

Oficina del Coordinador Residente

Organización de las Naciones Unidas en Paraguay

INFORME FINAL

**“EVALUACION DE MEDIO TERMINO DEL MARCO DE ASISTENCIA PARA EL DESARROLLO
DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS EN PARAGUAY 2007-2013”**

Consultora: Marisa Weinstein

20 de Septiembre 2011

INDICE

Listado de Acrónimos	.....	3
Resumen Ejecutivo	.....	4
1. Presentación y Metodología	.....	9
2. Contexto de Desarrollo del UNDAF	.....	12
3. Diseño y pertinencia del UNDAF	.....	13
4. Mecanismos de Implementación del UNDAF	.....	16
5. Sistema de Monitoreo y Evaluación	.....	20
6. Relación con contrapartes y estrategia de alianzas	.....	21
7. Eficacia y Eficiencia del UNDAF	.....	24
8. Sostenibilidad	.....	26
9. Conclusiones y Recomendaciones	.....	27
10. Lecciones Aprendidas	.....	28
Anexos	.....	30
1. Términos de Referencia de la Evaluación		
2. Listado de entrevistados/as		
3. Listado de documentos revisados		
4. Matriz de Resultados alcanzados según efectos directos comprometidos		
5. Matriz metodológica de evaluación		

Lista de Acrónimos

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CCA	Evaluación Común del país
CINU	Centro de Información de las Naciones Unidas
CR	Coordinador Residente de la Organización de las Naciones Unidas
DDHH	Derechos Humanos
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación
OCR	Oficina del Coordinador Residente
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OHCHR	Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMM	Organización Meteorológica Mundial
ONG	Organización No Gubernamental
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/Organización Mundial de la Salud
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
SSR	Salud Sexual Reproductiva
UNCT	United Nations Country Team, Equipo de País de las Naciones Unidas
UNDAF	Marco de Asistencia para el Desarrollo de las Naciones Unidas
UNDG	United Nations Development Group
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
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
UNOPS	Oficina de Naciones Unidas de Servicios para Proyectos.

RESUMEN EJECUTIVO

El año 2005 el Equipo País de la Organización de las Naciones Unidas (UNCT, por sus siglas en inglés), encabezado por el Coordinador Residente, decidió llevar adelante el segundo proceso de programación estratégica conjunta implementado en el marco de la Reforma de la Organización, elaborando en primer lugar la Evaluación Conjunta del País (CCA por sus siglas en inglés) y luego el Marco de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de las Naciones Unidas en Paraguay (UNDAF por sus siglas en inglés) para el período 2007-2011. El proceso de acuerdo con el Gobierno y establecimiento de la contraparte concluyó en 2006 con la firma del UNDAF.

El documento se orientó por los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y las prioridades nacionales, y está enfocado en tres áreas de cooperación:

- i. Gobernabilidad: capacidad para diseñar y ejecutar políticas y programas o acciones específicas destinados al desarrollo social enfatizando las mejoras en las poblaciones más vulnerables;
- ii. Pobreza: mejora de las condiciones económicas y la generación de ingresos así como el aumento de la participación y capacidad de ejercicio de los derechos ciudadanos de los sectores poblacionales más vulnerables y excluidos;
- iii. Medio ambiente y desarrollo sostenible: generación de capacidades nacionales de gestión, promoción y gerenciamiento del desarrollo sostenible y equitativo.

En 2010, tras un proceso de consultas del Equipo País con el Gobierno de Paraguay y el Grupo de las NU para el Desarrollo en América Latina y Caribe (UNDG LAC por sus siglas en inglés) se decidió la extensión del UNDAF hasta el 2013, con el objeto de que éste se alinee con el ciclo político del país y concluya junto con el término del período de gobierno en ese año. Un requisito para esta extensión consistió en que el UNDAF fuera objeto de una evaluación intermedia. En este contexto, se desarrolló la presente evaluación cuyo propósito es proporcionar a la Organización información sobre la eficacia de su marco de programación, con miras a identificar y proponer cambios en la planificación para hacerla más eficaz y eficiente. Es también el fin recoger las lecciones aprendidas y recomendar mejoras para fortalecer el desempeño general de las Naciones Unidas y su apoyo al país. Los principales usuarios de la evaluación serán el UNCT, el Gobierno de Paraguay, donantes y socios de la sociedad civil que acompañan los programas de la Organización.

Las dimensiones de la evaluación se diseñaron conforme a la Guía de mandatos de evaluación del UNDAF, preparada por el Plan de Acción del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDG) así como se rigió por el debido respeto a las Normas y Estándares del *United Nations Evaluation Group* (UNEG) para la evaluación.

A continuación, se presenta un resumen de los principales hallazgos, conclusiones y recomendaciones, emanados del proceso de análisis de la información presente en diversos documentos de la ONU en el país y la recogida a partir de 39 entrevistas realizadas a integrantes de la Organización, autoridades de Gobierno, representantes de organizaciones de la sociedad civil y de otras agencias de cooperación. Una primera versión de estos hallazgos fue presentada y discutida con el Equipo de País en un Taller realizado el 10 de agosto del presente.

Las principales limitaciones de la presente evaluación refieren a que no se pudo hacer un análisis de eficiencia y eficacia, debido a que la información presupuestaria disponible no permite contrastar la capacidad de movilización de recursos que ha tenido la Organización en relación a lo planificado, ni tampoco información consistente respecto de los resultados obtenidos de acuerdo a los compromisos establecidos en el diseño del UNDAF.

Principales Hallazgos

- *Función del UNDAF*

1. El UNDAF elaborado en 2006 constituye un marco general orientador de las principales prioridades que la Organización de las Naciones Unidas en Paraguay ha dado para su cooperación en el país. Ello ha permitido contar con una referencia para delimitar las negociaciones sobre oportunidades concretas de materialización de la cooperación con las autoridades nacionales.
2. El UNDAF fue elaborado a través de un proceso participativo y dinámico, que siguió los pasos indicados en las Guías del UNDG e incluyó al conjunto de los integrantes de la ONU en el país y también a representantes del Gobierno y a algunos de la sociedad civil. Para quienes participaron en ese momento, el ejercicio contribuyó a generar una rica discusión sobre aspectos muy relevantes de la realidad paraguaya, a la vez que a construir una visión integrada del quehacer de la Organización de las Naciones Unidas.
3. No obstante ese proceso, el UNDAF no es un instrumento vivo y presente en la vida cotidiana del quehacer de las agencias. Por el contrario, para ellas pesa con mucha más fuerza su programación institucional y la rendición de cuentas a sus respectivas sedes y contrapartes.

- *Pertinencia*

4. Las prioridades establecidas en el UNDAF son pertinentes con el diagnóstico levantado en el CCA desarrollado previamente por la Organización. No obstante, dado que el CCA fue elaborado en función del avance en el cumplimiento de los ODM, se resiente una ausencia de diagnóstico más acabado respecto del área de gobernabilidad.

- *Coherencia y consistencia del diseño*

5. El diseño del UNDAF presenta diversos problemas de coherencia: existen duplicidades entre las problemáticas y acciones que cubren las áreas prioritarias (particularmente entre gobernabilidad y pobreza); hay inconsistencias en la cadena de resultados (entre efectos directos, efectos directos para el país y productos); se presentan un número excesivo de indicadores sólo para los productos, que adolecen de varios problemas de formulación respecto a especificidad, plazos y pertinencia, además de carecer de línea de base y metas. Además, no se identifican el involucramiento y responsabilidades específicas de cada integrante de la Organización (y los asociados) en los compromisos programados.
6. Se observa que el UNDAF en general adolece de un enfoque de derechos y de género, particularmente en relación a la matriz de resultados, donde no se identifica con claridad a los titulares de derechos, aunque enfatiza en el fortalecimiento de capacidades de los portadores de obligaciones; la sostenibilidad del medio ambiente, en cambio, es asumida como un área prioritaria, estableciendo diversos cursos de acción para avanzar en el desarrollo sustentable.

- *Seguimiento y monitoreo*

7. Se advierte la ausencia total de un sistema de seguimiento y monitoreo. Ninguno de los mecanismos indicados en el documento del UNDAF para estos efectos se ha puesto en práctica.

- *Mecanismos de Organización del Trabajo conjunto*

8. Una gran fortaleza detectada en esta evaluación es el consenso observado en torno a la consolidación del trabajo en equipo, con el funcionamiento regular periódico del UNCT y un clima de colaboración y entendimiento entre sus integrantes.
9. Existe un alto reconocimiento al liderazgo del Coordinador Residente en sus esfuerzos por promover la articulación entre los integrantes de la Organización, apoyar los esfuerzos de las agencias (en particular las no residentes) y ayudar a destrabar conflictos que se han suscitado en la ejecución de programas conjuntos.
10. Las y los entrevistados valoran también la participación en el UNCT de funcionarios/as que tienen distinta calidad de representación de sus agencias (representantes, oficiales nacionales, oficiales auxiliares, entre otros). No obstante, las capacidades de participación de las agencias no residentes son

diferentes en tanto disponen de menos recursos humanos para hacer frente a los compromisos conjuntos y cuentan con menos capacidad de decisión.

11. Los grupos interagenciales han tenido un funcionamiento dispar como mecanismo de articulación del trabajo conjunto. Aquellos que tienen una tarea clara y específica, un punto focal definido y presupuesto para desarrollar sus acciones logran importantes resultados. Otros que cuentan con un mandato muy general tienden a diluirse en el tiempo.
12. En términos de cultura organizacional, la percepción generalizada en los entrevistados es que las demandas propias de cada agencia son muy altas, los “lenguajes” (planificación, gestión, reportes) son diferentes, de manera que el trabajo interagencial comúnmente se transforma en una sobrecarga respecto de las tareas habituales y no se visualiza su valor agregado. Ello se agrava en el caso de las agencias no residentes, que cuentan con muy pocos recursos humanos y por tanto una misma persona debe “multiplicarse” para poder asistir a los grupos de trabajo. Se sostiene que las sedes de las agencias no han avanzado en la búsqueda de armonización de la gestión y continúan presionando a los países con los requerimientos “corporativos”.
13. Los programas conjuntos han sido un incentivo al trabajo entre las agencias, aún cuando han existido diversas tensiones y problemas de articulación, tal como ha sucedido en otros países. En todo caso, además de lograr una serie de resultados relevantes y pertinentes para el país que estaban comprometidos en su diseño, han constituido un estímulo para la coordinación entre servicios y organismos públicos, dimensión habitualmente conflictiva en la administración pública.

- *Resultados obtenidos*

14. Aunque no resulte fácil vincularlos con lo programado en el UNDAF, los resultados reportados por las agencias y los programas conjuntos muestran que la Organización ha contribuido y está contribuyendo desde distintos ámbitos al desarrollo sostenible del país. En conjunto, se ha apostado y cooperado en el fortalecimiento de diversos servicios públicos a través de medidas que buscan revertir la debilidad institucional de la gestión pública. En ese sentido, el área de Gobernabilidad es la que más resultados muestra.
15. La cooperación se ha enfocado estratégicamente, colaborando con el Gobierno en el desarrollo de marcos rectores de la política pública. Además, los programas conjuntos se alinean con programas emblemáticos del Gobierno, lo que contribuye a hacer más eficaz la cooperación. En particular, ha aportado a fortalecer una política de promoción y protección de los derechos humanos, tanto con la elaboración de un Plan y la constitución de una Red de DDHH en el ejecutivo, como en el seguimiento de los compromisos y recomendaciones internacionales en esta materia.
16. La Organización cuenta con experiencias exitosas que muestran que el trabajo coordinado y conjunto genera resultados importantes. En particular, es posible identificar: el seguimiento del cumplimiento de compromisos internacionales que ha dado lugar a respuestas integradas; la respuesta conjunta frente a riesgos comunicacionales; el análisis de coyuntura sobre la situación nacional.

- *Ventajas comparativas de las Naciones Unidas en el país*

17. Las ventajas comparativas de la Organización que son reconocidas por las contrapartes del Gobierno, sociedad civil y otros cooperantes se refieren especialmente a una alta calidad de asistencia técnica en un abanico amplio de temáticas; a la legitimidad con que se posiciona en la sociedad paraguaya y por tanto su capacidad de convocatoria; el acceso a buenas prácticas y experiencias comparadas que enriquecen las capacidades nacionales; la flexibilidad para atender solicitudes específicas y emergentes de cooperación y la abogacía para el cumplimiento de diversos compromisos nacionales en materia de derechos humanos.
18. Las diversas contrapartes entrevistadas (Gobierno, sociedad civil, otros cooperantes) comparten los fundamentos y criterios establecidos en la Reforma de la ONU, en tanto fortalecen las ventajas comparativas mencionadas. No obstante, señalan que la Organización debe realizar un mayor esfuerzo en el país por fortalecer la visibilidad y la comunicación de su agenda en Paraguay, así como los resultados que alcanza.

- *Relación con el Gobierno y la sociedad civil*

19. Si bien el UNDAF en estudio no se firmó con el Gobierno actual, las autoridades que asumieron en 2008 lo reconocieron y aceptaron como marco orientador, basándose en la vigencia de las prioridades identificadas.
20. La Organización ha mostrado flexibilidad y disposición, bajo el liderazgo del Coordinador Residente, para colaborar y apoyar el diseño y puesta en marcha de diversas políticas y acciones que impulsa el nuevo Gobierno en la perspectiva de fortalecer la institucionalidad pública y sus capacidades de gestionar en forma eficaz, eficiente y transparente políticas y programas para un desarrollo equitativo y sustentable del país.
21. El Gobierno valora esta disposición, aunque indica que, en ocasiones, se produce una excesiva burocracia en la gestión de las iniciativas, lo que redundaría en una menor efectividad.
22. Desde el punto de vista de representantes de organizaciones de la sociedad civil, se echa en falta la convocatoria a establecer espacios regulares de interlocución entre la Organización y las organizaciones de la sociedad civil, tal como lo indican diversos documentos emanados de la Asamblea General de la ONU, que valora a este sector como un actor clave para el desarrollo de los países.

Conclusiones

1. La decisión de ampliar el período de vigencia del UNDAF 2007-2011 hasta 2013 para hacerlo coincidir con el ciclo político del país se considera ampliamente fundada y positiva.
2. El UNDAF 2007-2011 remite a una referencia general de tipo “paraguas” que permite incorporar los programas de las distintas agencias de la Organización, más que a un marco que movilice hacia una acción coordinada. Sirve fundamentalmente para delimitar las negociaciones sobre nuevos proyectos con el Gobierno. La vitalidad que se observó en el momento de su elaboración no se transfirió a los procesos posteriores de implementación y seguimiento.
3. Las limitaciones resaltadas respecto del UNDAF como marco de programación, no se traducen en la falta de acción coordinada en el seno de la Organización, en la relación con las contrapartes y en la capacidad de aportar al desarrollo del país a través de diversas acciones.
4. Los resultados reportados por las agencias y los programas conjuntos muestran que la Organización ha contribuido y está contribuyendo desde distintos ámbitos al desarrollo sostenible del país.
5. Existe un contexto favorable hacia la articulación, materializado en los esfuerzos del gobierno por coordinar la cooperación internacional, tarea emprendida por la Secretaría Técnica de Planificación junto al Ministerio de Relaciones Exteriores.

Recomendaciones

De acuerdo a las conclusiones arribadas, a las sugerencias recogidas en las entrevistas realizadas y a las atribuciones del UNCT en el país, las principales recomendaciones propuestas se refieren a dos momentos:

A. UNDAF 2007-2013:

- Establecer un mecanismo de seguimiento de los resultados alcanzados, tomando como referencia general los efectos directos programados.
- Fortalecer la acción del actual Grupo Interagencial del UNDAF para que cumpla con esta tarea, estableciendo un plan de trabajo de aquí al fin del período, que sea supervisado por el UNCT.
- Fortalecer la función estratégica del UNCT, con reuniones anuales de revisión de los avances y limitaciones del trabajo conjunto, así como con análisis de asuntos de relevancia en el país en sus reuniones habituales de trabajo.
- Revisar el funcionamiento de los Grupos Interagenciales, evaluando los que están vigentes; formando nuevos grupos sólo de acuerdo a las prioridades que defina el UNCT para el trabajo conjunto; fortaleciendo el liderazgo de los coordinadores y mecanismos de reporte y rendición de cuentas.
- Fortalecer la capacidad de información y comunicación de la ONU hacia sus contrapartes y aliados sobre su quehacer.

B. Próximo Ciclo del UNDAF

- Incorporar en el nuevo CCA/UNDAF un análisis de las capacidades institucionales del Gobierno y de otros actores relevantes como parte del diagnóstico.

- Incorporar un análisis explícito de las ventajas comparativas del Sistema en el país, sobre la base de una autoevaluación del ciclo anterior, y que dicho análisis sea parte de la discusión con las contrapartes.
- Considerar la participación activa del Gobierno desde el inicio del proceso de diseño del UNDAF, identificando en forma conjunta las prioridades y los principales efectos directos que se espera alcanzar con la cooperación de la ONU en el país, así como en el Plan de seguimiento y monitoreo.
- Elaborar el nuevo UNDAF con una programación general sobre la base de los niveles más estratégicos (áreas prioritarias, efectos directos y principales resultados), estableciendo la programación de los productos en una fase posterior y con un enfoque dinámico (anual o bianual), con presupuestos indicativos.
- Incluir el enfoque de derechos y de género en la elaboración de la matriz de resultados.
- Realizar la programación estratégica desde un enfoque de gestión por resultados y considerando aquellos aspectos que son comunes a las agencias, evitando la fragmentación actual de los productos y concentrando los esfuerzos en aquellos resultados donde la interagencialidad efectivamente otorga valor agregado.
- Considerar desde su diseño la construcción de un sistema de seguimiento y monitoreo, estableciendo pocos pero efectivos indicadores y mecanismos de rendición de cuentas realistas que favorezcan la inclusión de las contrapartes.

1. Presentación y Metodología

En 2005, las agencias integrantes de la Organización de las Naciones Unidas en Paraguay¹ comenzaron a desarrollar el proceso de programación estratégica conjunta implementado en el marco de la Reforma de la Organización de las Naciones Unidas. Para ello, elaboraron en primer lugar la Evaluación Conjunta del país (CCA por sus siglas en inglés) y luego el Marco de Asistencia para el Desarrollo del Sistema de las Naciones Unidas en Paraguay (UNDAF por sus siglas en inglés) para el período 2007-2011. Ambos procesos se realizaron en forma participativa, involucrando activamente tanto a equipos agenciales como a funcionarios públicos. El proceso de acuerdo con el Gobierno concluyó en julio de 2006 con la firma del UNDAF.

El UNDAF prioriza tres áreas de cooperación, con sus respectivos efectos directos, según se puede observar en el siguiente cuadro²:

		Efectos directos del UNDAF	Efectos directos del programa para el país
Áreas Prioritarias	Gobernabilidad	Gobernabilidad democrática en Paraguay fortalecida; sostenida por un sector público capaz de concertar, generar, articular e implementar políticas universales, transparentes, participativas, descentralizadas, efectivas y con perspectiva de género; y por una ciudadanía activa que ejerce plenamente los Derechos Humanos, actuando como contralor de las acciones del Estado.	Reforma y modernización de las instituciones del Estado apoyada para la profundización del sistema democrático.
			Capacidad nacional fortalecida para la concertación, formulación, articulación e implementación de políticas y estrategias para impulsar el desarrollo y disminuir la pobreza, el hambre y la desigualdad.
			Ciudadanía fortalecida para la promoción y protección de sus derechos, la participación en la toma de decisiones y el control de las acciones del sector público.
			Mecanismos nacionales de producción y de acceso a la información y el conocimiento promovidos.
			Compromisos nacionales e internacionales monitoreados y vigilados.
	Pobreza	Instituciones y comunidades con capacidades mejoradas en todos sus niveles, identifican necesidades prioritarias y ejecutan intervenciones efectivas que contribuyen a que los grupos de población más pobres, vulnerables y excluidos ejerzan una ciudadanía plena y se incorporen de manera equitativa al sistema productivo nacional,	Políticas y programas de reducción de la pobreza y del hambre institucionalizadas, difundidas e implementadas.
		Cobertura en salud ampliada y servicios de saneamiento básico con focalización en las personas más pobres.	

¹ En este proceso participaron las agencias con oficinas en Paraguay: PNUD, UNICEF, UNFPA, OPS/OMS, FAO, OIT, UNIFEM (hoy ONU Mujeres), OMM y el CINU. También fueron consultadas las siguientes agencias no residentes: UNESCO, PMA y ACNUR.

² Tomado de: Sistema de las Naciones Unidas en Paraguay, Marco de Cooperación para el Desarrollo. Sistema de Naciones Unidas en el Paraguay 2007-2011, Asunción, 2006.

		ejerciendo sus derechos humanos mediante el incremento de sus ingresos, el aumento de la producción, la generación de oportunidades y empleos dignos y el acceso a servicios sociales participativos y de calidad, y mejoren sus condiciones de vida en el marco del Desarrollo Humano.	Capacidad de generación de ingresos y empleos de la población pobre y vulnerable incrementada.
Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible		Capacidades nacionales fortalecidas para la gestión ambiental integrada y para la promoción y el gerenciamiento del desarrollo sostenible y equitativo.	Planes, estrategias, marcos regulatorios y programas sectoriales para la gestión de los recursos hídricos y del saneamiento ambiental básico formulados e implementados.
			Políticas y programas de conservación y uso sostenible de los recursos biológicos y culturales promovidos e implementados.
			Capacidad nacional fortalecida para la implementación de políticas y estrategias de desarrollo territorial articuladas con la dinámica sociodemográfica.
			Modelo de desarrollo sostenible y equitativo apoyado e impulsado.

En agosto de 2008, como resultado de las elecciones presidenciales de abril, se produjo el cambio de autoridades de la nación. En la Guía para orientar la formulación de los UNDAF elaborada por el UNDG en 2010³, se señala explícitamente la necesidad de que los procesos de programación estratégica de la cooperación de la ONU deben estar alineados con los ciclos nacionales de planificación para el desarrollo e idealmente iniciarse junto con los planes nacionales. En este marco, el Equipo País inició un proceso de consultas con el Gobierno de Paraguay y el Grupo de las NU para el Desarrollo en América Latina y Caribe (UNDG LAC por sus siglas en inglés) sobre la viabilidad de ampliar el UNDAF con objeto de que éste se ajuste al Programa nacional de desarrollo de Paraguay, es decir, que finalice en diciembre de 2013.

Dichas consultas concluyeron en enero de 2011 con una nota oficial en la que el Gobierno paraguayo propone a la Organización dicha extensión⁴. En dicha nota, se destacan dos aspectos: en primer lugar, la vigencia de las áreas priorizadas en el UNDAF a pesar del tiempo transcurrido, y, en segundo lugar, la flexibilidad del marco de cooperación que ha permitido seguir trabajando en forma coordinada al actual Gobierno y a la Organización de las Naciones Unidas.

Paralelamente, en mayo de 2010 el UNDG LAC ya había señalado que dicha extensión podría realizarse en la medida en que el UNDAF fuera objeto de una evaluación intermedia. En este contexto, se desarrolló la presente evaluación, orientada por los Términos de Referencia que se adjuntan como Anexo y cuyos objetivos son:

- a) Medir el progreso realizado en la implementación del UNDAF en el periodo 2007-2010;

³ UNDG (2010), Cómo preparar un MANUD. Parte 1. Lineamientos para los Equipos de País de Naciones Unidas, UNDG.

⁴ Lic. Miguel Ángel López Perito, Ministro Secretario General, Jefe del Gabinete Civil y Coordinador del Gabinete Social de la Presidencia de la República, Carta dirigida al Sr. Lorenzo Jiménez de Luis, Coordinador Residente de la Organización de las Naciones Unidas en Paraguay, 25 de enero de 2011.

- b) Asegurar que el UNDAF continúa alineado con las prioridades nacionales proponiendo cambios para su mejora para el segundo periodo (2011-2013);
- c) Conocer la efectividad y eficiencia del UNDAF como herramienta para la programación conjunta;
- d) Reexaminar el posicionamiento estratégico de la ONU en Paraguay (incluyendo su rol y capacidades);
- e) Favorecer sinergias e incrementar la coherencia en la programación de las Agencias de la Organización en el país.

En este sentido, la evaluación se centró principalmente en el examen de las prácticas y procesos implementados, buscando el relevamiento de recomendaciones para la última etapa de implementación del UNDAF y para el nuevo ciclo de programación conjunta a emprenderse en 2012-2013. En este enfoque, influyó también la falta de un sistema de seguimiento y monitoreo de la implementación del UNDAF que permitiera contar con información consistente respecto a los resultados obtenidos de acuerdo a los compromisos establecidos. La evaluación se realizó en un periodo de 7 semanas, entre el 25 de julio y el 4 de septiembre.

Los principales usuarios de la evaluación son el UNCT, el Gobierno de Paraguay, donantes y socios de la sociedad civil que apoyan los programas de la Organización.

Metodológicamente, el diseño evaluativo aplicado es formativo, de tipo no-experimental, sustentado en la compilación y triangulación de información a través de fuentes diversas y complementarias⁵. Este diseño permitió recoger las opiniones y percepciones de los involucrados, así como observar procesos, dinámicas de cambio y aprendizaje y un panorama general de los productos obtenidos. Se aplicaron las siguientes técnicas de recolección de información:

- a. *Entrevistas individuales* de tipo semiestructurado, guiadas por una pauta de temas de interés, donde se recogió información de primera mano respecto de percepciones, actividades y gestión del UNDAF por parte de los actores relevantes. Se realizaron 39 entrevistas⁶, las que fueron grabadas, previo consentimiento del/a entrevistado/a, y se aplicaron a dos tipos de actores involucrados:
 - Integrantes de la ONU: Coordinador Residente y equipo de la OCR, representantes de las Agencias, oficiales nacionales, coordinadores de grupos interagenciales, coordinadores de Programas e integrantes de los equipos de programas conjuntos.
 - Contrapartes: ministros y autoridades públicas que ejercen un rol coordinador o transversal en el gobierno; representantes de organizaciones de la sociedad civil; representantes de organismos de cooperación internacional.
- b. *Revisión analítica de los documentos elaborados en el contexto del UNDAF y otra documentación relevante*: el equipo de la OCR puso a disposición de la evaluación diversa documentación⁷ que puede agruparse como sigue:
 - Documentación de la ONU en Paraguay (CCA, UNDAF, Informes Anuales del CR)
 - Documentación de referencia elaborada por el UNDG (diversas guías)
 - Documentación de las Agencias en el país (Informes Anuales)
 - Documentación de Acciones Conjuntas (informes de programas conjuntos y de seguimiento de compromisos internacionales)
 - Documentación Programática del Gobierno
- c. *Observación en actividades de la Organización (reuniones internas y con contrapartes) que tuvieron lugar durante la estadía de la evaluadora en el país terreno*. Esta técnica permitió recoger conversaciones colectivas y percepciones sobre la dinámica de relaciones entre los actores.
- d. *Taller de devolución de principales hallazgos: se llevó a cabo convocando al UNCT y al Grupo Interagencial del UNDAF y se realizó a la mitad del período de la evaluación*. Se expusieron los

⁵ Ver Anexo N°5, Matriz de Evaluación.

⁶ El listado de entrevistados se encuentra en el Anexo 2.

⁷ El listado de la documentación revisada se encuentra en el Anexo 3

principales elementos que se levantaron para la evaluación, los que fueron discutidos y complementados por los asistentes.

Las dimensiones de la evaluación se diseñaron conforme a la Guía de mandatos de evaluación del UNDAF, preparada por el Plan de Acción del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDG), así como se rigió por el debido respeto a las Normas y Estándares del *United Nations Evaluation Group* (UNEG) para la evaluación. En este sentido, esta evaluación ha buscado aplicar los criterios estándar de la OECD/CAD (*pertinencia, eficacia y eficiencia, impacto y sostenibilidad de los resultados*), así como las cuestiones clave atinentes al diseño, la focalización y las ventajas comparativas que ofrecen los organismos de la ONU para el país, para orientar sus objetivos y cuestiones principales. En particular, la información recogida fue analizada buscando responder las preguntas señaladas en los Términos de Referencia de la evaluación, frente a cada uno de los criterios⁸.

Cabe señalar que la presente evaluación presenta limitaciones en relación a la observación de la eficiencia en la implementación del UNDAF, entendida como mecanismo para minimizar los costos para el gobierno y para los organismos de la ONU en cuanto a trámites administrativos, así como respecto al análisis de la recaudación y ejecución de recursos de acuerdo a lo programado, puesto que la información presupuestaria disponible no fue suficiente. Así mismo, debido tanto al breve tiempo de realización de la evaluación como a las dificultades para acceder a información de seguimiento de los resultados alcanzados, el presente informe no se pronuncia sobre el impacto en el cambio sobre las vidas de las personas que se encuentran por debajo de la línea de la pobreza que puedan atribuirse razonablemente al UNDAF o asociarse con éste. De este modo, la perspectiva del análisis realizado se centra, como se señaló anteriormente, en el relevamiento de los procesos realizados a partir especialmente de las opiniones recogidas entre los actores involucrados respecto de los principales logros y las dificultades obtenidos hasta este momento junto con sus sugerencias para potenciar la coordinación y sinergia de la Organización en un próximo período, buscando rescatar los elementos de autoevaluación.

Sobre la base las consideraciones expuestas, el documento se estructura en diversas secciones: el primer capítulo analiza el contexto general en que se desarrolla el UNDAF en el país. En el capítulo siguiente se examina tanto la pertinencia del UNDAF en relación al Análisis de País como la coherencia entre sus áreas de acción, efectos directos e indicadores seleccionados. Luego se revisa el modelo organizativo que se ha dado la Organización para implementar el UNDAF, para posteriormente dar cuenta en el capítulo 5 de las consecuencias de no contar con un sistema de monitoreo y evaluación que permita dar cuenta de las acciones desarrolladas y sus efectos. En el siguiente, se evalúa la relación con las contrapartes (Gobierno, sociedad civil, donantes), visibilizando en esta relación el reconocimiento a las ventajas comparativas de la Organización. Posteriormente, se busca analizar la eficacia obtenida en este proceso, analizando el alcance de algunos productos obtenidos del trabajo conjunto en función de la información disponible. En la sección 8 del documento, se analiza la sostenibilidad de los procesos puestos en marcha. Finalmente, se enumeran las principales conclusiones y recomendaciones que surgen de ellas, para culminar con la presentación de lo que se considera las lecciones aprendidas más relevantes.

2. Contexto de desarrollo del UNDAF

En el año 2005, las agencias de la Organización de las Naciones Unidas llevaron a cabo un proceso de discusión del diagnóstico de la situación del país, fundamentalmente en la perspectiva de cumplimiento de los Objetivos del Milenio (ODM). Este ejercicio corresponde al segundo en su tipo, ya que la ONU había desarrollado un primer CCA y el UNDAF correspondiente para el periodo 2002-2006.

Posteriormente, a través de un proceso participativo que siguió las fases y actividades sugeridas en las Guías del UNGD y que incluyó, además de las agencias pertenecientes a la ONU, a más de 40 representantes del

⁸ Los Términos de Referencia de la evaluación se encuentran en el Anexo N°1.

Gobierno y la sociedad civil, se elaboró el UNDAF para el período 2007-2011, distinguiendo tres áreas de cooperación (gobernabilidad, pobreza y medio ambiente y sostenibilidad).

Para poder observar las especificidades del desarrollo de esta iniciativa, es necesario tomar en cuenta dos aspectos propios del contexto país:

1. En primer lugar, el período considerado para la vigencia del UNDAF incluyó el cambio de gobierno, que en el caso del país, es especialmente significativo pues significó la asunción de la presidencia por una coalición política diferente a la que había gobernado el país en los últimos 60 años. En ese sentido, es relevante observar la capacidad de adaptación del marco de programación que orienta la cooperación de la Organización en el país a las nuevas prioridades gubernamentales.
2. Desde el punto de vista de la conformación de la ONU en el país, existe una diversidad en la presencia de las agencias, entidades, fondos y programas. En efecto, Paraguay cuenta con la presencia de 10 agencias de la ONU, de las cuales una tiene mandato regional (OMM), 4 tienen mandato nacional (PNUD, UNICEF, OPS/OMS, OHCHR) y 5 corresponden a agencias no residentes representadas por oficiales nacionales (OIT, ONU Mujeres, OIM, UNOPS, UNFPA); y también está el caso de UNESCO, cuya representación nacional es ejercida por el Director de la Oficina Regional de Ciencia de la UNESCO para América Latina y el Caribe, Representación de la UNESCO ante el MERCOSUR y Representación de la UNESCO en Argentina, Paraguay y Uruguay, con sede en Montevideo. Esta diversidad se traduce en diferencias respecto del alcance de la acción en el país, así como de la disponibilidad de recursos humanos y financieros y de la capacidad en la toma de decisiones.

3. Diseño del UNDAF

a. Pertinencia

Es posible observar que los contenidos del UNDAF son pertinentes con el diagnóstico de la situación del país y sus principales problemas, levantado a partir del Análisis de País (CCA por sus siglas en inglés) realizado con antelación. De este modo, tanto los efectos directos como los productos incluidos en el diseño se correlacionan con las problemáticas destacadas en el CCA. Dicho análisis integra objetivos y compromisos acordados internacionalmente y las normas y estándares que guían la labor de los organismos de las Naciones Unidas (entre ellos, los ODM, la Declaración del Milenio, y los tratados de derechos humanos, incluida la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer)

No obstante, la estructuración de ambos documentos sigue perspectivas de análisis diferentes. En efecto, el CCA elaborado en 2005 está construido fundamentalmente desde la evaluación del estado de avance de los ODM en el país y la capacidad de cumplirlos al 2015; el documento del UNDAF, en tanto, parte desde la priorización en tres áreas de cooperación, sin explicitar los fundamentos que dieron lugar a dicha priorización. Tal como lo señalan los entrevistados que tuvieron ocasión de participar en este proceso de construcción, la discusión y el análisis que estuvieron a la base de la identificación de las prioridades fueron muy enriquecedores y constructivos en la perspectiva de crear una visión común de los desafíos del país entre actores diversos. Ello constituye un aporte en sí mismo para avanzar en el desarrollo humano, que se puede ver disminuido en la medida que no se comunica.

Por otra parte, y tal como lo sugieren las Guías de UNDG, la elaboración del UNDAF debe explicitar las ventajas comparativas de la ONU de manera a orientar su respaldo hacia las esferas donde se pueda lograr una mayor diferencia⁹. Este análisis no se encuentra expresado en el documento, salvo a nivel de una referencia muy general.

⁹ Ver: UNDG (2010), Cómo preparar un MANUD Parte (II). Guía Técnica para los Equipos de País de las Naciones Unidas. En: http://www.undg.org/docs/11576/2-How-to-Prepare-an-UNDAF-Part-2-Technical-Guidance_Spanish.pdf

Desde otro ángulo, tanto el CCA como el UNDAF dialogan con e incorporan las prioridades nacionales establecidas en los programas de Gobierno. Es así como se menciona explícitamente el Plan de Crecimiento con Equidad 2011, generado por el Gobierno de la época en 2004. Luego, a partir del cambio de autoridades en 2008, la ONU se involucró fuertemente en el desarrollo de la Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020¹⁰ y del Plan Estratégico Económico y Social 2008-2013¹¹, documentos rectores de la política del nuevo Gobierno. En ambos períodos, las prioridades del UNDAF referidas a mejorar la gestión pública y el combate a la pobreza coinciden con las prioridades gubernamentales.

b. Coherencia

Si bien, como se señaló, el UNDAF incorpora los elementos de diagnóstico planteados en el CCA y está en acuerdo con las prioridades nacionales, se advierten en el diseño algunas deficiencias relativas a su coherencia.

Se observa una primera dificultad en tanto las áreas priorizadas no son excluyentes y por tanto complementarias entre sí, sino que se superponen. Ello es particularmente claro entre las áreas de gobernabilidad y pobreza: se considera un problema de gobernabilidad la debilidad institucional del sector público para llevar adelante políticas efectivas de reducción de la pobreza, y a su vez, se enfatiza que los efectos directos esperados en la reducción de la pobreza se relacionan con el fortalecimiento del sector público para desarrollar políticas públicas eficaces y sostenibles. Es decir, el propósito de las dos áreas es el mismo. Igualmente, hay efectos directos del programa país que son similares para las distintas áreas¹². Así, los productos se traslapan y también se duplican entre las distintas áreas.

En segundo lugar, se observa una falta de coherencia lógica entre los efectos directos del UNDAF, los efectos directos del programa para el país y los productos, al interior de cada área de cooperación. Los efectos directos se presentan como un resumen amplio de propósito en el área, algunos de los efectos directos del programa para el país son muy amplios y poco focalizados, y varios de los productos tienen el mismo alcance que los efectos directos¹³. Los indicadores vienen a cumplir en muchos casos el papel de especificación de los productos, lo que puede observarse en el excesivo número de indicadores presentes: en la matriz hay 12 efectos directos para el país, 57 productos y 142 indicadores; hay productos que tienen 10 indicadores¹⁴.

En este sentido, la matriz adolece de varios problemas comunes que se señalan en los documentos orientadores del UNDG, como el uso de un lenguaje ambiguo y demasiado general, poco preciso y que no apunta a resultados¹⁵.

¹⁰ Gabinete Social (2010), Paraguay para Todos y Todas. Propuesta de Política de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020, Gabinete Social, Presidencia de la República, Paraguay.

¹¹ Equipo Económico Nacional (2008), Plan Estratégico Económico y Social PEES 2008-2013. Propuestas para un crecimiento económico con inclusión social en Paraguay, Equipo Económico Nacional Gobierno de la República del Paraguay, Paraguay

¹² Ver, por ejemplo, la similitud entre el efecto directo del programa para el país 1.2. “Capacidad nacional fortalecida para la concertación, formulación, articulación e implementación de políticas y estrategias para impulsar el desarrollo y disminuir la pobreza, el hambre y la desigualdad” con el efecto directo del programa para el país 2.1. Políticas y programas de reducción de la pobreza y del hambre institucionalizadas, difundidas e implementadas

¹³ Para este último caso, ver, por ejemplo el efecto directo del programa para el país 1.4 “Mecanismos nacionales de producción y de acceso a la información y el conocimiento promovido” con el producto 1.4.5. “Capacidad nacional apoyada para la producción de información y conocimiento sistemático desde la perspectiva de los Derechos Humanos y del Desarrollo Humano”

¹⁴ Es el caso, por ejemplo, del producto 1.1.2 Sistema de Justicia fortalecido en términos de mayor eficiencia, accesibilidad y garantía de Derechos Humanos.

¹⁵ Ver: UNDG (2011), Presentación “Gestión Basada en los Resultados (RBM) y Formulación de efectos de UNDAF y Productos”. En: <http://www.undg.org/index.cfm?P=1532>

Además, la sección narrativa de los resultados esperados no coincide plenamente con la matriz de resultados. En general, esta sección incorpora en el relevamiento de las problemáticas que se espera enfrentar un enfoque de derechos humanos y en particular una preocupación por las dimensiones de equidad entre hombres y mujeres y también en relación a los pueblos indígenas. No obstante, ello no se aplica de igual forma en la matriz de resultados, donde no se identifican con claridad estos enfoques en los efectos directos, en los productos ni en los indicadores. Una muestra de ello es la incorporación de un enfoque de género en la descripción narrativa del Resultado 1.3 que busca fortalecer a la ciudadanía para la promoción y protección de sus derechos, dando cuenta de los rezagos y discriminaciones que sufren las mujeres en su capacidad de acceder a espacios de toma de decisión. Sin embargo, este enfoque no es retomado en la matriz, ni desde el punto de vista de los efectos, ni en los productos, ni tampoco en los indicadores. Lo mismo ocurre respecto del área de pobreza. Como señaló un entrevistado, la matriz está enfocada principalmente en el logro de políticas públicas (en un sentido amplio) más que en los efectos en la calidad de vida de los titulares de derechos, con la diversidad que ello implica.

En relación al medio ambiente y el desarrollo sostenible, en cambio, este principio normativo¹⁶ es asumido como un área prioritaria, estableciendo diversos cursos de acción para avanzar en el desarrollo sustentable. Además, se señala que, en adelante, la ONU debe incluir la cultura como un eje de la cooperación para el desarrollo, tal como establece el punto 6 de la Resolución 65/166 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (20 de Diciembre de 2010).

Por otra parte, en el diseño del UNDAF no se establecen con claridad las funciones de cada una de las agencias que participan en el logro de los resultados esperados, lo que dificulta la observación del seguimiento del avance de las acciones emprendidas en relación a los compromisos asumidos.

También se advierten algunos vacíos en la construcción de los indicadores. En primer lugar, no existen indicadores a nivel de los efectos directos ni de los resultados (o efectos directos del programa para el país, como se menciona en la matriz). Por ello, no será posible dar una visión más precisa de la contribución de la cooperación de la Organización al desarrollo nacional en aquellos ámbitos que se destacaron en la programación conjunta. En el contexto de debilidad institucional que se reconoce en el país, acordar con el gobierno algunos indicadores claves que permitan fijar metas de avance podría considerarse como una contribución del UNDAF para inspirar una buena práctica de gestión pública.

En relación a los indicadores establecidos para los productos se puede observar que no cumplen varios de los criterios SMART sugeridos por el UNDG: específicos, mensurables, asequibles, pertinentes y sujetos a plazos. De hecho, ninguno plantea plazos, hay muchos que no son específicos ni mensurables, ni tampoco se establecieron líneas de base y metas.

Esta falta de coherencia lógica que se expresa en la matriz de resultados tiene variadas implicancias:

- afecta la claridad del mensaje que la ONU quiere dar respecto de la forma en que se materializan sus prioridades de cooperación.
- no destaca las ventajas comparativas de la ONU y los servicios que efectivamente puede otorgar
- los diagnósticos elaborados no se traducen necesariamente en acciones de cambio
- dificulta el seguimiento, monitoreo y rendición de cuentas de la implementación de las acciones emprendidas.

Con todo, se destaca en el UNDAF el propósito de fortalecer las capacidades nacionales, en particular del sector público en la perspectiva de creación de una institucionalidad eficaz y eficiente que diseñe y construya políticas públicas que enfrenten de manera sostenible los retos del país para alcanzar un desarrollo humano sustentable con la plena vigencia de los derechos humanos. En este marco, es posible afirmar que, más allá de la coherencia lógica del UNDAF, al finalizar el período, la ONU habrá contribuido a

¹⁶ UNDG, Nota de Orientación, Aplicación de los principios de programación al MANUD, enero 2010.

instalar importantes políticas públicas y a fortalecer la gestión de las políticas, con un importante grado de apropiación por parte del aparato público.

En este contexto, el UNDAF ha cumplido una función de marco general para ordenar conceptualmente el quehacer de las agencias en torno a las tres prioridades nacionales identificadas. Ello ha contribuido a orientar las negociaciones con el gobierno respecto de solicitudes específicas de cooperación, permitiendo encauzarlas en relación a temáticas ya detectadas.

El mandato, posicionamiento y trayectoria de cada una de las agencias en el país, la falta de un sistema común de monitoreo y rendición de cuentas, las dificultades de armonización de los diferentes procedimientos de planificación y gestión con que cuentan las agencias, han contribuido a que no se establezca un modelo de gestión integrado para la Organización. Así también, el propio diseño del UNDAF no aporta a identificar la ruta de trabajo conjunto que permita asegurar el logro de los resultados comunes.

Esta situación no es exclusiva del caso en estudio, sino que se ha encontrado en diversas evaluaciones realizadas a los UNDAF en distintos países, tal como se señala en una presentación del UNDG: “A pesar de satisfacer los criterios generales de la Gestión basada en resultados, existen problemas en cuanto a su aplicación. Los enunciados de los efectos y productos de la Matriz de Resultados no corresponden en su gran mayoría a los conceptos de la GBR y por ello dificultan el establecimiento de indicadores y la identificación de los productos directamente relacionados con los efectos. Estos problemas implican una limitación importante, tanto desde el punto de vista estratégico como gerencial para el monitoreo, al crear ambigüedad en cuanto al resultado que se quiere obtener”¹⁷.

La mayoría de los entrevistados señalan que la eficacia de la Organización se acrecienta en la medida que se han identificado prioridades de acción común que concentran los esfuerzos que efectivamente los componentes de la Organización tienen capacidad de entregar. De esta manera, el planteamiento común apunta a que, en este caso, “menos es más” y, por tanto, la dirección de la programación conjunta debiera dirigirse no tanto hacia el encuentro de conceptos generales que abarquen todo el quehacer de las agencias, sino a la identificación de temáticas específicas donde el trabajo conjunto efectivamente produce valor agregado. Cabe, entonces, preguntarse cuáles son los criterios para identificar las acciones de los programas nacionales de las agencias ONU que deben ser parte de la programación conjunta y cuáles, siendo igualmente relevantes, no forman parte de esta planificación conjunta.

4. Mecanismos de Implementación del UNDAF

Antes de describir las modalidades concretas que la ONU ha diseñado para implementar y llevar a cabo el UNDAF, es relevante señalar que la mayoría de los entrevistados del Sistema consideran el UNDAF como un ejercicio de “declaración de intenciones para la planificación”. De hecho, la mayor parte de ellos no participó de él puesto que no desempeñaba sus actuales funciones en ese entonces y fue común escuchar que les era difícil referirse a este instrumento dado que no habían estado presentes. Ello se puede interpretar en el sentido que la vitalidad del instrumento se encuentra fundamentalmente en su construcción pero luego no se traduce en un marco vivo institucional que es necesario gestionar, implementar y dar seguimiento. En la vida cotidiana del quehacer de las agencias pesa con mucha fuerza la programación que cada agencia debe hacer y la rendición de cuentas a sus respectivas sedes y contrapartes. La tarea por informar acerca de la implementación del UNDAF parece recaer en la OCR y se reactiva en la medida de lo posible a la hora de realizar el informe anual del CR.

A pesar de esta falta de vitalidad del UNDAF, la ONU se organiza para llevar adelante un trabajo coordinado, cuya estructura y prácticas se revisan a continuación.

A. Organización del sistema de coordinación

¹⁷ UNDG (2011), op.cit.

La Organización distingue las siguientes instancias relacionadas entre sí para el trabajo conjunto: el Coordinador Residente (y su equipo de apoyo), el UNCT, los Grupos Interagenciales y los Programas Conjuntos. A continuación, se analiza sintéticamente el desempeño de estas distintas instancias, en relación a la definición de funciones que establecen documentos pertinentes del UNDG y a la percepción recogida en las distintas entrevistas.

a. El Coordinador Residente

Por mandato de la Sede, el Coordinador Residente es el Representante del PNUD y ejerce el liderazgo y la conducción de la Organización en el país; como apoyo, el Coordinador Residente y el UNCT cuentan con un equipo radicado en su Oficina, que en el caso de Paraguay está compuesto por una Especialista en Coordinación, un Oficial de Coordinación y una Asistente.

El Coordinador Residente es responsable de la coordinación del UNCT en materia de estrategia, planificación, puesta en práctica y seguimiento y evaluación de los programas de desarrollo a nivel de país contenidos en el UNDAF. El Coordinador Residente debe proporcionar liderazgo general, supervisión de programas, promoción, movilización y asignación de recursos para el UNDAF, además de liderar al UNCT en tareas de seguimiento, evaluación y preparación de informes sobre el progreso del UNCT en relación con el UNDAF. Así también lidera el UNCT en la utilización de instrumentos para lograr una mayor coherencia en el país (por ejemplo, en lo relativo al CCA, el método armonizado para las transferencias en efectivo (HACT) y los servicios comunes)¹⁸.

En el caso de Paraguay, existe un amplio consenso entre los entrevistados respecto del liderazgo proactivo del Coordinador Residente en la búsqueda de generar un trabajo colaborativo y sinérgico entre las agencias y que sea reconocido también por el Gobierno. Se observa una gran voluntad en construir un espacio colectivo, con un funcionamiento regular y periódico del UNCT, un buen trabajo en equipo, con un clima cordial y el apoyo a gestiones que solicitan las agencias. En particular, se observa un gran reconocimiento a la capacidad de interlocución del CR con el Gobierno y su facilidad de llegada a las más altas autoridades.

Por otra parte, la Oficina del Coordinador Residente en ocasiones no recibe el necesario u oportuno apoyo del resto de las agencias para cumplir con los requerimientos de la Sede relacionados con la coordinación interagencial que involucra el trabajo conjunto. Como se dice habitualmente “un coordinador necesita algo que coordinar”; sin la información necesaria en tiempo y en forma, la Oficina del Coordinador Residente no puede asegurar un efectivo apoyo al Equipo País que permita a éste tomar decisiones de manera informada.

b. UNCT

El UNCT está compuesto por representantes de agencias, entidades, fondos y programas de las Naciones Unidas, organismos especializados y otras entidades de las Naciones Unidas acreditadas ante el país¹⁹. El UNCT debe velar por la plena participación de todas entidades de las Naciones Unidas que realizan actividades a nivel nacional en el proceso de adopción de decisiones relativas a cuestiones estratégicas y programáticas. Siguiendo estas directrices, en el caso de Paraguay, el UNCT está integrado tanto por los jefes de agencias, como por los oficiales nacionales de las agencias no residentes o cuyos representantes están radicados fuera del país. Esta posibilidad de participación amplia y sin distinciones respecto de la jerarquía institucional de los integrantes, es un rasgo especialmente valorado por todos los miembros de esta instancia²⁰.

¹⁸ Nota de orientación sobre las relaciones de trabajo entre el Coordinador Residente y el Equipo de las Naciones Unidas en el País, UNDG, enero 2009)

¹⁹ Nota de orientación sobre las relaciones de trabajo entre el Coordinador Residente y el Equipo de las Naciones Unidas en el País, op.cit.

²⁰ Un caso particular lo constituye la de UNESCO que, por motivos presupuestarios, no ha podido mantener la presencia de un profesional que represente a la organización en el UNCT. Para paliar esta situación que no es propia sólo de Paraguay, la institución espera contar con la invitación del CR para que un integrante de la Comisión Nacional de la UNESCO se integre al UNCT, tal como se refrenda en el Memorando de Entendimiento entre el PNUD y la UNESCO, suscrito en 2008 entre ambas organizaciones.

Un logro que se destaca particularmente es la designación, a petición del gobierno paraguayo, de una Asesora en Derechos Humanos de la Oficina del Alto Comisionado desde septiembre de 2010, lo que permite fortalecer la cooperación de la Organización en esa materia tan relevante.

El UNCT se encarga de la coordinación interinstitucional y de la adopción de decisiones a nivel de país. El propósito principal del Equipo de las Naciones Unidas en el País es que los organismos individuales planifiquen y trabajen en colaboración con la Oficina del Coordinador Residente, para velar por la producción de resultados tangibles en apoyo del programa del Gobierno para el desarrollo²¹.

Como se señaló más arriba, sus integrantes valoran el UNCT como espacio de encuentro y de equipo. Reconocen la importancia del encuentro regular que facilita la coordinación operativa y el desarrollo de actividades comunes.

Además, es reconocida especialmente la capacidad de responder comunicacionalmente en forma conjunta frente a cuestionamientos a la Organización, como ha sido la experiencia frente a ataques de grupos conservadores por la asistencia técnica de la Organización al Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad, desarrollado recientemente por el Gobierno. Se destaca también el análisis reflexivo sobre la situación del país, como cuando se celebró la “Reunión sobre Paraguay”, propiciada por el Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas, con sede en Nueva York, y la Oficina de las Naciones Unidas en el Paraguay.

En función de estas experiencias que dan cuenta de la riqueza del trabajo conjunto, varios entrevistados plantearon la necesidad de reforzar el rol estratégico y decisional de esta instancia por sobre la dimensión operativa. Al mismo tiempo, se señaló que sería apropiado fortalecer la circulación de información sobre el quehacer de las distintas agencias, de manera a conocer las iniciativas que están realizando en el país pues esa información abre nuevas oportunidades de coordinación.

En particular, se propone incorporar la discusión y diseño de una estrategia de comunicación y posicionamiento de la Organización, análisis de la situación del país y relación con contrapartes y la reflexión sobre temas emergentes desde un enfoque de derechos.

c. Grupos Interagenciales

Para llevar adelante la agenda de prioridades del UNCT, se propone la conformación de grupos temáticos o interagenciales que definen un marco de acción específico y cuyos resultados deben ser rendidos al UNCT. Están liderados por un/a Coordinador/a que es funcionario/a de alguna de las agencias de la Organización y cuenta también con un/a alterno/a para su reemplazo.

En el caso de Paraguay, para esta evaluación se declararon 11 Grupos Interagenciales²². De los Grupos declarados en el UNDAF asociados a las tres áreas prioritarias, sólo queda uno en la actualidad (medio ambiente). El funcionamiento de estos grupos es dispar: hay algunos que establecen una agenda clara de trabajo (que puede ser de corto plazo, como la elaboración del informe ODM, o más permanente en el tiempo, como el Grupo ONUSIDA) que produce resultados visibles y relevantes; otros tienen un mandato muy general que no logra concretarse en un plan de acción que mantenga la motivación de sus integrantes y en la práctica se juntan irregularmente; y también hay otros cuya membresía es más bien nominativa.

Para fortalecer la labor y dinámica proactiva de los Grupos Interagenciales sería recomendable clarificar los criterios para convocar y eventualmente terminar un Grupo Interagencial. A pesar de la definición

²¹ Nota de orientación sobre las relaciones de trabajo entre el Coordinador Residente y el Equipo de las Naciones Unidas en el País, op.cit

²² Los Grupos Interagenciales declarados son: Pueblos Indígenas, Derechos Humanos, Género, Comunicaciones, Medio Ambiente, UNETE, ODM, UNDAF, Alianza por la Nutrición, PARINFO, Grupo Temático ONUSIDA.

institucional, en la práctica los Grupos Interagenciales no rinden cuenta de su desempeño ni tampoco el UNCT le pide cuentas.

En términos de cultura organizacional, no existen instrumentos que reflejen la disposición del personal al trabajo interagencial. No obstante, la percepción generalizada de los entrevistados es que las demandas propias de cada agencia son muy altas, los “lenguajes” (planificación, gestión) son diferentes, de manera que el trabajo interagencial comúnmente se transforma en una sobrecarga respecto de sus tareas habituales donde no se visualiza con claridad su valor agregado. Ello se agrava en el caso de las agencias no residentes, que cuentan con muy pocos recursos humanos y por tanto una misma persona debe “multiplicarse” para poder asistir a los grupos de trabajo.

Como señaló un entrevistado, para que un Grupo Interagencial funcione debe contar con tres elementos: una agenda de trabajo clara y precisa, un presupuesto delimitado y puntos focales identificados.

No obstante, es importante recoger las experiencias exitosas en que los grupos interagenciales han demostrado el valor agregado que produce el trabajo coordinado. Es el caso de la supervisión del cumplimiento de compromisos internacionales suscritos por el Estado paraguayo, en el que el Grupo Interagencial de DDHH lideró la elaboración de dos informes del Equipo País: i) el Examen Periódico Universal (EPU) (con la asistencia técnica de la Oficina Regional para América del Sur de la OACDH y el apoyo de la OCR) y ii) el CEDAW (con la asistencia técnica de la Asesora en DDHH y el apoyo de la OCR). Asimismo dicho grupo (en colaboración con la OCR) apoyó las visitas de diversos Relatores Especiales en el pasado y, este año, (con el liderazgo de la Asesora en DDHH y el apoyo de la OCR), la misión del Relator Especial sobre libertad de religión o creencias. Por otra parte, el GI de los ODM redactó el informe del Equipo País sobre esta materia que fue publicado en 2005 y actualmente se encuentra asistiendo al gobierno en la elaboración del primer informe nacional sobre esta cuestión y que saldrá publicado antes del fin de 2011. Adicionalmente el GI de Pueblos Indígenas ha apoyado a la OCR en la redacción de informes solicitados por la sede sobre los avances del Equipo País en este asunto.

d. Programas Conjuntos

En el caso de la ONU en Paraguay, en la actualidad se están implementando tres programas conjuntos: Invertir en la Gente, Gobernabilidad Económica Democrática en Agua y Saneamiento y Capacidades y Oportunidades Económicas para la Inclusión Social en Paraguay.

Las problemáticas que enfrentan dichos Programas Conjuntos están contenidas en el UNDAF. De hecho el Programa Invertir en la Gente en que participan UNICEF, PNUD y UNFPA comenzó en 2003. Los otros dos, financiados por el Fondo Español para los Objetivos del Milenio, comprometen resultados ligados a efectos directos del área de medioambiente y desarrollo sostenible y de pobreza.

La gestión de los programas conjuntos no ha sido fácil. Según los/as entrevistados/as, existen una serie de obstáculos en la coordinación de las acciones comprometidas que refieren a la duplicación de procesos administrativos por la existencia de distintos procedimientos operativos entre las agencias, tendencia a desarrollar “proyectos dentro de los programas” y no integrar una perspectiva conjunta, dificultades para responder a los compromisos por parte de algunas agencias, dificultades de coordinación entre las distintas contrapartes de gobierno involucradas, entre otros aspectos. Estos obstáculos se han observado también en los países piloto del Programa “Delivering as One”²³ como en Fondos que promueven proyectos asociativos. Por otro lado, los/as entrevistados señalan que existen elementos facilitadores para este tipo de trabajo conjunto que apuntan a: enfrentar en conjunto la relación con contrapartes y otros actores (preparar en forma conjunta las reuniones, ir juntos, hacer una presentación única); desarrollar espacios de reflexión estratégica sobre la problemática abordada; dar cuenta en forma conjunta de los resultados obtenidos en la ejecución.

²³ Ver, por ejemplo, Unidos en la Acción en Uruguay. Stocktaking 2008.

En síntesis, varios entrevistados dan cuenta de la importancia de diseñar y poner en práctica un modelo de gestión para la “interagencialidad” que, a partir de buenas prácticas, establezca las dimensiones que promueven un trabajo coordinado eficiente y eficaz. Hay coincidencias en que es relevante fortalecer el liderazgo del/a coordinador/a del Grupo Interagencial o del Programa Conjunto respecto del empoderamiento en su rol, a la vez que se requiere incorporar el trabajo conjunto en el diseño y aplicación de las políticas e instrumentos de desarrollo de los recursos humanos. Es así como se plantea la importancia de integrar a la definición de funciones y por tanto evaluación de desempeño de los funcionarios esta dimensión, así como generar creativamente incentivos que favorezcan la coordinación

B. Flexibilidad en la implementación del UNDAF

Considerando la distinción realizada más arriba respecto del UNDAF como marco de programación y el trabajo coordinado entre las diferentes agencias, es importante señalar que el UNDAF como tal no ha sido revisado ni ajustado durante estos años de ejecución, a pesar incluso del cambio de autoridades y de la elaboración de orientaciones programáticas con énfasis distintos a los existentes en el momento de formulación. No obstante, ello no quiere decir que la ONU se haya mantenido “impermeable” a los cambios ocurridos en el país. Por el contrario, como se verá con mayor detalle más adelante, la vinculación de la ONU con la agenda nacional ha sido muy cercana. Más bien, esta ausencia de ajuste del UNDAF se vincula con la función que ha tenido hasta el momento, en términos de constituir una referencia amplia de las prioridades que tiene la cooperación de NNUU en el país (es decir, la vigencia de las tres áreas temáticas y la generalidad de los efectos directos) pero el cuerpo completo de los compromisos no tiene un papel vinculante. Ello refuerza el planteamiento ya señalado respecto del compromiso de la ONU con la formulación, pero sin un involucramiento real con la ejecución y el seguimiento del UNDAF más allá de lo formal.

En este sentido, es bastante unánime la opinión entre las y los entrevistados sobre la necesidad de simplificar el proceso en el futuro, hacerlo más flexible y más dialogante con los ciclos de programación de las agencias. De hecho, como ya se señaló anteriormente, las nuevas Guías para la Preparación del UNDAF reflejan esas necesidades sentidas por el personal de la ONU, pudiendo llevar a cabo un proceso de discusión estratégica sobre las principales contribuciones que la Organización pueda aportar al país de un modo agregado y dinamizar la planificación de las acciones específicas de acuerdo a ciclos más cortos.

5. Sistema de Monitoreo y Evaluación

En la Guía para la preparación del UNDAF elaborada por el UNDG, se describe el seguimiento como el registro del progreso hacia los resultados acordados que figuran en la matriz y verifica si los supuestos efectuados en la etapa de diseño siguen siendo válidos y si los riesgos detectados son reales o no. De esta forma, se ayuda al UNCT y a sus asociados en la realización a introducir cambios como parte esencial de la gestión programática. Así, los resultados esperados del seguimiento del UNDAF son:

- evaluaciones regulares de los progresos realizados durante la ejecución del programa con respecto a los resultados de la matriz y el respeto a los principios de derechos humanos;
- determinación permanente de las necesidades de los asociados en materia de desarrollo de capacidades, particularmente para la recopilación de datos, el análisis, el seguimiento y la preparación de informes;
- mejor información acerca de los logros del Sistema basada en los resultados; y
- mejor trabajo en equipo de los organismos de las Naciones Unidas y mayor apropiación del UNDAF por los asociados en la ejecución.

Esta Guía orienta también respecto de los productos que debe contener el Sistema, que refiere a un Plan de Seguimiento y Evaluación, exámenes anuales del adelanto, exámenes anuales del UNDAF y evaluación del UNDAF.

Si bien el documento del UNDAF para el periodo 2007-2011 contiene una sección referida a estas funciones, ella no da cuenta de un Plan ni de la periodicidad de sus aplicaciones. La ejecución del UNDAF no ha llevado

a cabo tampoco prácticas de monitoreo de los compromisos adquiridos. De hecho, desde la puesta en marcha del UNDAF en 2007, no se ha realizado ningún examen anual de revisión de los productos comprometidos, de las prácticas de coordinación ni de la estrategia de alianzas o la relación con las contrapartes de la ONU. Más aún, esta evaluación no dispuso de información oportuna respecto del seguimiento de los resultados, sino que hubo que reconstruir los productos alcanzados a partir de los informes anuales de las agencias²⁴, que se elaboran en función de sus propios planes de trabajo y no hacen referencia a los compromisos contraídos en la matriz del UNDAF. Los Informes Anuales del Coordinador Residente dan cuenta más bien del avance de actividades conjuntas, pero no contienen información respecto del cumplimiento de indicadores comprometidos. En relación a evaluaciones, sólo se contó con evaluaciones de medio término de dos programas conjuntos: “Capacidades y oportunidades económicas para la inclusión social en Paraguay”²⁵ (2010) y “Gobernanza económica y democrática en Agua y Saneamiento”²⁶ (2011).

Probablemente, existen diversas razones para la ausencia en la construcción e implementación de un sistema de seguimiento y monitoreo. Entre ellas, se puede indicar: la concepción misma de la función del UNDAF como marco de orientación efectiva para la acción, la diversidad de sistemas de seguimiento de las agencias que implican un esfuerzo adicional cuando se trata de reportar sobre las acciones conjuntas, o las dificultades ya señaladas de diseño del instrumento.

No obstante, esta carencia indica una debilidad de la Organización, toda vez que no se dispone de información oportuna y sistemática para que el Equipo País pueda posicionarse mejor con sus diferentes contrapartes y dar cuenta de sus contribuciones efectivas, identificar oportunidades de mejora en lo concerniente a su relación y comunicación con las contrapartes y consolidación del trabajo conjunto.

En este sentido, parece del todo relevante que la Organización se dote de un mecanismo de seguimiento y análisis de su acción. Más que hacer el énfasis en monitorear los avances a nivel de resultados y productos específicos (que sin duda es relevante), es importante que se reflexione sobre los aportes concretos y reales que se están dando a las prioridades nacionales, las dificultades y facilitadores en los procesos emprendidos, a modo de autoevaluaciones periódicas (una vez al año). Ello no sólo enriquece los aprendizajes y el trabajo, sino que abre oportunidades de nuevas acciones conjuntas y con las contrapartes. Además, el diseño de un próximo UNDAF requerirá poder dar cuenta, al menos en términos generales, de los principales resultados alcanzados en este ciclo.

6. Relación con contrapartes y estrategia de alianzas

a. Vinculación con el Gobierno

La cooperación que la Organización de las Naciones Unidas lleva a cabo en el país se traduce principalmente en colaboraciones con los Gobiernos. Se espera que cada agencia desarrolle un programa país que debe ser diseñado en colaboración con la contraparte gubernamental y aprobado por ella para su ejecución. Del mismo modo, en algunos asuntos y con algunas agencias, el Gobierno compromete recursos para la ejecución de dichos programas.

En el caso del diseño del UNDAF, como se señaló, participaron diversas instancias de gobierno. No obstante, dado el tiempo transcurrido desde su aprobación, la información recogida respecto de la relación con el

²⁴ Se dispuso de los Informes Anuales de Actividades de las siguientes agencias: UNICEF, UNFPA, PNUD y FAO para los años 2007 a 2010

²⁵ Christian Privat (2010), Programa Conjunto Capacidades y Oportunidades Económicas para la Inclusión Social en Paraguay. Evaluación intermedia (2010). Informe.

²⁶ Oscar Huertas Díaz (2011), Informe Final para la evaluación intermedia. Programa Conjunto “Fortaleciendo capacidades para la definición y aplicación de políticas de agua potable y saneamiento, Paraguay”

Gobierno durante las entrevistas realizadas para la presente evaluación se centró en las vinculaciones con el actual gobierno, cuyas autoridades no participaron en ese ejercicio.

En general, tanto entre los entrevistados de la ONU como del Gobierno, se manifiesta una relación muy fluida y de colaboración entre ambos sectores. En particular, se reconoce el liderazgo del CR en poner a disposición la cooperación de la Organización para apoyar el diseño y puesta en marcha de diversas políticas y acciones que impulsa el nuevo Gobierno en la perspectiva de fortalecer la institucionalidad pública y sus capacidades de gestionar en forma eficaz, eficiente y transparente políticas y programas para un desarrollo equitativo y sustentable del país.

Desde el Gobierno, se releva especialmente el apoyo recibido para la formulación y discusión de los marcos rectores de la política de gobierno: Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020 y el Plan Estratégico Económico y Social 2008-2013. Del mismo modo, se señala que algunas instancias relevantes del Gobierno han podido iniciar sus acciones gracias al apoyo de las Naciones Unidas, como es el caso de la Unidad Técnica del Gabinete Social o las nuevas políticas emprendidas por la Secretaría de la Función Pública. Se valora que, dado que el nuevo gobierno proviene de una alianza política que está por primera vez en el poder, ha existido un acompañamiento cercano y dedicado para apoyar su inmersión en la gestión pública.

Las autoridades reconocen que la ventaja comparativa de la Organización se encuentra en su cooperación técnica y la asistencia de alto nivel que entrega frente a variados asuntos de interés público. De hecho, en términos financieros, el aporte de las Naciones Unidas para el período 2010-mayo 2011 representa un 2,1% del total de contribuciones recibidas por el país de distintas fuentes de cooperación internacional²⁷. Señalan que la Organización tiene una gran diversidad de conocimientos y experiencias de gestión de políticas públicas, tanto en relación a sus propios equipos técnicos, como en el acceso a consultores de alta experticia técnica y con experiencias relevantes de otros países. Como Organización, además, abarca una gama muy amplia de temas y no cierran en prioridades temáticas como otras agencias de cooperación.

Del mismo modo, se releva la capacidad del sistema para responder a demandas y requerimientos muy precisos que tiene el ejecutivo, con mayor flexibilidad que otros cooperantes.

Desde la Organización, se destaca también como un contexto favorable los esfuerzos del gobierno por coordinar la cooperación internacional, tarea emprendida por la Secretaría Técnica de Planificación junto al Ministerio de Relaciones Exteriores. Ello permite tener un interlocutor que da seguimiento y organiza la contribución de diversas agencias y países cooperantes, de manera de aportar a evitar duplicidades y hacer más efectivos sus aportes. Esta acción ha dado continuidad a la iniciativa impulsada por la Organización desde el 2007, a través de la convocatoria a Mesas de Cooperantes en diversas temáticas.

En las entrevistas se señalaron también algunos asuntos que podrían mejorarse en esta relación. Desde el sector público, se indicó que existían dificultades para acceder a información sobre el quehacer de la Organización en forma oportuna y con claridad. Se habló de una capacidad limitada de la Organización “para vender” sus servicios, para ofrecer la asistencia técnica de calidad que puede aportar. Además, se indicó que es difícil acceder a información sobre los resultados que alcanzan los distintos proyectos que se ejecutan, así como información presupuestaria y de gestión. Se observa así una solicitud de mayor “accountability” por parte de la ONU.

Por otra parte, señalan que los procedimientos de gestión administrativa que aplican las agencias en los proyectos son excesivamente burocráticos y, a veces, en vez de facilitar procesos, crean dificultades adicionales y de gestión. En ocasiones, también se critica la falta de traspaso de capacidades hacia los

²⁷ Ver: Royg, H, Presentación Cooperación Internacional No Reembolsable en Paraguay, período 2010 a Mayo 2011, Presidencia de la República del Paraguay

funcionarios públicos, en la medida que la agencia ejecutora realiza todo el proceso de ejecución diseñado y no forma ni entrega elementos para que esas acciones se queden en el sector público.

Finalmente, se vislumbra como una dificultad un cierto afán de protagonismo y de desarrollo de “agendas propias” que tienen más que ver con dinámicas que se dan dentro de la Organización que con las necesidades de las contrapartes gubernamentales.

Las autoridades de gobierno visualizan como un valor agregado que las agencias actúen y se presenten como una sola Organización. Reconociendo que el apoyo sectorial que se vincula con los mandatos de agencias específicas es significativo, la mirada integrada enriquece la contribución tanto en relación a los resultados que se obtienen como en relación a la mejora de los procesos de gestión. Varios de los entrevistados conocían el UNDAF y aunque no funciona como un instrumento de referencia habitual para la vinculación con la Organización, reconocen el valor de contar con un documento que dé cuenta de las principales prioridades de cooperación y que integre las diferentes líneas con que la Organización colabora en el país.

Desde la perspectiva de los integrantes de la ONU, se observan también algunos problemas en la relación con la contraparte de gobierno. Ellos se refieren, en primer lugar, a una debilidad institucional que se manifiesta en que, en algunas ocasiones, los acuerdos a los que se llega con las autoridades tienen dificultades para operativizarse por la falta de capacidad técnica de los funcionarios a cargo. Así también, la alta rotación de autoridades y de personal en el seno del Gobierno dificulta la continuidad de las acciones emprendidas. Finalmente, se advierten también problemas en la coordinación intersectorial al interior del gobierno. Ello ha constituido un desafío especialmente para los programas conjuntos que suponen la participación de numerosas instituciones públicas.

b. Vinculación con la Sociedad Civil

Al igual que en lo señalado respecto de la relación con el Gobierno, las distintas agencias establecen su propio sistema de relación con organizaciones de la sociedad civil. Hay desde aquellas que en su propia constitución la sociedad civil juega un rol vinculante (como es el caso de la OIT, que es una organización tripartita), a otras que tienen diversas organizaciones de la sociedad civil como contrapartes según las temáticas que abordan.

En términos generales, existe un diagnóstico compartido en el UNCT en relación a la debilidad y fragmentación de las organizaciones de la sociedad civil que cuentan con baja capacidad de control ciudadano y de ser contraparte activa en asuntos emergentes de la agenda pública. Las excepciones que se plantearon tienen que ver con el ámbito de los derechos humanos y de las organizaciones de mujeres, que han participado activamente con la Organización en la elaboración y discusión acerca del seguimiento de compromisos internacionales. De hecho, la Organización no cuenta con un mecanismo de vinculación con la sociedad civil establecido y regular.

Desde las organizaciones de la sociedad civil que fueron entrevistadas, se reconoce un importante papel de las Naciones Unidas en la instalación de temas sensibles en la agenda pública. Además, valoran su capacidad de producción de conocimientos y de poner a disposición de la ciudadanía información de calidad sobre la situación del país y sobre temas específicos. Se valoran el impulso y la facilitación para la elaboración de los Informes “Sombra” relativos al seguimiento de distintos compromisos²⁸ (en particular se destacó las cumbres de los países).

No obstante, para algunos no existe una comunicación clara de la Organización sobre su agenda, las prioridades de su cooperación y las modalidades en las que la llevan a cabo. No se sienten tampoco convocados a establecer espacios regulares de interlocución entre la Organización y las organizaciones de la sociedad civil.

²⁸ En particular, se destacó el caso del Informe para la CEDAW y sobre el Examen Periódico de Derechos Humanos (EPU)

Las personas entrevistadas de la sociedad civil expresan también su opinión de que, en el país, la Organización no presiona suficientemente por el cumplimiento de las recomendaciones de que es objeto el Estado en relación a alcanzar los resultados comprometidos en distintos convenios o instrumentos internacionales. Observan que a veces algunas agencias se plantean con poca autonomía frente al Gobierno, lo que asocian en parte con una alta dependencia financiera que condiciona su capacidad de crítica.

Las personas entrevistadas no visualizan a las agencias coordinadas en una Organización y no conocían ni habían escuchado hablar del UNDAF. No obstante, señalan que, como criterio general, concuerdan en la importancia de avanzar en el fomento de la integración y sinergia y que les gustaría participar de un debate amplio respecto de la necesidad de incorporar miradas intersectoriales y que la Organización podría asumir un liderazgo en esta materia.

c. Relación con otros Cooperantes

Otro actor con el que la ONU debe vincularse corresponde a otros organismos que desarrollan cooperación internacional en el país. En este ámbito, las personas entrevistadas reconocen y valoran el liderazgo que ha asumido la Organización (y en el cual ha perseverado por varios años) en promover la articulación entre los diferentes cooperantes. En el último periodo, esta función la ha ido asumiendo el Gobierno a través especialmente de la Secretaría Técnica de Planificación.

También se valora el aporte técnico que entrega la cooperación del Sistema y su búsqueda por colaborar en el fortalecimiento de la gestión pública, desafío que se advierte particularmente relevante para el Paraguay. En ese marco, se destaca la sintonía y disponibilidad que ha tenido la ONU por acercarse y apoyar en estos esfuerzos al nuevo Gobierno. En general, se señala que la Organización se encuentra bien posicionada y es respetada por diversos actores de la sociedad paraguaya.

En relación a las dificultades, se señala que en ocasiones la Organización no identifica con claridad cuáles son sus principales ventajas comparativas en el país y asume funciones para las cuales no está bien preparado o no crean valor en los resultados obtenidos. Además, se indica que falta mayor capacidad de comunicar lo que hace la Organización, la manera en que trabaja, los logros que obtiene en su trabajo y las áreas y funciones en que tiene mayor experticia. Es así como, por ejemplo, sobrevalora su rol como donante cuando su principal aporte, desde un punto de vista financiero, es la cooperación técnica.

Finalmente, se plantea que aún existen muchos desafíos pendientes en relación al trabajo interagencial puesto que mayoritariamente las agencias se asocian desde sus propios mandatos en acuerdos más bien operativos y no estratégicos. Así, por ejemplo, los programas conjuntos tienden a ser una sumatoria de las agendas de las agencias, más que acciones integrales e integradas.

7. Eficacia y eficiencia del UNDAF

La información de que se dispuso respecto a los resultados obtenidos provino básicamente de los Informes Anuales del Coordinador Residente y de los Informes Anuales de algunas de las agencias que están expresados en los formatos que utiliza cada organismo. Sobre la base de esta información, se construyó la matriz de productos referenciados hacia los efectos directos para el país comprometidos en el UNDAF. Una primera versión de dicha matriz fue complementada por las agencias junto con los comentarios al informe final. Dada la diversidad de formas de reportar de las distintas agencias (algunas mencionan actividades, otras productos, otras refieren a proyectos en marcha y no vinculan sus reportes con el UNDAF), y, como la matriz de resultados del UNDAF 2007-2011 no vincula los productos comprometidos con agencias específicas, no fue posible realizar un análisis de eficacia en términos de adelantos logrados en cuanto a los efectos directos esperados. Al mismo tiempo, los indicadores establecidos en la matriz mencionada no contemplan líneas de base ni metas, de modo de orientar la evaluación de los avances.

Por otra parte, tampoco fue posible entregar juicios fundados sobre la eficiencia de la ONU en el marco de lo comprometido en el UNDAF ya que no se dispuso de información oportuna sobre la ejecución presupuestaria y la movilización de recursos en el período en cuestión.

Con todo, a partir de la información disponible es posible señalar que la ONU ha contribuido a fortalecer las capacidades nacionales en diversos aspectos²⁹:

- formulación de políticas públicas en diversos ámbitos de la vida nacional (Política contra la Trata de Personas, Política de Seguridad Ciudadana, Reforma del Sistema de Salud, Plan Nacional de Desarrollo de la Acuicultura Sostenible, Plan de Salud para población indígena), construcción y elaboración de los Programas Rectores que orientan la acción de este gobierno, así como en la formulación de algunos de los 11 programas emblemáticos que priorizan la acción gubernamental.
- construcción y puesta a disposición sistemas de registro de información, tanto en términos del gasto público (SIGPA) como de programas específicos (Sistema Nacional de Información en Salud, Evaluación Rápida de Sistemas de Abastecimiento de Agua), así como se ha apoyado al Instituto Nacional de Estadísticas para una adecuada realización del Censo 2012.
- apoyo al fortalecimiento institucional de distintas instancias públicas (Secretaría de la Función Pública, Secretaría Técnica de Planificación, Unidad Técnica del Gabinete Social etc.)
- apoyo a la implementación de una política de igualdad de género, con la Formulación del III Plan de Igualdad de Oportunidades, la transversalización de esta perspectiva en los diferentes organismos públicos, y en el desarrollo de una política específica que enfrente la violencia contra las mujeres.
- fortalecimiento de la Red de Derechos Humanos del Ejecutivo, a cargo del Ministerio de Justicia y Trabajo, y el inicio del proceso de elaboración de un Plan Nacional de Derechos Humanos
- establecimiento de diversos espacios de diálogo, que apuntan a fortalecer la democracia (Foros internacionales sobre transición y democracia, Foro Político integrado por 21 líderes de diversos sectores), así como a enfrentar distintos asuntos de interés público (rol que deben jugar los emprendimientos hidroeléctricos en el desarrollo nacional sustentable y equitativo)
- capacitación de funcionarios en diversos temas (violencia contra las mujeres, pueblos Indígenas y democracia, salud y derechos reproductivos)
- construcción de conocimiento a través de estudios de alta calidad técnica en diferentes materias, como en el caso de agua y saneamiento, diagnóstico del empleo juvenil, de las iniciativas de capacitación y formación laboral y de la situación de las trabajadoras domésticas.
- creación de nuevas instituciones públicas necesarias para llevar a cabo una gestión pública efectiva en ciertos ámbitos (Dirección Nacional de Gestión Estratégica de RRHH en el Ministerio de Salud, Dirección de Agua Potable y Saneamiento, DAPSAN; creación de Dirección de asuntos sociales en SENASA, convenios interinstitucionales en el sector de agua y saneamiento para evitar duplicidades).
- diseño y discusión de nuevos marcos normativos y legislativos. Es el caso de la Ley contra la Discriminación, Ley de Empleo Juvenil
- También se ha participado en la implementación de programas para resolver necesidades directas de la población vulnerable, poniendo en marcha proyectos pilotos que deberán replicarse posteriormente.
- el Equipo Técnico de Emergencias de las Naciones Unidas (UNETE) ha llevado adelante acciones de respuesta frente a emergencias (como fue la epidemia de fiebre amarilla), al tiempo que, bajo el liderazgo del PNUD, ha apoyado el rediseño estratégico de la Secretaría de Emergencia Nacional.

Observando este listado de logros así como la matriz de productos adjunta en el Anexo, es posible plantear que, respecto de lo comprometido en el UNDAF 2007-2013, la mayor cantidad de acciones se concentra en el Área de Gobernabilidad, seguida de pobreza y en tercer lugar medio ambiente y desarrollo sostenible. Se podría interpretar en el sentido que las agencias han puesto sus esfuerzos de cooperación en el diseño y formulación de políticas públicas y en el fortalecimiento de la gestión pública. En los programas conjuntos puede observarse además el desarrollo de experiencias piloto en relación a empleo juvenil y a mejorar el sistema de agua y saneamiento. En este análisis de la acción conjunta, puede advertirse que los asuntos que

²⁹ Para un detalle de los productos obtenidos, ver Matriz de Resultados obtenidos en Anexo IV.

convocan más transversalmente a las agencias son los de políticas de género y de derechos humanos, junto a las temáticas de los programas conjuntos.

Llama la atención que la problemática indígena es asumida con más fuerza que la que estaba declarada en el UNDAF. En efecto, en dicho documento existía sólo un producto asociado al desarrollo de los Pueblos Indígenas dentro del Área de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible³⁰; no obstante, dentro de las acciones declaradas por las agencias, se encuentran un Programa Nacional para Pueblos Indígenas, una Mesa Interinstitucional para tratar la problemática de las Mujeres Indígenas, un Plan de salud Indígena, un Comité Técnico Interinstitucional destinado a incorporar los Derechos de los Pueblos Indígenas en las políticas públicas y una serie de instrumentos para apoyar la gestión pública en esta materia. Ello da cuenta de la importancia que ha cobrado esta problemática y probablemente constituya un tema que tendrá mayor presencia en el próximo marco de programación conjunta.

8. Sostenibilidad de los procesos iniciados

Para esta evaluación, parece prematuro fundar un juicio sobre la sostenibilidad de los procesos iniciados a partir de la puesta en marcha del UNDAF en el 2007 y en la perspectiva del término del ciclo en 2013. La persistencia de los cambios impulsados con las acciones financiadas y/o apoyadas con la asistencia de la ONU está vinculada a las acciones que el Gobierno y otros asociados implementen en el tiempo y no se cuenta con elementos ciertos para analizar la apropiación e institucionalización de las medidas. Por otra parte, las condiciones políticas del Paraguay no aseguran que el cambio de autoridades de 2013 no altere la continuidad de las políticas en marcha actualmente. Como se recogió en las entrevistas, el grado de fragmentación política existente en el país no ha facilitado hasta el momento la generación de diálogos y acuerdos para el desarrollo de políticas de Estado de largo plazo.

No obstante, es importante destacar que el significativo número y pertinencia de políticas, y de leyes (o propuestas de ley) apoyadas por la ONU, junto con el fortalecimiento de una gestión pública de calidad, han impulsado procesos que llegaron para quedarse en la agenda pública del país. En este sentido, y como una contribución a la sostenibilidad política de los interesantes procesos emprendidos, sería relevante que la ONU desarrollara y consolidara instancias de reflexión y análisis de los avances alcanzados y desafíos pendientes y los comunicara a la opinión pública. Así, el fortalecimiento de una estrategia adecuada de gestión del conocimiento y de comunicación de la Organización tendría un potencial de cooperación que no favorecería sólo la coordinación al interno de la ONU, sino que podría alcanzar un impacto significativo en la actual coyuntura nacional, dado el buen posicionamiento y legitimidad con que cuenta.

No es posible tampoco realizar un juicio taxativo respecto de que las condiciones de complementariedad, colaboración y/o sinergia propiciadas por el UNDAF hayan contribuido a la mayor sostenibilidad de los resultados de los programas y proyectos para el país preparados por cada uno de los organismos de las Naciones Unidas. En efecto, y tal como se ha insistido a lo largo de esta evaluación, el UNDAF ha constituido un marco general que orienta sobre las prioridades de la cooperación, pero no da cuenta de acciones específicas por lo que no puede evaluarse como un instrumento que haya sido virtuoso en su capacidad de crear valor agregado. Como señalaron algunos entrevistados, el trabajo agencial se sigue y seguirá realizando con o sin UNDAF. No obstante, con independencia del UNDAF, se han llevado adelante diversas acciones a través de un trabajo conjunto. En algunas de ellas, se ha desarrollado una labor integrada que ha conducido a resultados más valiosos que los que se hubieran obtenido en forma parcelada (como es el caso del seguimiento de compromisos internacionales o la identificación de temas emergentes para el trabajo agencial). En otras, en cambio, han existido variados obstáculos en la coordinación del trabajo interagencial que, como en el caso de los programas conjuntos, han significado una agregación en el quehacer de las agencias sin producirse mayor sinergia entre ellas.

³⁰ Producto 3.2.5. Protección y valoración de las identidades culturales autóctonas incrementadas

9. Conclusiones y Recomendaciones

a. Conclusiones

A modo general, a partir de los hallazgos señalados, es posible plantear las siguientes conclusiones generales:

1. La decisión de ampliar el período de vigencia del UNDAF 2007-2011 hasta 2013 para hacerlo coincidir con el ciclo político del país se considera ampliamente fundada y positiva. Ello, en primer lugar, porque el propio proceso de elaboración de un UNDAF supone esfuerzos y dedicación de tiempo que no otorgan valor adicional en momentos en que ya se han establecido la confianza y los acuerdos de cooperación que se están llevando a cabo en diversos campos. En segundo lugar, esta decisión permite no reproducir la inconsistencia entre los ciclos nacionales de definición de las prioridades nacionales establecidas en los programas de gobierno y las prioridades de la cooperación que se había creado con el UNDAF actual y también el anterior. Así, el próximo UNDAF podrá discutirse con un Gobierno que esté asumiendo y podrá acompañar ese período en su totalidad.
2. Las dificultades de diseño señaladas dan cuenta, como es el caso en varios países, que el UNDAF 2007-2011 remite a una referencia general de tipo “paraguas” que permite incorporar los programas de las distintas agencias de la Organización, más que a un marco que movilice hacia una acción coordinada. No se encuentra en él una “teoría de cambio”, es decir, una forma lógica de pensamiento sobre las transformaciones esperadas como sugieren los lineamientos del UNDG.
3. El UNDAF es un marco formal de referencia que sirve fundamentalmente para delimitar las negociaciones sobre nuevos proyectos con el Gobierno. La vitalidad que se observó en el momento de su elaboración no se transfirió a los procesos posteriores de implementación y seguimiento. Incluso el cambio de autoridades en 2008 no se tradujo en un ajuste y revisión de la programación.
4. Sin embargo, las limitaciones resaltadas respecto del UNDAF como marco de programación, no se traducen en la falta de acción coordinada en el seno de la Organización, en la relación con las contrapartes y en la capacidad de aportar al desarrollo del país a través de diversas acciones. En efecto, el espíritu de la reforma hacia “One UN” se vive en el trabajo en equipo, en la relación con el Gobierno y otros cooperantes y en el desarrollo de acciones conjuntas, que se vinculan con el seguimiento de compromisos, análisis de coyuntura y manejo comunicacional.
5. Aunque no resulte fácil vincularlos con lo programado en el UNDAF, los resultados reportados por las agencias y los proyectos conjuntos muestran que la Organización ha contribuido y está contribuyendo desde distintos ámbitos al desarrollo sostenible del país. Si se contara con información más estandarizada y con algunos indicadores de resultados, sería posible profundizar en los logros que ha alcanzado esta gran cantidad de acciones desplegadas, y en qué áreas y a través de qué servicios se ha podido ser más eficaz. En el caso de Paraguay, este análisis parece más pertinente, toda vez que se advierte una histórica debilidad institucional y una falta de políticas de estado para enfrentar asuntos estructurales de su desarrollo.
6. Es interesante observar un contexto favorable hacia la articulación, materializado en los esfuerzos del gobierno por coordinar la cooperación internacional, tarea emprendida por la Secretaría Técnica de Planificación junto al Ministerio de Relaciones Exteriores. Ello permite tener un interlocutor que da seguimiento y organiza la contribución de diversas agencias y países, de manera a evitar duplicidades y hacer más efectivos sus aportes. Del mismo modo, representantes de la sociedad civil requieren mayor información sobre la agenda de la Organización en el país para establecer un vínculo más estable y constructivo. En este sentido, el trabajo conjunto no responde sólo a un proceso impulsado al interior de las Naciones Unidas, sino que sintoniza con necesidades de los actores del país.

b. Recomendaciones

De acuerdo a las conclusiones arribadas, a las sugerencias recogidas en las entrevistas realizadas y a las atribuciones del UNCT en el país, se propone una serie de recomendaciones que se refieren a dos períodos:

▪ UNDAF 2007-2013:

Con respecto al presente ciclo, no parece recomendable introducir ajustes en el UNDAF. El nivel de esfuerzo y dedicación que esta tarea exige no se condice con el tiempo de ejecución que resta para este ciclo y

tampoco contribuiría a revertir la falta de vitalidad que este instrumento ha tenido respecto del quehacer de la ONU en el país. Las principales recomendaciones son:

- Establecer un mecanismo de seguimiento de los resultados alcanzados, tomando como referencia general los efectos directos programados. Ello servirá de una buena base para el diseño del próximo ciclo puesto que permitirá analizar las ventajas comparativas que el Sistema ha desplegado en el país, cuáles son aquellos temas que requieren ser profundizados y cuáles son los avances a partir de los cuales se puede seguir profundizando en pos del desarrollo humano y sustentable en el país.
 - Fortalecer al actual Grupo Interagencial del UNDAF para que se haga cargo de esta tarea. Para ello, debe establecer un plan de trabajo que debería ser supervisado por el UNCT. Puede tomar como insumo para su trabajo, la matriz de resultados por efectos directos para el país que se construyó en el marco de esta evaluación, estableciendo criterios comunes para filtrar los productos declarados.
 - Fortalecer la función estratégica del UNCT. Para ello se propone que el UNCT incorpore reuniones anuales de revisión de los avances y limitaciones del trabajo conjunto, así como análisis de asuntos de relevancia en el país en sus reuniones habituales de trabajo.
 - Revisar el funcionamiento de los Grupos Interagenciales, evaluando los que están vigentes, formando nuevos grupos sólo de acuerdo a las prioridades que defina el UNCT para el trabajo conjunto y fortaleciendo el liderazgo de los coordinadores y mecanismos de reporte y rendición de cuentas.
 - Fortalecer la capacidad de información y comunicación de la ONU hacia sus contrapartes y aliados sobre su quehacer. Para fomentar el posicionamiento como Sistema, se sugiere utilizar la propia plataforma web que hoy se encuentra desactualizada como espacio para difundir información.
- Próximo Ciclo del UNDAF**
- Incorporar en el nuevo CCA/UNDAF un análisis de las capacidades institucionales del Gobierno y de otros actores relevantes como la sociedad civil como parte del diagnóstico.
 - Incorporar un análisis explícito de las ventajas comparativas del Sistema en el país, sobre la base de una autoevaluación del ciclo anterior, y que dicho análisis sea parte de la discusión con las contrapartes.
 - Se sugiere que se considere la participación activa del Gobierno desde el inicio del proceso de diseño del UNDAF, identificando en forma conjunta las prioridades y los principales efectos directos que se espera alcanzar con la cooperación de la ONU en el país, así como en el Plan de seguimiento y monitoreo.
 - Elaborar el nuevo UNDAF con una programación general sobre la base de los niveles más estratégicos (áreas prioritarias, efectos directos y principales resultados), estableciendo la programación de los productos en una fase posterior y con un enfoque dinámico (anual o bianual), con presupuestos indicativos.
 - Incluir el enfoque de derechos y de género en la elaboración de la matriz de resultados. Para ello, desarrollar previamente un proceso de formación y apropiación de estos principios normativos de programación, aprovechando las capacidades internas (OHCHR y ONU Mujeres)
 - Realizar la programación estratégica desde un enfoque de gestión por resultados y considerando aquellos aspectos que son comunes a las agencias, evitando la fragmentación actual de los productos y concentrando los esfuerzos en aquellos resultados donde la interagencialidad efectivamente otorga valor agregado.
 - Se recomienda que el próximo UNDAF considere desde su diseño la construcción de un sistema de seguimiento y monitoreo, estableciendo pocos pero efectivos indicadores para todos los niveles de resultados (no sólo los productos), que cumplan con los criterios SMART propuestos por UNDG, y mecanismos de rendición de cuentas realistas que favorezcan la inclusión de las contrapartes.

10. Lecciones Aprendidas

A lo largo de este documento, se han señalado varias lecciones aprendidas que han sido declaradas por los diferentes entrevistados. Sintéticamente, se listan a continuación algunas de las que se consideran más relevantes.

- A pesar de que el proceso de reforma de las Naciones Unidas tiene ya años desde que se inició, no existe aún una definición común del UNDAF y lo que se espera de este proceso de programación estratégica. Más aún, su impulso requiere muchas veces ir contracorriente del modo común en que se desarrolla el trabajo de las agencias. Por ello, es necesario dedicar tiempo y esfuerzos a la apropiación de este proceso por parte del personal. De esta manera, la sola aplicación de procedimientos metodológicos indicados en las Guías o el apoyo de consultores externos no asegura obtener un marco efectivamente orientador.
- En este marco, el trabajo conjunto supone diseñar una “gestión de la interagencialidad” que recoja las buenas prácticas, fortalezca el liderazgo de los funcionarios que cumplen labores de coordinación e incluya esta dimensión en las políticas de gestión de los recursos humanos. Así también, los mecanismos identificados para llevar a cabo el trabajo conjunto como los Grupos Interagenciales o los Programas Conjuntos deben estar apoyados y supervisados por las personas o instancias que toman decisiones para que la coordinación no quede librada a los esfuerzos individuales de los profesionales, con resultados dispares y que muchas veces no sobreviven el tiempo.
- Acordar una visión estratégica sobre las prioridades comunes y principales impactos a los que se busca contribuir favorece la disposición al trabajo conjunto, pues contribuye a la flexibilidad, a la articulación con el gobierno y a visualizar el valor agregado de la sinergia en el quehacer de las agencias. Así, la mirada del UNDAF como la sumatoria de todas las acciones que realiza cada una de las agencias redundante en que adquiera un carácter formal y poco movilizador y se asocie a una tarea más.
- Para las contrapartes es importante conocer “la agenda” de la ONU en el país, es decir, cuáles son sus prioridades, en qué temas y acciones apuestan y cuáles son los servicios que ofrecen. En este sentido, el UNDAF no es sólo un instrumento relevante al interno de la Organización, sino que puede utilizarse para dar respuesta a esta demanda.

ANEXOS