha tenido presente como una de las prioridades la resiliencia poblacional e institucional ante los shocks externos.

Por último, un aspecto donde hay espacio de mejora es en la transferencia de buenas prácticas y lecciones aprendidas, así como en la rendición de cuentas, procesos ambos con los que se contribuye a la apropiación y sostenibilidad de proyectos e iniciativas. En efecto, 73,3% de las organizaciones de la sociedad civil encuestadas consideraron que en los proyectos se cuenta en poca medida con mecanismos eficaces de rendición de cuentas que incluyan a las comunidades, 33,3% de las AFP también consideraron que poco y 11,1% que nada; mientras que para el total de las entidades encuestadas 50% consideraron que poco o nada. En el caso de la transferencia de lecciones aprendidas y buenas prácticas, las opiniones fueron menos negativas, pero en todo caso un 32,4% de las entidades encuestadas consideró que poco o nada se han implementado estrategias de comunicación al respecto (Anexo 9).

Hallazgo 30: Un desafío para la sostenibilidad es la incertidumbre sobre el compromiso e inversión del Estado para sostener las iniciativas en marcha debido a las limitaciones presupuestales o limitada presencia de instituciones estatales (pregunta 6b).

Para varios programas, así como para la implementación de políticas públicas, uno de los retos a futuro es el respaldo financiero del Estado. Diferentes actores tanto del SNU como de entidades públicas manifiestan que debido a limitaciones presupuestarias podrían encontrar restricciones futuras. Paraguay enfrenta un presupuesto deficitario, con una gran parte de la recaudación fiscal destinada a pagar salarios del funcionariado público, limitando así la capacidad de crecimiento, investigación y expansión. Finalmente, la limitada presencia de entidades estatales en territorio es un reto para la sostenibilidad de iniciativas que requieren apoyo posterior. En algunas regiones del país, como en el Chaco, como se mencionó en un hallazgo previo, hay escasa presencia directa de ministerios y se percibe una desconexión con las instancias centrales de poder.

Hallazgo 31: El SNU ha tomado diversas medidas en pro de la sostenibilidad financiera del avance hacia el cumplimiento de los ODS en Paraguay, aunque la perspectiva de largo plazo no es clara dado el tamaño de los desafíos (pregunta 6b).

Se han realizado diversas actividades en Paraguay para fomentar el financiamiento del desarrollo sostenible, con el apoyo de la ONU. Estas incluyen el desarrollo de un marco regulatorio para Bonos Sociales y Verdes junto con la Comisión Nacional de Valores, así como capacitaciones y promoción sobre el mercado de Bonos ODS. También se ha trabajado en fortalecer las finanzas sostenibles en colaboración con la Mesa de Finanzas Sostenibles y en la promoción de materias primas sostenibles con diversas mesas departamentales y la Plataforma Global de Materias Primas Sostenibles. Además, se ha colaborado con el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES) para desarrollar un marco regulatorio para pagos ambientales en ecosistemas urbanos y una metodología para el rescate de plusvalía inmobiliaria para municipios. Se han realizado capacitaciones sobre análisis de riesgo ambiental y social para el sector financiero, mapeo de inversión pública para los ODS con el Ministerio de Hacienda, estudios de inversiones de impacto y sostenibilidad fiscal, y análisis del impacto socioeconómico de COVID-19, enfocándose en los más vulnerables y en recomendaciones de política pública. Además, se ha trabajado el Mapa de Inversiones ODS, un mapeo de inteligencia de mercado y de inversiones para el sector privado y modelos de negocios sostenibles de alto impacto social y ambiental.

Hallazgo 32: El Marco de Cooperación enfrenta retos diversos financieros para continuar apoyando el avance hacia el cumplimiento de los ODS en Paraguay, que ha buscado enfrentar por medio de una planeación estratégica (pregunta 6b).

La reciente implementación de la llamada Ley Godoy, que limita legalmente el uso de fondos estatales por parte del SNU representa un desafío para las AFP en Paraguay y el trabajo que realizan en pro del

ISEGORÍA

cumplimiento de los ODS. Esta ley de racionalidad de los gastos públicos podría afectar negativamente la implementación de proyectos.

Otro riesgo para la consecución de recursos para el Marco de Cooperación existe en la medida en que este no cuenta con financiación directa, de manera que en ocasiones los recursos que se consiguen no están del todo alineados con sus productos y/o resultados.

Finalmente, al ser un país de renta media, los recursos internacionales, a partir de los fondos para la programación conjunta, pueden verse limitados en la medida en que fluyan hacia otros países de menor renta y/o con problemáticas consideradas más prioritarias. A lo que hay que añadir, las incertidumbres políticas y económicas a nivel global, como por ejemplo con la guerra en Ucrania, y el redireccionamiento de recursos causado por ellas.

En este contexto destaca la elaboración de la primera *Estrategia de financiación y movilización de recursos del Sistema de Naciones Unidas del Paraguay 2022-2024* (ONU Paraguay, 2022b). Esta estrategia apunta a reforzar la recolección de fondos de manera conjunta entre sus AFP, adaptándose a un contexto de recursos menguantes y preferencia por consorcios. Confrontando desafíos como la necesidad de mayor coordinación y gestión interagencial, se propone un nuevo modelo de recaudación colectiva que establece procesos colaborativos y estrategias para atraer financiamiento diversificado, incluyendo donantes no tradicionales. Se propone crear programas atractivos para financiadores, donde uno de los mayores retos es la colaboración interagencial para formular y obtener financiación para programas que contribuyan positivamente a la sostenibilidad integral, es decir, al bienestar de las comunidades, la protección del medio ambiente, y la prosperidad económica. La estrategia sugiere comenzar con un programa piloto interagencial y un clúster con roles compartidos. Se busca preparar y promover la participación de las AFP en la planificación y colaboración, evitando la duplicidad de funciones para una recaudación de fondos más eficaz.

5 Conclusiones

Las siguientes conclusiones se han elaborado con base en los hallazgos de evaluación y se organizan por criterio:

Pertinencia: El Marco demostró una alta pertinencia y alineación a nivel nacional e internacional. La plena armonización con el PND y los ODS fue evidente, marcando un hito al ser uno de los primeros UNSDCF firmados bajo los lineamientos de la Reforma de la ONU. Además, la alineación e integración de enfoques como género, derechos humanos, étnico y sostenibilidad ambiental reflejan la incorporación del enfoque de No Dejar Nadie Atrás. Por otro lado, el Marco se construyó de manera participativa y con base en el CCA, aunque ese análisis y sus actualizaciones se hubieran podido aprovechar más.

Pertinencia: Si bien el CCA y el Marco hicieron una buena identificación de brechas, la amplitud del Marco no facilitó la identificación y priorización de los nichos programáticos de mayor necesidad y donde el SNU podía desplegar el mayor valor agregado para el cierre de esas brechas. En cuanto a la gestión de crisis, la respuesta al COVID-19 mostró la flexibilidad del SNU, pero la herramienta SERP plantea preguntas sobre su idoneidad y su posible generación de estructuras paralelas.

Coherencia: La percepción general del posicionamiento del SNU en Paraguay es positiva, especialmente entre entidades estatales y parte de la sociedad civil. Sin embargo, existe un desconocimiento significativo sobre el Marco, tanto entre actores clave de gobierno como limitada apropiación de algunos actores del propio SNU. Si bien el Marco ha ordenado el trabajo del SNU y los actores valoran positivamente su presencia y contribuciones, en la esfera pública han surgido críticas desde algunos sectores a los objetivos

ISEGORÍA

y valores de la ONU, lo que no parece estar sustentado, pero requiere de una mayor claridad, pedagogía y comunicación por parte del SNU sobre su rol y valor agregado. Dicho eso, se evidencia un buen entendimiento pragmático en el diálogo entre la OCR y las AFP con las entidades gubernamentales, así como avances en el diálogo con sociedad civil, sindicatos y sector privado. En un contexto en que se evidencia la carencia de mecanismos establecidos multiactor formales y periódicos, se destaca la muy reciente constitución del grupo de cooperantes.

Eficacia: El análisis del avance de indicadores del marco de monitoreo no permite identificar de manera clara la contribución del UNSDCF, por lo que la batería de indicadores puede no haber sido la más adecuada para el seguimiento efectivo del avance del Marco. Sin embargo, gracias a la recolección primaria y revisión de escritorio, se destaca la contribución positiva del Marco en las cuatro áreas prioritarias y, en particular, en el contexto de la respuesta a la pandemia. Los avances en protección social, cuidado, sostenibilidad ambiental, inclusión financiera y fortalecimiento institucional son evidentes. Los resultados incluyen, además, el fortalecimiento de capacidades y apoyo a la formulación e implementación de políticas públicas, el apoyo a la institucionalización de sectores públicos o sociales, la promoción de alianzas e iniciativas en el nivel nacional y local. En territorio cabe un mayor grado de territorialización de los proyectos adaptándolos al entorno local.

Eficacia: Con respecto al enfoque de “no dejar nadie atrás”, se evidencian resultados principalmente en materia de género, derechos humanos y grupos étnicos/interseccionalidad, aunque hay margen de mejora y se requiere un seguimiento a la asignación efectiva de recursos para este fin.

Eficiencia: Se evidencia una ejecución de los recursos menor a lo planificado, lo que se relaciona con desafíos en la implementación/ejecución (como procesos internos de las AFP, compartimentalización del trabajo con las entidades del Estado, etc.). Además, la carencia e incertidumbre de financiación de varias líneas de acción no ha favorecido la eficiencia.

Eficiencia: Aunque se valora el esfuerzo de involucramiento del Gobierno en el co-liderazgo de los grupos de resultados, los mecanismos de gobernanza necesitan de revisión y refuerzo. La falta de activación efectiva en los primeros dos años, seguida de desafíos en la comprensión común de su propósito y cuestionamientos sobre su utilidad, evidencian áreas de mejora en la implementación de estos mecanismos.

Coordinación: se destacan avances en la generación de sinergias internas con respecto al ciclo anterior, en particular durante la respuesta a la pandemia. La coordinación máxima entre las agencias de la ONU durante la crisis reflejó la capacidad de trabajar en conjunto, movilizand o recursos de manera interagencial. Sin embargo, persisten desafíos en la coordinación y programación conjunta a partir de su financiación y la implementación en terreno.

Coordinación: La evaluación subraya la importancia del Coordinador Residente y su papel clave en el contexto de la reforma de la ONU. Se reconocen los esfuerzos, resultados y complejidad del rol, pero paralelamente se identifica también la oportunidad para un liderazgo político aún mayor con el fin de garantizar una coordinación más efectiva (en un esfuerzo conjunto de todo el UNCT), ya que la negociación individual de agendas y proyectos por parte de cada agencia puede contribuir a la limitada coordinación, coherencia y compartimentalización de las actividades. Aunque el Coordinador Residente puede desempeñar un papel crucial en la movilización de recursos, persiste la resistencia o falta de iniciativa por parte de algunas AFP para trabajar de manera más colaborativa. Por otro lado, la importancia del liderazgo político se destaca como esencial, tanto para garantizar una coordinación efectiva como para promover el diálogo y la comprensión del Gobierno Nacional sobre el valor agregado de Naciones Unidas.

ISEGORÍA

Sostenibilidad: La presencia de un Plan Nacional de Desarrollo de largo plazo en Paraguay emerge como un punto a favor de la sostenibilidad de las intervenciones y es rara en la Región. A pesar de estos beneficios, la dificultad en la socialización e implementación del Marco ya sea por limitaciones presupuestarias y complejidades del escenario de donantes, plantea riesgos para la sostenibilidad a largo plazo. Sin embargo, la contribución del SNU para la implementación y reglamentación de leyes y el fortalecimiento de capacidades institucionales y de sociedad civil tanto a nivel nacional como territorial son factores de sostenibilidad.

Mirando hacia el futuro, la incertidumbre en el compromiso e inversión del Estado y de donantes junto con otros factores, pueden volverse elementos de riesgo para la sostenibilidad financiera. Al respecto, el SNU ha tomado diversas medidas en pro de la sostenibilidad del Marco de Cooperación, aunque la perspectiva de largo plazo no es clara dado el tamaño de los desafíos.

6 Recomendaciones

Las siguientes recomendaciones surgen tanto del análisis del equipo evaluador sobre la información recolectada y triangulada, así como de preguntas específicas a los diferentes grupos de interés sobre las falencias y aspectos a mejorar en el siguiente marco. Con base en ello el equipo evaluador seleccionó las principales recomendaciones, que posteriormente fueron revisadas y comentadas por la gerencia de la evaluación, representantes del UNCT y la oficina regional del UNSDG.

Pertinencia y formulación

- De cara a la formulación del nuevo Marco de Cooperación mantener y profundizar el ejercicio participativo de construcción que se dio para este Marco, incluyendo también mesas sectoriales, entre otros.

Prioridad: alta. Responsable: UNCT, OCR, Gobierno Nacional. Conclusiones: pertinencia (en particular H2).

- Construir un nuevo Marco que mantenga una fuerte alineación al PND y otras prioridades nacionales la agenda 2030, a los ODS y a los principios y enfoques rectores de la ONU (derechos humanos, género, etc.), pero que sea menos abarcador y ambicioso. A este fin, realizar un ejercicio más selectivo y mirado de análisis de brechas, enfocándolo aún más en el valor agregado y ventajas comparativas del SNU, con base en los resultados más significativos de este Marco. Seguir con la práctica de actualizaciones del CCA, pero garantizar más aprovechamiento del instrumento. Por último, buscar redactar un Marco con un lenguaje más sencillo y menos técnico, con una terminología que pueda ser entendida por un público amplio y una estructura de fácil comprensión.

Prioridad: alta; Responsable: UNCT, OCR, Gobierno Nacional; Conclusiones: pertinencia (en particular H3).

- Con base en las lecciones aprendidas en la implementación del SERP y entendiendo la excepcionalidad de la respuesta a la pandemia, revisar el diseño y uso de este tipo de instrumentos para evitar la coexistencia de dos marcos de planificación en paralelo y la rigidez de un instrumento estandarizado a nivel global.

Prioridad: media; Responsable: UNSDG nivel global; Conclusiones: pertinencia (en particular H4).

Coherencia, coordinación y gobernanza

ISEGORÍA

- Asegurar una mayor socialización del Marco y sensibilización sobre el rol de Naciones Unidas en el país. Se requiere de un trabajo de socialización y pedagogía profundo, en colaboración con las autoridades de Gobierno.

Prioridad: alta. Responsable: OCR, UNCT. Gobierno Nacional. Conclusiones: coherencia (en particular H6 y H8).

- Dar continuidad y fortalecer el grupo permanente de cooperantes recién constituido, tal como se da en otros países, para que no sea un espacio que se reúna sólo ocasionalmente sino con periodicidad y mecanismos establecidos.

Prioridad: media. Responsable: OCR y donantes. Conclusiones: coherencia (en particular H9).

- Asegurar que el comité directivo del Marco se reúna periódicamente y sea efectivamente un espacio de diálogo y orientación política de alto de nivel.

Prioridad: alta. Responsable: OCR, Gobierno Nacional. Conclusiones: eficiencia (en particular H22).

- Asegurar el funcionamiento periódico y efectivo de los grupos de resultados y, de cara al próximo Marco de Cooperación, revisar su papel, composición y estructura para que sean más eficaces y eficientes. Por ejemplo, de haber la posibilidad, utilizar también con funciones de grupos de resultados grupos/mesas/comisiones ya existentes²⁴ evitando duplicaciones y sobrecarga de trabajo; enfocar el trabajo de los grupos en discusiones y articulaciones programático-estratégicas, etc.

Prioridad: alta. Responsable: OCR y Gobierno. Conclusiones: eficiencia (en particular H22).

- Actualizar el documento de lineamientos para la implementación de la Reforma ONU (UNSDG, 2019) utilizando las lecciones aprendidas comunes a diferentes países. En particular, con base en la experiencia de esta evaluación y de Isegoría, se recomienda revisar el papel de los grupos de resultados y planes de trabajo conjuntos, entre otros.

Prioridad: alta. Responsable: UNSDG global y regional. Conclusiones: coherencia, eficiencia y coordinación (varios hallazgos).

- En un esfuerzo conjunto de todo el UNCT, fortalecer el rol del Coordinador Residente para elevar aún más su papel de vocero del SNU en el diálogo con el Gobierno Nacional, así como de promotor de la acción y comunicación interagencial. Eso es clave para ayudar a comunicar el rol efectivo de Naciones Unidas en el país y unificar los mensajes del SNU, entre otros.

Prioridad: alta. Responsable: UNCT, OCR. Conclusiones: coordinación (en particular H25).

Monitoreo y gestión basada en resultados

- De cara al próximo Marco, fortalecer la gestión basada en resultados, a partir de la matriz de monitoreo incluyendo más indicadores que cuenten con información de avance disponible durante el periodo de implementación y seleccionar indicadores de output más enfocados en performance.

Prioridad: alta. Responsable: OCR, Grupo de monitoreo y evaluación. Conclusiones: eficacia (en particular hallazgo 12).

Sostenibilidad

- Intensificar la implementación de la estrategia de movilización de recursos, buscando mayor diversificación de donantes y AFP implementadoras, más oportunidades de programas e iniciativas conjuntas no sólo a través de la participación a convocatorias de Fondos Multilaterales globales, sino también con otros donantes.

Prioridad: alta. Responsable: UNCT, OCR. Conclusiones: eficiencia (en particular H20)

Cambios transformacionales y enfoques transversales

²⁴ Los mismos lineamientos globales consideran esta posibilidad. Ver UNSDG, (2019), p. 30. Si por ejemplo hay alguna mesa sectorial donde participe el SNU y el Gobierno y que ya se esté enfocando en unas de las áreas prioritarias del próximo marco de cooperación, se recomienda utilizar este espacio, sin crear un grupo nuevo.

ISEGORÍA

- Dar seguimiento y escalar los avances con potencial transformacional. Profundizar la incorporación del enfoque de No Dejar Nadie Atrás. En particular:
 - o Utilizar los diagnósticos y análisis de situación de las AFP (Análisis de situación de la niñez y la adolescencia -SITAN-, Perfil de Género, etc.) para informar el nuevo CCA y Marco de Cooperación;
 - o Implementar las recomendaciones de los scorecard de género, juventud y para la inclusión de personas con discapacidad;
 - o Asegurar y monitorear el avance programático y asignación de recursos efectiva de los suboutputs (proyectos/actividades clave) para que sean coherentes con los marcadores; y
 - o Promover campañas de comunicación y sensibilización contra la discriminación y para revertir mensajes negativos y estereotipos.
 - o Promover/fomentar enfoques interculturales en todas las acciones programadas para contribuir a llegar a todas las realidades culturales del país.

Prioridad: alta. Responsable: UNCT, OCR, Grupos interagenciales y de resultado. Conclusiones: eficacia (en particular H18).

- Aumentar el trabajo a nivel territorial involucrando más a las comunidades en la formulación y alistamiento de los proyectos y garantizando mayor coordinación interagencial a nivel local.

Prioridad: alta. Responsable: UNCT. Conclusiones: coordinación, eficacia (en particular H16, H17).

7 Lecciones aprendidas y buenas prácticas

Lecciones aprendidas

En el proceso de formulación del Marco es clave ser muy realistas en la definición de su alcance, metas y objetivos, acorde a la efectiva disponibilidad proyección financiera y presencia del SNU.

Un factor de éxito para la construcción de un Marco de Cooperación es el logro de un acuerdo y entendimiento macro inicial entre las partes, antes de iniciar la negociación formal y técnica. En el caso de Paraguay, lo fue sin duda lograr un acuerdo “adelantado” con el nuevo Gobierno recién elegido en agosto 2018.

La respuesta a la pandemia puso a prueba la coordinación entre las agencias que recibieron solicitudes por diferentes instituciones en un contexto de extrema gravedad y presión para la respuesta. El establecimiento de reuniones de coordinación de solicitudes con la participación de varias agencias facilitó la articulación y coordinación del SNU y contribuyó a la respuesta.

En materia forestal/ambiental es clave el esfuerzo multiactor involucrando también al sector privado y desde la fase preliminar de las intervenciones. La experiencia del sector forestal (un alto porcentaje de los bosques nativos de Paraguay es de propiedad privada) demuestra la importancia del involucramiento de ese actor a partir de la formulación de los proyectos.

Buenas prácticas

Se destacan algunos casos de articulación al interior del Estado, donde el SNU también ha tenido una contribución significativa y que además contribuye a la labor de las AFP, como lo es el Simore Plus. Este se considera una buena práctica a nivel interinstitucional al promover una dinámica activa entre distintos puntos focales en diferentes entidades del Estado y logrando la sistematización de las recomendaciones en derechos humanos y ODS, con respaldo a informes sobre la situación de la niñez y a futuro sobre género. El Simore Plus ha sido tomado de ejemplo por otros países, de modo que Paraguay ha contribuido en cooperación sur-sur a su replicación.

ISEGORÍA

En el proceso de formulación del Marco, se destacan como buenas prácticas la construcción participativa, el entendimiento común del CCA como documento vivo a través de sus actualizaciones, la marcada alineación a los ODS y al PND. A este propósito, Paraguay se distingue en la Región por contar con un PND que se extiende más allá de un periodo gubernamental sino hasta 2030, lo que constituye un enfoque a largo plazo inusual en comparación con otros países y un factor de sostenibilidad del Marco.

Además, una buena práctica ha sido el rol del SNU para facilitar que los proyectos e intervenciones incorporaran el enfoque de no dejar nadie atrás desde la formulación del Marco.

Se resalta como buena práctica a nivel de formulación, la visibilidad al tema de juventud, mencionado a nivel de efecto (en el 3) y en múltiples productos bajo los efectos 2, 3, 4 y 6.

La implementación de procesos de consulta libre, previa e informada con todos los miembros de las comunidades.

A nivel territorial, la presencia de enlaces en algunos lugares y el mapeo de intervenciones se destacan como buenas prácticas para mejorar la coherencia, así como la coordinación de las autoridades locales en las mesas de protección.

8 Anexos

Anexo 1. Términos de referencia

Anexo 2. Informe de inicio

Anexo 3. Selección de preguntas de la evaluación

Anexo 4. Marco de resultados del Marco de Cooperación

Anexo 5. Consideraciones éticas de la evaluación

Anexo 6. Matriz de evaluación

Anexo 7. Mapa de actores

Anexo 8. Guía encuesta

Anexo 9. Lista de entidades encuestadas y resultados

Anexo 10. Lista de documentos consultados

Anexo 11. Guías entrevistas nacionales

Anexo 12. Guías instrumentos territoriales

Anexo 13. Información del equipo evaluador

Anexo 14. Lista de personas entrevistadas, talleres

Anexo 15. Sistematización y análisis preliminar de información

Anexo 16. Matriz de monitoreo UNSDCF Paraguay

Anexo 17. Análisis Plan de Trabajo Conjunto 2020-2022

9 Bibliografía

- Banco Mundial (2023). *Perspectivas económicas América Latina y el Caribe. Octubre 2023*. <https://www.bancomundial.org/es/region/lac/publication/perspectivas-economicas-america-latina-caribe>
- Bryant, A., & Charmaz, K. (2008). *The Handbook of Grounded Theory*. (Vol. 2). Meryland: SAGE, Publications, Inc.
- CEPAL (2022). Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2022: dinámica y desafíos de la inversión para impulsar una recuperación sostenible e inclusiva. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/f221aa4c-8df5-439f-aaa4-f4b1bb5c0e82/content>
- Cisterna, F. (2005). Categorización y triangulación como procesos de validación del conocimiento en investigación cualitativa. *Theoria*, 14(1), 61-71.
- Comisión ODS Paraguay. (2021). *Segundo Informe Nacional Voluntario Paraguay 2021: Caminando juntos hacia un Paraguay más inclusivo, participativo y resiliente*. Gobierno de Paraguay.
- Davies, R., & Dart, J. (2011). *Técnica del “Cambio Más Significante” (MSC, por sus siglas en inglés). Guía de uso*.
- FAO. (2019). Marco de Programación por País relativo a Paraguay 2019-2024.
- Fuller, G, Rodríguez Heredia M., Camperi G., McCord G. 2021. Informe de Desarrollo Sostenible para Paraguay 2021. Sustainable Development Solutions Network. Paris y Asunción
- Geertz, C. (1983). *La interpretación de las culturas*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- Gujit, I. (2014). Participatory Approaches. En UNICEF, *Methodological Briefs: Impact Evaluation 4*. Florence: UNICEF Office of Research.
- Hunt, M. (1997). *How science takes stock: The story of meta-analysis*. New York: Rusell Sage Foundation.
- Instituto Nacional de Estadística (INE) 2022a. Resultados preliminares del censo 2022. <https://www.ine.gov.py/censo2022/>
- Instituto Nacional de Estadística (INE) 2022b. Censo indígena 2022. <https://www.ine.gov.py/censo2022/documentos/indigena/Resultados-Finales-Censo-Indigena.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística (INE) 2023. Indicadores de la niñez y adolescencia. (0 A 17 AÑOS) EPHC 2022.
- Krueger, R., & Casey, M. (2015). *Focus Groups. A practical guide for applied research* (5th ed.). United States of America: SAGE Publications.
- OCHA. (2022). Gran Chaco Americano Efectos de la sequía prolongada a diciembre 2022.

ISEGORÍA

- OECD et al. (2023). *Latin American Economic Outlook 2023: Investing in Sustainable Development*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/8c93ff6e-en>.
- ONU Mujeres. (2014). *Guía de evaluación de Programas y Proyectos con Perspectiva de Género, Derechos Humanos e Interculturalidad*. México: ONU Mujeres.
- ONU Paraguay. (2020). *Marco de Cooperación para el Desarrollo Sostenible 2020-2024 entre la República de Paraguay y la Organización de las Naciones Unidas*. Naciones Unidas en Paraguay.
- ONU Paraguay. (2020b). *Marco de las Naciones Unidas para la respuesta socioeconómica inmediata ante el COVID-19*. Naciones Unidas en Paraguay.
- ONU Paraguay. (2021). *La ONU en Paraguay ¿Qué hicimos en 2020?* Informe de resultados.
- ONU Paraguay. (2022). *La ONU en Paraguay ¿Qué hicimos en 2021?* Informe de resultados.
- ONU Paraguay (2022b). *Estrategia de financiación y movilización de recursos del Sistema de Naciones Unidas del Paraguay 2022-2024*.
- ONU Paraguay. (2023). *La ONU en Paraguay ¿Qué hicimos en 2022?* Informe de resultados.
- ONU Paraguay. (2023b). *UNCT-SWAP Gender Equality Scorecard. Informe de progreso 2023 UNCT Paraguay*.
- ONU Paraguay. (2023c). *UNCT-SWAP Scorecard on Disability Inclusion. Informe de progreso 2023 UNCT Paraguay*.
- PNUD. (2011). *Outcome-Level Evaluation. A Companion Guide to the Handbook on Planning Monitoring and Evaluating for Development Results for Programme Units and Evaluators*. UNPD.
- PNUD. (2022). Paraguay: Impactos económicos y sociales de la sequía.
- Quinn Patton, M. (2015). *Qualitative Research and Evaluation Methods*. Los Ángeles: SAGE Publication.
- Ruiz O, J. (2012). *Metodología de la investigación cualitativa*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Sánchez-Meca, J. (2010). Cómo realizar una revisión sistemática y un meta-análisis. *Universidad de Oviedo: Aula Abierta*, 38 (2), 53-64.
- Sette, C. (2012). *Participatory Evaluation*. Better Evaluation.
- UNEG. (2016). *Normas y estándares de evaluación*. New York: UNEG.
- UNEG. (2020). *Ethical Guidelines for Evaluation*. United Nations Evaluation Group.
- UNEG (2021). *Directrices para la Evaluación del Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible*. Documento Orientativo. United Nations Evaluation Group.
- UNSDG. (2019). *Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. Directrices Internas*. Documento final ONU.

ISEGORÍA

Wisdom, J., & Cresswell, J. (2013). *Mixed Methods: Integrating Quantitative and Qualitative Data Collection and Analysis While Studying Patient-Centered Medical Home Models*. Rockville, MD: Agency for Healthcare Research and Quality.