

Evaluación del Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo

2010- 2014



Informe de Consultoría

Erika Piber

27 de septiembre de 2013

LISTA DE ACRÓNIMOS Y SIGLAS

| | |
|------------|--|
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| BM | Banco Mundial |
| CCA | Análisis Común de Países |
| CONADUR | Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural |
| CR | Coordinador/a Residente |
| FAO | Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación |
| FIDA | Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola |
| FMI | Fondo Monetario Internacional |
| GIGAM | Grupo Inter-Agencial de Género y Avance de la Mujer |
| GTI | Grupo Técnico Inter-Agencial |
| IDH | Informe de Desarrollo Humano |
| M&E | Monitoreo y Evaluación |
| MAGA | Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación |
| MIDES | Ministerio de Desarrollo |
| MIFAPRO | Programa de Transferencias Condicionadas “Mi Familia Progresa” |
| OACNUDH | Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos |
| OCR | Oficina del/ de la Coordinador/a Residente |
| ODM | Objetivos de Desarrollo del Milenio |
| OIEA | Agencia Internacional de Energía Atómica |
| OIT | Organización Internacional del Trabajo |
| ONUMujeres | Organización de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer |
| ONUSIDA | Programa Conjunto de las Naciones Unidas para el VIH/sida |
| OPS/OMS | Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud |
| PESA | Programa Especial para la Seguridad Alimentaria |
| PMA | Programa Mundial de Alimentos |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| SEGEPLAN | Secretaría de Planificación |
| SNU | Sistema de Naciones Unidas |
| UN Habitat | Programa de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas |
| UNCT | Equipo de País de las Naciones Unidas |
| UNDAF | Marco de Asistencia al Desarrollo de Naciones Unidas |
| UNDSS | Departamento de Seguridad de Naciones Unidas |
| UNESCO | Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura |
| UNFPA | Fondo de Población de las Naciones Unidas |
| UNICEF | Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia |
| UNODC | Oficina de las Naciones Unidas sobre control de drogas y prevención del crimen |
| UNOPS | Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos |
| VNU | Voluntarios de Naciones Unidas |

TABLA DE CONTENIDOS

| | | |
|----|---|----|
| | Resumen Ejecutivo | 3 |
| 1 | Introducción | 5 |
| 2 | Antecedentes y contexto del UNDAF | 5 |
| 3 | Descripción del UNDAF 2010-2014 | 7 |
| 4 | Propósito de la revisión final | 9 |
| 5 | Preguntas clave y alcance de la revisión | 10 |
| 6 | Enfoque y metodología | 11 |
| 7 | Análisis de avances: logros y limitaciones | 14 |
| | 7.1. Análisis de los avances reflejados en la matriz de M&E | 14 |
| | 7.2. Análisis de las contribuciones financieras | 16 |
| | 7.3. Análisis cualitativo de logros y limitaciones | 19 |
| 8 | Grado de incorporación de los ejes transversales | 22 |
| 9 | Grado de apropiación del UNDAF al interior del Sistema de Naciones Unidas | 25 |
| 10 | Apreciación de la modalidad de GTIs como mecanismo de implementación | 26 |
| 11 | Apreciación de socios externos sobre la cooperación del SNU en Guatemala en el marco del UNDAF 2010-2014: sector privado, sociedad civil y donantes | 29 |
| 12 | Apreciación de las autoridades del Gobierno de Guatemala sobre la cooperación del SNU en el país en el marco del UNDAF 2010-2014 | 32 |
| 13 | Identificación de ventajas comparativas del Sistema de Naciones Unidas | 35 |
| 14 | Conclusiones | 36 |
| 15 | Recomendaciones | 40 |
| 16 | Anexos | |
| | 16.1.. Diagrama de Grupo Técnicos Inter-Agenciales | |
| | 16.2. Matrices de Monitoreo y Evaluación | |
| | 16.3. Contribuciones financieras | |
| | 16.4. Listado de reuniones realizadas en el marco de la revisión | |
| | 16.5. Resúmenes de reuniones con los Grupos Técnicos Inter-Agenciales | |
| | 16.6. Resumen de reunión con el Equipo de País | |
| | 16.7. Resumen de reunión con el sector privado | |
| | 16.8. Resumen de reunión con la sociedad civil | |
| | 16.9. Resumen de reunión con donantes | |
| | 16.10. Resúmenes de reuniones con autoridades gubernamentales | |
| | 16.11. Cuestionario presentado a SEGEPLAN | |

RESUMEN EJECUTIVO

El Sistema de las Naciones Unidas (SNU) en Guatemala ha llevado a cabo una evaluación externa de su Marco de Asistencia para el Desarrollo (UNDAF) 2010-2014, cubriendo un período de 3 años y medio (2010-2013). El propósito general de la revisión es analizar el grado de avance, los logros y limitaciones de la cooperación del SNU en Guatemala en el marco del UNDAF 2010-2014 a fin de que nutra una reflexión que mejore el desempeño, fortalezca el aprendizaje organizacional y alimente la elaboración del próximo UNDAF.

El proceso de evaluación contó con una revisión documental, un análisis cuantitativo de los avances en función de los efectos, productos y metas comprometidas en el UNDAF 2010-2014 y las contribuciones financieras de las Agencias, Fondos y Programas (AFyP) así como un análisis cualitativo de los logros y limitaciones en su implementación. Además, se recogió la percepción de los socios gubernamentales, la sociedad civil, el sector privado y donantes sobre el trabajo conjunto con el SNU en el país y su apreciación sobre las ventajas comparativas de Naciones Unidas.

La evaluación muestra un escaso nivel de apropiación del documento UNDAF vigente al interior del SNU y poca socialización con actores externos quienes, en general, desconocen su existencia y contenido. El UNDAF ha sido considerado como un marco referencial de las acciones del SNU, pero no ha logrado permear su accionar como una referencia programática estratégica. Las AFyP han implementado acciones en consonancia con los efectos considerados en el documento, pero no se ha dado seguimiento específico a los efectos, productos e indicadores, y como las AFyPs, a través de sus programas y proyectos, han apoyado la consecución de los resultados.

El débil monitoreo del UNDAF ha llevado a una creciente brecha entre el trabajo inter-agencial y los productos e indicadores establecidos así como a una progresiva desactualización de estos últimos. Este distanciamiento gradual debilitó la relevancia del UNDAF al interior del SNU.

A pesar de las debilidades de apropiación dentro del Sistema, y de monitoreo y evaluación del UNDAF, el SNU ha avanzado con logros importantes en materia de incidencia política posicionando temas en la agenda pública, fortaleciendo a la sociedad civil, empujando cambios de paradigmas sobre temas críticos y apoyando el desarrollo de políticas públicas y su correspondiente legislación. Se han logrado importantes avances en el fortalecimiento de la institucionalidad del país mediante el apoyo al establecimiento del Ministerio de Desarrollo, el Gabinete de Desarrollo Social y la Defensoría de la Mujer Indígena. Se destaca la generación y gestión de conocimiento que alimenta las acciones de actores externos y el desarrollo de la política pública basada en evidencia. El apoyo técnico especializado ha sido catalizador de políticas ambientales y de desarrollo social. Se han desarrollado modelos que ya están siendo

replicados a nivel nacional con resultados favorables. Finalmente, se observa una incipiente colaboración con actores no tradicionales de la cooperación para el desarrollo, pero con un gran potencial de trabajo conjunto.

La incorporación de los ejes enfoques transversales de Derechos Humanos, multiculturalidad, gestión del riesgo, y género continúa siendo un desafío para el SNU que, en general, aún no cuenta con conceptos unificados, posicionamientos claros, ni voluntad política sobre estos enfoques.

El mecanismo de articulación inter-agencial del Sistema de Agencia Líder, a través de los Grupo Técnicos Inter-Agenciales (GTIs) ha logrado una adecuada coordinación de acciones y avances en su rol de abogacía. Sin embargo, la función de monitoreo del UNDAF ha quedado relegada. Los espacios de análisis y articulación de los GTIs han fortalecido las acciones conjuntas y decisiones en el UNCT. Los GTIs han sido canales apropiados para el trabajo conjunto con las autoridades gubernamentales y actores externos del SNU. Sin embargo, existe una débil vinculación de los GTIs con las áreas del UNDAF que ha generado superposición de las áreas bajo la responsabilidad de cada GTI y duplicación de esfuerzos. El flujo de la comunicación entre el nivel técnico y decisorio permanece como un desafío para el sistema.

Existe un consenso generalizado entre las autoridades de gobierno, los representantes de la sociedad civil, sector privado, y otros cooperantes, en que el mayor logro del SNU en el período considerado ha sido el posicionamiento de temas críticos en la agenda pública. Se aprecia la generación y gestión del conocimiento para fortalecer el accionar de los socios y nutrir una política pública basada en evidencia. Además, se reconoce el apoyo técnico especializado.

Las críticas hacia el SNU se centran fundamentalmente en la débil gestión por resultados y el débil monitoreo de sus propios compromisos. Se resalta la necesidad de fortalecer la comunicación no sólo de las acciones emprendidas sino también de los resultados alcanzados y el uso de los recursos. La coordinación inter-agencial es aún un desafío ya que las contrapartes no perciben posiciones comunes ni un enfoque integral, sino acciones aisladas, dispersas y sin impacto. Se destaca la necesidad de redoblar esfuerzos para el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales y la articulación con iniciativas del sector privado, la sociedad civil y otros cooperantes para generar sinergia y potenciar los resultados. Mecanismos burocráticos complejos y lentos dificultan la articulación con las contrapartes.

El proceso de evaluación final del UNDAF 2010-2014 lleva a la identificación de 5 ventajas comparativas del SNU: a) Posicionamiento de temas críticos en la agenda pública; b) Catalizador de procesos de desarrollo; c) Apoyo técnico con experiencia internacional; d) Generación y gestión del conocimiento; y, e) credibilidad y confianza del SNU como garantía de iniciativas.

INFORME DE EVALUACIÓN

1. Introducción

El Sistema de Naciones Unidas (SNU) en Guatemala ha llevado a cabo una evaluación externa programática del Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo 2010-2014 (UNDAF, por sus siglas en inglés) con el objeto de reflexionar sobre el avance alcanzado en los 3 años y medio de implementación del mismo.

En primer lugar, la evaluación analizó el grado de avance en los efectos, productos y metas contemplados en la matriz de Monitoreo y Evaluación (M&E), las contribuciones financieras de las Agencias, Fondos y Programas (AFyP) así como los logros y limitaciones de la cooperación del SNU en el período considerado. En segundo lugar, se analizó el grado de apropiación del documento UNDAF al interior del SNU y el funcionamiento del Sistema de Agencias Líder, a través de los Grupos Técnicos Inter-agenciales (GTIs) como mecanismo de implementación. En tercer lugar, se recogió la percepción de las contrapartes gubernamentales así como actores relevantes de la sociedad civil, sector privado y representantes de la cooperación internacional en Guatemala. Finalmente, se sopesaron las perspectivas de las AFyP así como de los actores externos para la identificación de las principales ventajas comparativas del SNU en el país.

El presente documento tiene por objeto compartir los principales hallazgos en los ámbitos mencionados para alcanzar una serie de conclusiones sobre la implementación del UNDAF 2010-2014 y generar algunas recomendaciones que alimenten un proceso de aprendizaje organizacional para mejorar el desempeño del SNU y la elaboración del próximo UNDAF 2015-19.

2. Antecedentes y contexto del UNDAF

La implementación del UNDAF 2010-2014, en la práctica, comienza hacia finales del 2009, y oficialmente en enero del 2010. El desarrollo del UNDAF y sus primeros dos años de implementación tienen lugar durante la administración del Presidente Álvaro Colom, quien tomó posesión en enero del 2008 en medio de un clima económico adverso influenciado por factores externos. Entre los mayores retos enfrentados por la administración del Presidente Colom, se incluyen el control de altos niveles de violencia, lo que ha resultado en altos niveles de inseguridad ciudadana y falta de confianza en las instituciones del Estado. Liberar los aparatos del Estado de esta situación es una de las prioridades nacionales identificadas en el UNDAF, a través del fortalecimiento de las capacidades nacionales y el apoyo a un clima favorable a la gobernabilidad democrática para que el Estado pueda cumplir con su deber de proveer servicios

de calidad a la ciudadanía, recaudar los impuestos necesarios para financiar estos servicios, y mejorar la transparencia y la calidad del gasto público.

Aunado a este clima de violencia y adversidad económica en que se ha llevado a cabo la implementación del UNDAF, el país continúa manteniendo elevados índices de desnutrición crónica en niños de 3 a 59 meses (49,8%, según ESMI 2008-2009), y de pobreza (53.7%, según ENCOVI 2001: pobreza extrema 13.33% y pobreza no extrema 40.38%), especialmente entre las poblaciones rurales e indígenas del país. Guatemala tiene una clasificación económica -del Banco Mundial- de país de renta media. La dicotomía se basa en los problemas estructurales sociales y económicos de Guatemala (acceso a la tierra y justicia, la distribución de la riqueza, la discriminación étnica y la exclusión) que se mantienen a pesar de la firma de los Acuerdos de Paz.

Durante la administración del Presidente Colom, se trató de mejorar los índices de pobreza, desnutrición crónica y de exclusión a servicios básicos de salud y educación, a través de programas sociales (Mi Familia Progresá, Escuelas Abiertas, y Comedores Solidarios, entre otros). Estos programas han enfrentado problemas de financiamiento para aumentar su cobertura y mejorar su calidad debido a la disminución en la recaudación fiscal, y a que los presupuestos del Estado para los años 2009 y 2010, no fueron aprobados por el Congreso.

A partir del año 2010, la vulnerabilidad económica y ambiental del país aumenta debido a los efectos de la tormenta Agatha, y la erupción del Volcán Pacaya. El nexo entre vulnerabilidad ambiental y pobreza es particularmente marcado en Guatemala ya que la población más afectada por los desastres naturales cuentan con altos niveles de pobreza, acceso limitado o nulo a la tierra, y a vivienda digna, lo que empuja a estas poblaciones a ocupar áreas marginales e inseguras. La situación de vulnerabilidad de esta población se agrava ante la débil preparación y capacidad del Estado, y sus sistemas, para responder y prevenir los desastres naturales. Los sistemas del país de alerta temprana son limitados, y también lo son la capacidad de planificación, y organización para la respuesta, principalmente a nivel rural.

Las elecciones generales tomaron gran parte de la atención y los recursos del país durante el 2011. A partir de la segunda mitad del año 2011, los esfuerzos del SNU se concentraron en conocer las propuestas y planes de los partidos políticos para identificar las áreas en las que el SNU podía acompañar y asesorar a la siguiente administración, y para asegurar la sostenibilidad de los resultados alcanzados por el SNU a través de sus proyectos y programas.

El 14 de enero de 2012, el Sr. Otto Pérez Molina, toma posesión del Gobierno y propone tres pactos a la nación: El Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz, El Pacto contra el Hambre, y el Pacto de Desarrollo Económico y Orden Fiscal. En el frente internacional, el Presidente Pérez propone la descriminalización de ciertas drogas como una estrategia para combatir la narco-

actividad, y acuerda con las autoridades beliceñas conducir un referéndum para encontrar una solución legal a la larga disputa territorial sostenida con Belice. En el ámbito doméstico, el Congreso aprobó el estatuto de la Corte Criminal Internacional, creó un Ministerio de Desarrollo Social, y una reforma fiscal, la que busca aumentar la recaudación y la carga tributaria. Asimismo, bajo esta nueva administración, se ha dado cierto progreso en definir una política de Seguridad Nacional que apoye la coordinación de las autoridades encargadas de la seguridad del país para reducir los altos niveles de criminalidad.

Tres temas han sido fuente de conflicto para este gobierno durante el 2012, y continúan siéndolo en el 2013: a) la explotación de los recursos naturales, reflejada en la concesión de licencias para empresas internacionales dedicadas a industrias extractivas como la minería; b) los cambios en el pensum de la carrera para maestros de educación primaria, media y diversificado; y, c) la Ley de Desarrollo Rural, la cual fue presentada al Congreso de la República, y no logró ser aprobada, creando enfrentamientos entre los empresarios agrícolas –CONAGRO- y pequeños y medianos agricultores rurales, que no tienen acceso a medios de producción (capital, tierra, tecnificación). Adicionalmente, la violenta represión de una protesta de pobladores indígenas en la Cumbre Alaska, Tonicapán, causó la muerte de varias personas, aumentando la conflictividad entre las poblaciones rurales, el sector privado organizado, y el Gobierno.

3. Descripción del UNDAF 2010-2014

El UNDAF es el marco programático para 5 años de cooperación (2010-2014) del SNU para apoyar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), contribuir al logro del desarrollo sostenible, y la paz en Guatemala. El SNU en Guatemala cuenta con 17 Agencias, Fondos y Programas con representación en el país: BM, FAO, FIDA, FMI, OACNUDH, OIT, ONUSIDA, OPS/OMS, PMA, PNUD, UNESCO, UNICEF, UNFPA, ONUMUJERES, UNOPS, VNU, y UNDSS. Además, cuenta con 3 agencias no residentes con puntos focales en el país: UN HABITAT, UNODC, y OIEA.

Las cinco áreas de cooperación definidas en el UNDAF, corresponden a las prioridades nacionales identificadas en el ejercicio del Análisis Común de País (CCA) y están alineadas con el compromiso del cumplimiento de los ODMs, Acuerdos de Paz, Marco Jurídico Nacional, iniciativas de trabajo conjunto del SNU y con otros compromisos adquiridos por el país a partir de los resultados de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en los ámbitos económico y social.

Los ODMs, los Acuerdos de Paz, y los enfoques de Derechos Humanos, Ambiente Sostenible y gestión de riesgos, multiculturalidad y género se incorporan como ejes transversales programáticos en cada una de las 5 áreas de cooperación en las que se enfoca el UNDAF:

- **Área 1:** Ambiente, Reducción del Riesgo a Desastres, Energía y Agua y Saneamiento
- **Área 2:** Desarrollo Social: Salud, Educación y Oportunidades Económicas
- **Área 3:** Gobernabilidad Democrática y Participación Ciudadana
- **Área 4:** Seguridad Alimentaria y Nutricional
- **Área 5:** Estado de Derecho, Justicia y Seguridad

El área 1 de *Ambiente, Reducción de Riesgo a Desastres, Energía y Agua y Saneamiento* incluye temas de gestión ambiental, de provisión de servicios de agua y saneamiento, de manejo sostenible de recursos naturales comunitarios, el cambio de la matriz energética hacia fuentes de energía renovable, el fortalecimiento de capacidades nacionales para gestionar la reducción del riesgo a desastres naturales, y las capacidades de respuesta en situación de crisis derivadas del cambio climático.

El área 2, *Desarrollo Social: Salud, Educación y Oportunidades Económicas*, a nivel nacional y local abarca los temas de servicios básicos de salud y educación, VIH/SIDA, salud sexual y reproductiva, economía local y estrategias nacionales para el desarrollo rural.

En el área 3, *Gobernabilidad Democrática y Participación Ciudadana*, se incluye la participación ciudadana, el fortalecimiento del poder local a través del apoyo al sistema de consejos de desarrollo así como el apoyo al fortalecimiento institucional del Estado para que genere estrategias y políticas nacionales incluyentes.

El área 4 referida a la *Seguridad Alimentaria y Nutricional* aborda los temas de desarrollo agrícola, fomento a la producción de alimentos de origen local para aumentar la disponibilidad y el acceso a los alimentos, el apoyo y promoción nutricional, suplementación de micronutrientes, educación nutricional y regulación para disminuir la desnutrición.

Finalmente, el área 5, referida *al Estado de Derecho, Justicia y Seguridad*, aborda los marcos normativos relativos a la seguridad y la justicia, la prestación de servicios de justicia con agilidad, transparencia y eficiencia; la formación y profesionalización de los funcionarios en las áreas de seguridad y justicia; y, la prevención y atención de las manifestaciones de violencia social. El trabajo en el área 5 se complementa con el fortalecimiento de las instituciones responsables por la seguridad y la justicia en la rendición de cuentas, gestión pública y auditoría social.

Los recursos programados por el SNU en las áreas de cooperación identificadas, han sido estimados en US\$ 309.228.198 para el período 2010-2014. El Equipo de País del SNU (UNCT, por sus siglas en inglés) supervisa y gestiona la ejecución del presente marco de asistencia apoyándose en 9 Grupos Técnicos Inter-agenciales (Diagrama de GTIs en Anexo 1), operados a

través de un Sistema de Agencias Líder, y mantiene intercambios sostenidos con las autoridades nacionales así como con la comunidad de cooperantes y otros socios.

Los GTIs se constituyen en la *dirección técnica y política* que da coherencia a cada área de cooperación y promueven la eficiencia y eficacia del trabajo del SNU en estas áreas. La coordinación del Grupo está a cargo de un organismo del SNU, a través de su Representante o Director Nacional. El Grupo Técnico está conformado por todos aquellos organismos del SNU que a nivel de país tengan mandato relacionado con la temática del grupo y que voluntariamente deseen pertenecer al mismo. Como instancia de dirección política, el GTI está conformado por los Jefes o Representantes Residentes de todos los organismos que pertenecen al Grupo Técnico, y puede reunirse, por ejemplo, dos o tres veces al año, para diseñar las propuestas, definir los instrumentos de coordinación, hacer seguimiento al avance del trabajo y presentar informes periódicos de tal avance al Equipo de País.

El/La Coordinador/a Residente apoya el funcionamiento y trabajo de los GTIs, y a través de la Oficina del Coordinador Residente (OCR) ofrece asistencia logística y técnica, para su funcionamiento cotidiano. El canal de comunicación de cada GTI con el UNCT es el Representante o Director de la Agencia Líder del mismo. Para facilitar su funcionamiento el organismo que preside el GTI es apoyado por otro organismo que funge de co-líder.

Tres son las funciones principales de los GTIs en Guatemala:

- a) Gestión y Monitoreo del UNDAF
- b) Gestión de programas y actividades conjuntas
- c) Representación, vocería y abogacía

4. Propósito de la evaluación final

El propósito general de la evaluación final es analizar el grado de avance, los logros y limitaciones de la cooperación del SNU en Guatemala en el marco del UNDAF 2010-2014 a fin de que nutra una reflexión que mejore el desempeño, fortalezca el aprendizaje organizacional y alimente la elaboración del próximo UNDAF 2015-19.

Los objetivos específicos de la revisión final son:

- a) Identificar y analizar los avances y logros obtenidos de acuerdo a los resultados y principios transversales definidos en el UNDAF, a través de la contribución de los programas y proyectos apoyados por los organismos del SNU.

- b) Determinar el grado de apropiación del UNDAF al interior del SNU, como parte de su estrategia de trabajo en el país y su respectiva institucionalización.
- c) Revisar y valorar el trabajo realizado por los Grupos Técnico Inter-Agenciales, como uno de los mecanismos adoptados por el SNU, para la puesta en marcha del UNDAF.
- d) Valorar la percepción de representantes de la sociedad civil, sector privado y otros cooperantes internacionales en Guatemala sobre la implementación del UNDAF 2010-2014 y la articulación del trabajo conjunto.
- e) Valorar la percepción de las autoridades de Gobierno sobre la implementación del UNDAF 2010-2014 y la articulación del trabajo conjunto.
- f) Identificar las ventajas comparativas del SNU en el país para contribuir al logro de las prioridades nacionales de desarrollo.

5. Preguntas clave y alcance de la evaluación

La revisión cubre el período comprendido entre enero de 2010 y agosto de 2013. Busca responder a las siguientes preguntas:

- ¿Qué avances de metas definidas en el UNDAF se han logrado?
- ¿Cómo se ha apropiado el SNU en Guatemala del UNDAF 2010-2014?
- ¿Funciona la estrategia de Grupos Temáticos Inter-agenciales para la puesta en marcha del UNDAF? ¿Cuáles podrían ser las mejoras para la gestión del UNDAF?
- ¿Son pertinentes las áreas de cooperación definidas en el UNDAF?
- ¿Cuáles son los vacíos programáticos, financieros y de gestión que tiene el UNDAF?
- ¿Cómo ha sido la colaboración con el Gobierno para la implementación y seguimiento del UNDAF?
- ¿Cómo se han incorporados los temas transversales en la gestión de los programas y proyectos del UNDAF?
- ¿Cuál es la apreciación de los actores externos del SNU pertenecientes a la sociedad civil y el sector privado?
- ¿Cómo ha sido la colaboración con otros cooperantes internacionales en Guatemala?
- ¿Cuáles son las ventajas comparativas del SNU en Guatemala para contribuir al logro de las prioridades nacionales para el desarrollo?

Debido a limitaciones de tiempo, la evaluación no realizó un análisis detallado del aporte de los diferentes programas y acciones conjuntas del SNU a las metas establecidas en el UNDAF, sino que identifica los logros más destacados así como las principales limitaciones.

Existen vacíos de información sobre el grado de avance hacia las metas identificadas para los productos de la matriz de M&E que no permiten contar con una imagen completa de lo alcanzado en este período. En consecuencia, el análisis cuantitativo que se desprende de la matriz de M&E debe tomarse con precaución ya que los vacíos de información son importantes.

Los hallazgos cualitativos se fundamentan en la información provista durante las diferentes reuniones que tuvieron lugar con las AFyP así como con actores externos (sociedad civil, sector privado y donantes) y autoridades de gobierno. Sin embargo, se resalta que la cantidad de participantes ha sido dispar y podría sugerir el grado de interés o coordinación con estas contrapartes. Si bien, la reunión con otros cooperantes contó con pocos participantes, estos representan a 6 donantes diferentes. Las observaciones de la sociedad civil deben tomarse con mayor precaución ya que la participación ha sido especialmente baja, con un total de 6 personas. En el caso de la reunión con el sector privado, se contó con una amplia participación y se puede concluir que las afirmaciones reflejan la percepción generalizada que existe en este sector y el interés de profundizar el trabajo conjunto con el SNU. Finalmente, las reuniones con autoridades de gobierno contaron con un buen nivel de asistencia aunque no haya logrado reflejar la totalidad de las contrapartes con las cuales trabaja el SNU.

Debido a los vacíos de información existentes respecto de los avances en la matriz de M&E, el débil monitoreo que se le realizó al UNDAF y el bajo nivel de conocimiento sobre el documento que se tiene entre los actores externos y autoridades de gobierno, existen limitaciones iniciales para la “evaluabilidad” del documento. Sin embargo y a pesar de estas limitantes, esta evaluación brinda información confiable y precisa sobre los logros del SNU desde 2010 y sus principales debilidades. Además, aporta una serie de conclusiones y recomendaciones que permitirán nutrir y fortalecer el proceso de reflexión para la elaboración del próximo UNDAF 2015-2019.

6. Enfoque y metodología

La revisión final del UNDAF 2010-2014 cuenta con dos perspectivas de análisis. Una perspectiva cualitativa cuyo objeto es alcanzar una valoración programática y una apreciación sobre la cooperación del SNU en el período considerado. Y una perspectiva cuantitativa donde se analizan las brechas en los recursos financieros y en el avance hacia los productos y metas establecidas en la matriz de M&E del UNDAF vigente.

La revisión se realizó sobre la base del siguiente proceso metodológico.

a) Revisión documental

Los documentos fueron provistos por la OCR. La revisión documental alimentó la preparación de las reuniones subsiguientes y sirvió como referencia.

b) Análisis matricial:

Se solicitó a los GTIs que brindaran los insumos correspondientes a los avances en la matriz de M&E de las áreas de cooperación bajo su monitoreo. Con la información recibida se registró el grado de avance en los productos y metas contemplados mediante un sistema de “semáforo” donde se identificaron con rojo las metas no alcanzadas, con amarillo las que registraron avances limitados y con verde las que han sido logradas. Se incorporan apreciaciones provistas por las AFyP sobre la pertinencia de los indicadores.

Para mayor detalle sobre el grado de avance en la matriz de M&E, referirse al Anexo 2 donde se incorporan todas las matrices con la información provista por los GTIs correspondientes.

c) Análisis cuantitativo sobre las contribuciones financieras al UNDAF

Las AFyP compartieron la información financiera sobre sus contribuciones al UNDAF 2010-2014 hasta septiembre de 2013. En el Anexo 3, se adjuntan los cuadros de contribuciones por efecto y sus totales, así como las contribuciones generales de cada agencia.

d) Análisis cualitativo de logros y limitaciones; grado de apropiación del UNDAF; y, GTIs como mecanismo de gestión e implementación articulada.

Se llevaron a cabo reuniones con cada uno de los GTI temáticos y con los GTI de Género y de Interculturalidad y Pueblos Indígenas. Para mayor información, en el Anexo 4 se incluye un listado con todas las reuniones realizadas, las fechas, lugar y el número de participantes.

Las reuniones con los GTIs tuvieron una modalidad plenaria en las cuales se abordaron los avances y limitaciones en las áreas de cooperación de su competencia; el grado de incorporación de los ejes transversales; la apreciación sobre la modalidad de GTIs como mecanismo para la gestión e implementación articulada del UNDAF, así como su perspectiva respecto del grado de apropiación del UNDAF y las ventajas comparativas del SNU.

Luego de las reuniones se compartieron resúmenes de los aspectos más destacados con los participantes a fin de validar la información. Los participantes enviaron comentarios y sugerencias cuando lo estimaron conveniente a fin de que el resumen sea un reflejo fiel de la

discusión sostenida durante la reunión. Para mayor detalle se adjuntan los resúmenes validados en el Anexo 5.

e) Perspectiva del UNCT sobre grado de avance del UNDAF

La perspectiva del nivel técnico sobre los logros y limitaciones en la implementación del UNDAF 2010-2014 se complementó con una reunión con los Jefes de las AFyP del SNU. El objetivo de la reunión fue reflexionar sobre el rol estratégico del SNU en el desarrollo de Guatemala, analizando los avances, limitaciones y lecciones aprendidas y generando una visión de la cooperación del SNU anclada en su valor agregado. En el Anexo 6 se adjunta un resumen de los aspectos más destacados de la misma.

En la reunión se presentaron los hallazgos preliminares basados en las reuniones con los GTIs que sirvieron de disparador para valorar la implementación del UNDAF vigente, el trabajo de los GTIs, el grado de apropiación del documento al interior del SNU, así como las ventajas comparativas del mismo. También se compartió con los Jefes de AFyP un resumen con los aspectos más destacados de la reunión a fin de validar la información.

f) Apreciación de actores externos al SNU –sociedad civil, sector privado, cooperación internacional- sobre la cooperación del SNU en Guatemala en el marco del UNDAF

Se realizaron reuniones con representantes de la sociedad civil, sector privado y cooperación internacional en Guatemala a fin de reflexionar sobre el aporte del SNU al desarrollo de Guatemala, analizando el valor agregado de la cooperación del SNU y las áreas que se deben priorizar con miras a la elaboración del UNDAF 2015-2019. Las reuniones se desarrollaron con una modalidad de plenaria abierta. Luego de las reuniones se compartieron resúmenes con los participantes con los aspectos más destacados a fin de validar la información. Los participantes enviaron comentarios y sugerencias cuando lo estimaron conveniente a fin de que el resumen sea un reflejo fiel de la discusión sostenida durante la reunión.

Para mayor información se incorporan los resúmenes de las reuniones con representantes del sector privado en el Anexo 7, con representantes de la sociedad civil en el Anexo 8 y con funcionarios de países donantes en el Anexo 9.

g) Apreciación de las autoridades de Gobierno sobre la cooperación del SNU en Guatemala en el marco del UNDAF

Se llevaron a cabo 2 reuniones con representantes de instancias gubernamentales con las cuales se han implementado iniciativas conjuntas en apoyo al UNDAF. Las reuniones tuvieron por objeto reflexionar sobre 3 áreas. En primer lugar, se analizaron los principales

aportes del SNU desde 2010 así como las debilidades de la cooperación del SNU en Guatemala. En segundo lugar, se discutió la consonancia de las prioridades del UNDAF con las prioridades del país. Y en tercer lugar, se identificaron algunas ventajas comparativas del SNU.

Luego de las reuniones, se compartieron los resúmenes con los aspectos más destacados de las mismas con los socios gubernamentales para la validación de la información y como una oportunidad para que aporten insumos adicionales de considerarlo conveniente. Para mayor información, en el Anexo 10 se adjuntan los resúmenes de ambas reuniones.

Finalmente, se solicitó a las autoridades de SEGEPLAN su percepción sobre la implementación del UNDAF 2010-2014 y la cooperación del SNU en el país. Se adjunta en el Anexo 11 el documento provisto por la Secretaria de Planificación, Sra. Ekaterina Parrilla.

h) Identificación de ventajas comparativas del SNU en Guatemala

Sobre la base de la información recogida mediante las reuniones con los GTIs, el UNCT, los actores externos al SNU y los socios gubernamentales, se identificaron una serie de ventajas comparativas. Las ventajas destacadas en este documento se refieren aquellas modalidades de intervención o características en torno a las cuales existe un consenso entendido como capacidades particularmente positivas del SNU.

7. Avances: logros y limitaciones

El presente apartado tiene por objeto brindar una descripción general de los avances alcanzados en la implementación del UNDAF 2010-2014. El análisis de los avances se realiza en base a 3 perspectivas. En primer lugar, una perspectiva cuantitativa que se desprende de los avances en el logro de los efectos y productos identificados en la matriz de M&E. En segundo lugar, se brinda una visión general de las contribuciones financieras para el UNDAF vigente. Finalmente, se complementa el análisis con una perspectiva cualitativa de los principales logros y limitaciones de la cooperación del SNU. Este análisis se fundamenta en las apreciaciones compartidas por las AFyP del SNU así como autoridades gubernamentales y otros asociados externos.

7.1. Análisis de los avances reflejados en la matriz de M&E

Las matrices de M&E de cada una de las áreas de cooperación recibieron los insumos de los GTIs que tenían a su cargo el seguimiento de los productos y metas.

El área de cooperación de mayor avance es la 1 donde se abordan las problemáticas de ambiente, reducción del riesgo a desastre, energía, agua y saneamiento. De las 30 metas que miden los productos incorporados, se lograron 18, es decir, un 60% del total. Existen 5 metas en las cuales se observan avances limitados y 2 que no se han abordado, referidas al incremento de la cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento en municipios priorizados y a la capacitación de técnicos en tecnologías ambientales. Cabe destacar que persisten 5 indicadores sin información.

El área de cooperación 2 que aborda el Desarrollo Social: salud, educación y oportunidades económicas, ha logrado tan sólo el 13% de las metas consideradas. De un total de 23 metas, 8 muestran un limitado avance y 6 de ellas, es decir, 26%, no han sido abordadas. El escaso avance en esta área de cooperación se explica, en parte, por la desactualización de los indicadores que están vinculados a programas que dejaron de ser implementados con el cambio de gobierno o a modificaciones en el conjunto de municipios priorizados. Adicionalmente, se observaron debilidades en la formulación de indicadores que fueron demasiado ambiciosos y que no miden metas alcanzables por el SNU, como en el caso del porcentaje de personas diagnosticadas con VIH que reciben atención integral. Las carencias de información en esta área de cooperación alcanzan un 26% de las metas.

El área de Cooperación 3, referente a Gobernabilidad y Participación Ciudadana, es la que menos avance presenta con tan sólo 1 de las 17 metas lograda. Sin embargo, existe un 70% de los indicadores de los productos sin información.

El área de Cooperación 4, sobre Seguridad Alimentaria y Nutrición, ha recibido seguimiento periódico por parte del GTI de Seguridad Alimentaria y Nutrición (SAN). A excepción de 2 metas, todas las demás metas cuentan con información sobre el grado de avance alcanzado. De los 25 indicadores, se lograron 10, es decir, un 40%. El 36% de las metas consideradas para los productos presentan un grado de avance limitado y un 15% no ha sido abordado directamente.

Finalmente, el área de Cooperación 5 que aborda las problemáticas vinculadas al Estado de Derecho, Justicia y Seguridad no ha recibido monitoreo en sus productos y metas. Los avances y logros se pueden apreciar en el plan de trabajo del GTI 2013-2014 pero que no tienen vinculación directa con los productos y metas de la matriz de M&E del UNDAF vigente. El detalle de los avances se puede observar en el Anexo 2.

Estos resultados cuantitativos de la implementación del UNDAF 2010-2014 precisan tomarse con precaución ya que el escaso seguimiento a los indicadores para determinar el avance hacia las metas, productos y efectos se refleja en importantes vacíos de información.

Aproximadamente un 40% de los indicadores carecen de información sobre el grado de avance debido a que no se dio seguimiento a los mismos o a que se encuentran desactualizados.

Los productos esperados son en múltiples ocasiones ambiciosos. Los actores del SNU han estimado que algunas metas no se podrían lograr en el plazo estipulado y que dependían de variables que estaban fuera del alcance del SNU. Por ejemplo, el incremento de la cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento ambiental presenta estas características. A pesar de que no se considera posible incrementar un 5% la cobertura en infraestructura de agua en los municipios priorizados, las agencias han avanzado en consonancia con esta meta, sentando las bases para que se pueda incrementar la cobertura a futuro. En este marco, se ha apoyado el desarrollo de la Agenda Guatemalteca del Agua y se ha contribuido a la aprobación del Fondo de Agua España – BID.

Basado en lo reportado por los GTIs, varios productos e indicadores quedaron desactualizados debido a cambios impulsados por la nueva administración de gobierno. Por ejemplo, no es posible medir el grado de avance real en el producto 2.3.5 ya que el programa de Escuelas Abiertas fue discontinuado.

Por otro lado, el SNU ha avanzado en acciones que surgieron en estos 3 años y medio de implementación del UNDAF y que no cuentan con referentes específicos en la matriz de M&E. Los logros en las áreas de gobernabilidad y justicia han sido más susceptibles a la coyuntura del país y el SNU ha permitido visibilizar en la agenda pública algunas de estas problemáticas.

Las dificultades mencionadas para el análisis cuantitativo que se desprende de la matriz de M&E del UNDAF, resaltan la relevancia y pertinencia de contar con un complemento cualitativo. Reuniones sostenidas con las AFyP, así como actores externos al sistema permitieron destacar los principales logros que no necesariamente tienen un correlato claro en la matriz de M&E.

7.2. Análisis de las contribuciones financieras

Como parte de un análisis cuantitativo, se analizaron las contribuciones financieras planificadas frente a las que efectivamente tuvieron lugar en el período 2010-2013 y las brechas existentes, sobre la base de la información provista por las AFyP signatarias del UNDAF vigente. El presente análisis debe considerarse estimativo ya que no se cuenta aún con información de las contribuciones de ONUDI, que no tiene residencia en el país.

Como se puede apreciar en el cuadro de análisis 1, las contribuciones realizadas superan el 90% de lo comprometido en el UNDAF 2010-2014, restando aún 1 año y 4 meses de implementación. El detalle de las metas establecidas en el UNDAF 2010-2014 y las contribuciones realizadas hasta septiembre de 2013, se ajunta en el Anexo 3.

**Cuadro 1: Comparación entre metas de movilización y contribución efectiva
(Por área de cooperación)**

| | Meta de movilización de recursos (US\$) | Contribución al UNDAF (US\$) |
|-----------------------|---|------------------------------|
| Area de cooperacion 1 | 24,356,000 | 25,658,269 |
| Area de cooperacion 2 | 80,220,000 | 55,150,877 |
| Area de cooperacion 3 | 88,945,000 | 76,110,172 |
| Area de cooperacion 4 | 53,802,198 | 24,004,902 |
| Area de cooperacion 5 | 61,905,000 | 108,758,379 |
| TOTAL | 309,228,198 | 289,682,598 |

A pesar de carecer de la información financiera de ONUDI, el Área de Cooperación 1 del UNDAF “Ambiente, Reducción del Riesgo a Desastres, Energía y Agua y Saneamiento” superó levemente la meta establecida. Se hace notar que UNV, sin tener una meta de movilización en este efecto, aportó US\$ 284.885.

En el Área de Cooperación 2 “Desarrollo Social: Salud, Educación y Oportunidades Económicas”, la contribución no alcanzó la meta estimada y cubriendo aproximadamente un 68% de lo esperado. Si bien la contribución financiera del PNUD de US\$ 8.526.121 se constituyó como un 17% del monto convenido, el PMA aportó 20 veces más de lo comprometido con un monto total contribuido de US\$ 15.000.000. Se debe destacar también que las contribuciones tanto de la OPS/OMS (de US\$ 2.700.000 a US\$ 6.799.894) como de ONUSIDA (de US\$ 450.000 a US\$ 1.171.525) superaron ampliamente la meta estimada. Finalmente se resalta que UNV aportó un monto de US\$ 615.037 que no estaba previsto en el documento.

En el Área de Cooperación 3 “Gobernabilidad y Participación Ciudadana”, la contribución a septiembre de 2013 está un poco por debajo de la meta planificada, alcanzando un 85% de lo comprometido. Mientras que el PNUD y UNV no lograron movilizar los montos acordados, UNFPA, UNICEF y ONUMUJERES superaron la meta prevista. Estas 3 agencias se comprometieron por un monto total de US\$ 2.585.000 pero lograron movilizar 5 veces más: US\$ 10.991.870. Se destaca que la OPS/OMS que no tenía una meta establecida en este efecto, brindó una contribución de US\$ 575.772.

En el Área de Cooperación 4 “Seguridad Alimentaria y Nutrición”, la movilización ha sido menor a la esperada. Mientras que la meta de movilización era de US\$ 53.802.198, la contribución ha alcanzado US\$ 24.004.902, es decir, un 45% de lo estimado. La brecha se observa particularmente por el bajo monto de la contribución del PMA que sólo alcanzó un 18% de lo estimado (US\$ 6.056.850 de una meta de US\$ 32.100.000). UNFPA y OPS/OMS tampoco lograron movilizar los recursos esperados aunque el impacto es menor sobre el monto total

debido a que la meta estimada también era menor. En este efecto, UNV también movilizó US\$ 160.815 a pesar de no haber tenido compromisos.

Finalmente en el Área de Cooperación 5 “Estado de Derecho, Justicia y Seguridad”, se superó ampliamente la meta de movilización establecida. Mientras que se previó una movilización de US\$ 61.905.000, el SNU logró movilizar un total de US\$ 108.758.379. El PNUD aportó un 60% más de lo estimado, con una contribución total de US\$ 89.325.716. UNICEF duplicó la meta con un total de US\$ 14.534.600 contribuidos hasta la fecha. Por su parte, UNFPA que contaba con una meta de US\$ 320.000 contribuyó con US\$ 3.685.974 y ONUMujeres pasó de una meta de US\$ 270.000 a un aporte de US\$ 1.212.089. En este efecto, el UNV que no tenía meta establecida, aportó US\$ 359.652.

Se recomienda que las AFyP complementen la información financiera con datos específicos que permitan observar el uso de los recursos aportados. Las contribuciones financieras alcanzaron un 90% de lo planificado; sin embargo, se alcanzaron un 26% de las metas planificadas para los resultados de las matrices del UNDAF. Esta brecha podría sugerir que el aporte de los recursos no estuvo en línea con la estrategia del UNDAF o subrayar el bajo nivel de apropiación del documento al no haberle dado seguimiento a las metas establecidas.

Las contribuciones financieras al UNDAF también se pueden observar de acuerdo a las brechas existentes entre las metas estimadas y el aporte final para cada una de las agencias del SNU.

**Cuadro 2: Comparación entre metas de movilización y contribución efectiva
(Por área agencia del SNU)**

| | Meta de movilización de recursos (US\$) | Contribucion al UNDAF (US\$) |
|--------------|---|------------------------------|
| PNUD | 200,090,000 | 173,653,548 |
| UNICEF | 22,710,000 | 34,989,800 |
| FAO | 13,807,198 | 12,203,082 |
| PMA | 34,100,000 | 21,287,472 |
| OPS/OMS | 6,285,000 | 16,357,447 |
| UNV | 1,310,000 | 1,864,312 |
| ONUMUJERES | 2,985,000 | 3,986,930 |
| UNFPA | 18,260,000 | 23,969,969 |
| ONUDI | 4,950,000 | |
| PNUMA | 1,266,000 | 200,540 |
| ONUSIDA | 450,000 | 1,171,525 |
| UNESCO | 3,015,000 | 1,994,133 |
| TOTAL | 309,228,198 | 291,678,759 |

Se destaca que las contribuciones efectivas del PNUD representan casi un 60% del total, a pesar de ser un monto menor al estimado. La mayoría de las agencias si bien tienen aportes menores, han superado las metas comprometidas en el documento UNDAF 2010-2014. Sin embargo, es

preciso destacar que el total de la contribución supera el 90% de la meta de movilización prevista, restando un año y cuatro meses para finalizar el ciclo de cooperación vigente.

7.3. Análisis cualitativo de logros y limitaciones

Los principales logros del SNU en el marco del UNDAF 2010-2014 se identifican como áreas de mayor incidencia del SNU. El presente apartado no tiene por objeto incorporar un listado exhaustivo de logros del SNU sino resaltar aquellas áreas de cooperación en los cuales su incidencia ha generado resultados positivos para Guatemala.

A continuación se presentan las áreas de mayor incidencia del trabajo del SNU con ejemplos ilustrativos.

a) Incidencia política.

El SNU ha cumplido un rol de catalizador de acciones a través de abogacía e incidencia política que coadyuvó a incorporar en la agenda pública temas críticos para Guatemala. Los esfuerzos de abogacía en torno a la desnutrición crónica han acompañado otros esfuerzos en el país que han permitido un reconocimiento de esta problemática como una prioridad no sólo en la sociedad sino también a nivel gubernamental, reflejado en la formulación e implementación del Pacto Hambre Cero. La campaña de comunicación “Te toca” de UNICEF jugó un rol destacado reflejado en un incremento del porcentaje de población que considera que la desnutrición es un tema prioritario del país, de un 0.5% a 23% en 3 meses que incentivó a los candidatos presidenciales a integrar el tema en su campaña electoral. Adicionalmente, la sociedad civil ha resaltado la relevancia de las acciones del SNU para incorporar las problemáticas de embarazo adolescente y mortalidad materna en la agenda pública.

Las acciones de incidencia también han permeado la sociedad civil donde se ha incrementado la demanda por políticas de protección social. Los esfuerzos también se orientaron al incremento de las capacidades de la sociedad civil para demandar, vigilar y hacer auditoría social para un mayor y mejor acceso a la justicia. Los altos niveles de impunidad también fueron abordados por la campaña “Te toca” cuya incidencia incrementó el reconocimiento de esta problemática en la sociedad de un 0.3% a un 5%.

Asimismo, el SNU ha tomado un rol activo en el mantenimiento de temas críticos en la agenda pública. Por, ejemplo, su abogacía en apoyo al cambio climático ha facilitado que el tema haya continuado en la agenda pública reflejado en el desarrollo de una Política y Propuesta de Ley de Cambio Climático.

Los esfuerzos de incidencia también han sido catalizadores de cambios de paradigma que han llevado al fortalecimiento de iniciativas arraigadas en la prevención de la violencia y a cambiar el paradigma de la violencia de la mujer como una problemática femenina a ser entendida como una problemática de violencia.

Las acciones de incidencia política han favorecido también el desarrollo de legislación. Por ejemplo, los esfuerzos de abogacía han coadyuvado a la generación de una propuesta de ley de acceso universal a la salud que se encuentra bajo análisis en el Congreso.

Los resultados efectivos del rol catalizador del SNU han sido resaltados por las AFyP pero aún más especialmente por las contrapartes gubernamentales y asociados externos. Existe consenso en que el rol de incidencia política y catalizador de acciones es la mayor fortaleza con la que cuenta el SNU.

b) Fortalecimiento de la institucionalidad.

El SNU ha acompañado sus acciones con el fortalecimiento de la institucionalidad a fin de que los cambios sean sostenibles. El SNU ha apoyado y acompañado el establecimiento del Ministerio de Desarrollo y el Gabinete de Desarrollo Rural, que institucionaliza la política de desarrollo rural a instancias de la CONADUR.

Asimismo, se ha logrado la institucionalización de herramientas. Por ejemplo, la incidencia del SNU ha sido relevante para que la categorización de servicios de salud materno-infantil siga vigente a pesar de cambios de estructura en el Ministerio de Salud.

c) Generación y gestión del conocimiento

El aporte del SNU al desarrollo de Guatemala mediante la generación de análisis con información confiable es particularmente reconocido por los actores externos. Se destaca particularmente el aporte de documentos como el Informe de Desarrollo Humano (IDH), con un fuerte aporte de la Serie “Contamos”, así como informes sobre temas específicos.

La generación y gestión de conocimiento permite fortalecer las acciones de abogacía e incidencia política no sólo de los actores del SNU sino también de la sociedad civil, actores privados y otros cooperantes. Permite incluso nutrir de información actualizada y confiable la política pública del país. El informe de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) constituyó un proceso del cual las instituciones de gobierno se apropiaron y que implicó una desagregación de información a nivel local. Del mismo modo, el establecimiento del Observatorio de Género, Pobreza y Etnia, ha significado un esfuerzo estadístico articulado para fortalecer el desarrollo de la política pública.

d) Apoyo técnico especializado.

Debido al conocimiento específico de las agencias, la complementariedad de las acciones que emprenden y el conocimiento de experiencias exitosas y lecciones aprendidas de otras partes del mundo, el SNU se ha constituido en múltiples oportunidades en un punto de referencia técnica especializada. El apoyo técnico para la elaboración de una Agenda compartida para fortalecer la gobernabilidad socio-ambiental en el corredor seco o la asesoría brindada para la formulación de la ley de maternidad saludable, son algunos de los ejemplos de la relevancia de este apoyo.

En este marco, el apoyo brindado por el SNU para el diseño de programas de transferencias condicionadas como MIFAPRO o Escuelas Abiertas, permitió alimentar y agilizar su desarrollo e implementación.

e) Desarrollo de modelo replicables.

Cuando las agencias trabajan de manera articulada se potencian los resultados y permiten desarrollar modelos multidisciplinarios que pueden ser replicados en otros ámbitos. El programa conjunto F-ODM para abordar el tema de nutrición y seguridad alimentaria en Totonicapán ha generado una serie de herramientas y lecciones aprendidas con potencial de réplica. La sala de vigilancia nutricional y el modelo de Comunicación para el Desarrollo, desarrollados con este programa, están siendo reproducidos a nivel nacional.

f) Incipiente articulación con actores no tradicionales.

Si bien los vínculos con actores del sector privado, académico y la sociedad civil son incipientes, existen experiencias con resultados positivos. La incorporación del sector privado a la iniciativa conjunta en Totonicapán para abordar el tema nutricional, facilitó la remodelación y construcción de 100 escuelas que permitieron implementar la estrategia de escuelas saludables y huertos escolares pedagógicos.

La articulación de iniciativas con el sector académico también ha generado productos concretos en beneficio del desarrollo de Guatemala. La iniciativa de “aulas creativas” con la Universidad del Valle como parte de la estrategia de escuelas saludables y el Observatorio Inter-Universitario de Seguridad Alimentaria y Nutricional integrado por 4 universidades del país, son dos casos paradigmáticos de los beneficios de extender la coordinación con actores no tradicionales.

Si bien mediante un análisis cualitativo se han identificado acciones que han tenido una incidencia relevante del SNU, persiste la dificultad de medición e identificación de resultados medibles. Las aseveraciones relativas al fortalecimiento de la sociedad civil o cambios de comportamiento no se han brindado con un correlato estadístico.

En contraste con los logros alcanzados, no es posible identificar con claridad las áreas de escaso avance debido a que el SNU no ha dado adecuado seguimiento a los efectos y productos. Como se resalta en el análisis de la matriz de M&E, la información recogida es parcial y varios indicadores se encuentran desactualizados.

Las limitaciones identificadas por el SNU mediante las reuniones se refieren a objetivos agenciales que no se lograron alcanzar, pero no a prioridades conjuntas y susceptibles de medición. De este modo, se identificaron limitaciones para alcanzar la aprobación de algunas legislaciones o un mayor empoderamiento de la sociedad civil.

A pesar de que en algunas áreas de intervención el SNU reporta haber alcanzado un alto nivel de coordinación llevando una posición unificada a sus contrapartes gubernamentales, las autoridades de gobierno y otros actores externos no perciben esta articulación a nivel nacional. Persiste una imagen dispersa del SNU en la cual cada agencia, fondo o programa trabaja de manera independiente sin un enfoque integral.

8. Grado de incorporación de los Ejes Transversales

El UNDAF 2010-2014 determina que *“Los ODM, los Acuerdos de Paz y los enfoques de gestión de riesgo, género e multiculturalidad se incorporan como ejes transversales en el marco de cooperación”* (p. 4). Sin embargo, la transversalización efectiva de estos enfoques permanece como desafío para el SNU, no sólo porque las acciones emprendidas han sido limitadas sino porque persiste una escasa claridad conceptual.

Los ODM y los Acuerdos de Paz deben constituirse como marcos de referencia de todo el accionar del SNU en Guatemala. Su transversalización es una falacia toda vez que no son enfoques de programación y de implementación. Si bien el CCA se elaboró con un enfoque de derechos humanos, este no se tradujo en un eje transversal explícito en el UNDAF 2010-2014.

Existen 3 razones que permiten comprender los escasos avances en la transversalización de los enfoques de gestión de riesgo, género y multiculturalidad. En primer lugar, persiste una limitada claridad conceptual que impide no sólo incorporar los enfoques en la programación de las agencias sino también alcanzar definiciones y posturas comunes.

En el SNU, el enfoque de gestión de riesgo es entendido tanto como el manejo de incertidumbre frente a eventuales dificultades en la implementación como las acciones tendientes a reducir vulnerabilidades. Si bien el SNU maneja estas dos clases de riesgo separadamente, persisten dudas sobre cuál de estas perspectivas debe transversalizarse y como incorporarlo efectivamente. La falta de claridad conceptual se incrementa debido a que la gestión del riesgo se constituye como eje transversal al tiempo que la reducción del riesgo a desastres se conforma como parte de un área de cooperación. En este caso, no se observa un grupo técnico que pueda guiar a los funcionarios en la incorporación del enfoque de gestión del riesgo, ya que el equipo de UNETE se concentra en preparación y respuesta en situaciones de emergencia.

La ausencia de definiciones compartidas es aún más profunda en el caso de la multiculturalidad. Los conceptos de multiculturalidad, interculturalidad y pueblos indígenas se utilizan indistintamente. Si bien el enfoque recibió un impulso importante con la creación en 2011 del GTI de Interculturalidad y Pueblos Indígenas que resaltó estos temas en la agenda del SNU, este eje transversal aún no logra permear el trabajo del SNU ni se llegan a unificar las conceptualizaciones de las diversas agencias.

En contraste, el enfoque de género ha alcanzado un mayor grado de conceptualización, pero continúa la tendencia a concebir el enfoque de género como un enfoque de empoderamiento de la mujer y la confusión en torno a su incorporación efectiva. Se torna central fortalecer la distinción entre los conceptos de “género” y “mujer”.

El GIGAM ha sido revitalizado con el liderazgo de UNFPA y ONUMujeres y ha hecho esfuerzos para permear el enfoque de género en la implementación del UNDAF. Este GTI ha llevado a cabo una evaluación de medio término de la incorporación del enfoque de género en la cual se observa que tan sólo un 24% de las 293 acciones totales que se deben implementar en este UNDAF son aplicables a la transversalización de este enfoque; mientras que los resultados presupuestales indican que estas acciones absorben un 18% del presupuesto total asignado.

El desafío de incorporar los enfoques transversales, se puede observar, por ejemplo, en la forma en que se abordó el enfoque de género en las áreas de cooperación del UNDAF y que surge del análisis de medio término elaborado por el GIGAM. El siguiente cuadro muestra esta apreciación.

| ANÁLISIS DE GÉNERO EN LAS ÁREAS DE COOPERACIÓN DEL UNDAF | | | | |
|--|---|---|---|--|
| Ambiente, Reducción De Riesgos Y Desastres, Energía y Agua y Saneamiento | Desarrollo Social: Salud, Educación y Oportunidades Económicas | Gobernabilidad Democrática y Participación Ciudadana | Seguridad Alimentaria y Nutricional | Estado de Derecho, Justicia y Seguridad |
| No describe el papel de hombres y mujeres en la vida cotidiana de forma diferenciada, esto limita visualizar la transversalización de género en los Efectos Directos, los productos y los indicadores. | Generaliza algunas variables de estudio para el desarrollo social –no diferenciada-, sin embargo, se aprecia que el tema económico profundiza un análisis de género y etnia en el CCA que lo traduce al UNDAF | El Efecto Directo del UNDAF de esta área, es el único que no hace referencia explícita a la transversalización de género, sin embargo, el CCA muestra variables desagregadas que no se visibilizan en el UNDAF y podrían permitir un Efecto Directo con una perspectiva diferente | Por la naturaleza y el papel que juegan las mujeres en la seguridad alimentaria y nutricional se desarrollan productos que fortalecen esta área del UNDAF, cabe resaltar, que no se visibiliza el rol que le corresponde a las mujeres de lo reproductivo a productivo. | El análisis de CCA desagrega algunos datos que no se ven traducidos en el Efecto Directo del UNDAF, ni sus productos e indicadores, el enfoque de género desde el diseño permite propuestas de outcomes y outputs incluyentes. |

Fuente: Elaboración propia, con base al análisis del CCA 2008 y UNDAF 2010-2014.

En segundo lugar, la transversalización de los enfoques careció de un sólido impulso y apoyo del UNCT. Ante la carencia de indicadores que midieran el grado de incorporación de los enfoques transversales y el escaso monitoreo con el que contó el trabajo inter-agencial, un fuerte impulso de la Gerencia del SNU hubiera sido necesario para comenzar a permear estos enfoques en el trabajo de las AFyP. La escasa fiscalización debilitó la relevancia de incorporar los enfoques transversales en el trabajo del SNU.

El análisis llevado a cabo por el GIGAM refuerza esta apreciación, ya que si bien se considera que la OCR apoya el avance del enfoque de género y la agencia líder de este GTI participa del UNCT, aún es preciso mejorar el abordaje del mismo en las reuniones del UNCT. El apoyo del UNCT a las prioridades nacionales o programas que abordan el enfoque de género alcanzan estándares mínimos.

Finalmente, sin claridad conceptual o un impulso de índole político, se diluyó la responsabilidad por la incorporación de los enfoques transversales. La existencia de GTIs focalizados en el avance de los ejes transversales, generó la impresión de que tendrían a su cargo la transversalización sin reconocer que el proceso implica el involucramiento de todo el SNU.

En consecuencia, los avances han sido escasos y en muchos casos la incorporación de los enfoques transversales se redujo a una mera formalidad semántica donde se reconoce la necesidad de “pertinencia cultural y enfoque de género”. La incorporación de los enfoques de

gestión del riesgo, género y multiculturalidad continúa siendo un desafío que el SNU tendrá que abordar de manera efectiva en el próximo UNDAF.

9. Grado de apropiación del UNDAF al interior del SNU

El marco de cooperación UNDAF 2010-2014 ha servido como marco referencial de las acciones del SNU en Guatemala. Sin embargo, no ha sido apropiado por las AFyP como marco estratégico del cual se desprendan los lineamientos programáticos y operativos y hacia el cual se orienten las acciones del SNU.

Si bien muchas de las acciones del SNU han aportado al avance de los efectos y resultados comprometidos en el UNDAF vigente, éste no ha sido el referente sistemático mediante el cual se miden los progresos en la implementación. El UNDAF tampoco ha fungido de instrumento para la coordinación del trabajo conjunto con las autoridades gubernamentales.

La ausencia de apropiación del UNDAF 2010-2014 al interior del SNU se refleja en al menos 3 áreas:

a) Ausencia de monitoreo

El Plan M&E establecido en el UNDAF no se ha cumplido. No se realizó ni la evaluación de medio término ni las revisiones anuales. A excepción del GTI de SAN, ninguno de los demás GTIs dio seguimiento a los productos e indicadores de los componentes bajo su égida. En su mayoría, los GTIs desarrollaron la articulación inter-agencial basados en sus propios planes de trabajo.

En el caso del GTI SAN, se contó con el trabajo efectivo de un secretario técnico dedicado 100% a monitorear las brechas financieras, movilización de fondos y los avances hacia las metas establecidas. Gracias a este monitoreo pudieron identificar la necesidad de actualizar algunos indicadores a fin de reflejar los cambios coyunturales.

Los términos de referencia de los GTIs contienen los efectos y productos a los cuales cada uno de ellos dará seguimiento. Sin embargo, la superposición de los objetivos y áreas de trabajo de los GTIs, dificultó aún más la posibilidad de brindar monitoreo al UNDAF. Esta superposición y la falta de monitoreo reflejan además debilidad en la fiscalización de la implementación del marco inter-agencial.

b) Desactualización de productos e indicadores

Debido a la ausencia de un monitoreo sistemático, los efectos, productos e indicadores comprometidos en el UNDAF 2010-2014 se encuentran no sólo dislocados del accionar

actual del SNU en Guatemala, sino también de la realidad del país. Al no haberse dado seguimiento a los productos y metas, el análisis de los logros alcanzados cuenta con un matiz relativo. Por un lado, algunos programas de gobierno a los cuales hacen referencia ciertos productos ya no existen y, por otro lado, algunas acciones del SNU superaron la estructura prevista en el UNDAF sobre la base de oportunidades de trabajo interagencial o necesidades del país que fueron surgiendo.

c) Desconocimiento del documento tanto al interior del SNU como por sus asociados

Si bien los funcionarios del SNU conocen el marco estratégico UNDAF, no se encuentran familiarizados con su contenido específico. Las áreas de cooperación y los efectos esperados guían el accionar del SNU como marco referencial, pero se observó una ausencia de familiaridad con los ejes transversales contemplados así como los productos y metas. Adicionalmente, la falta de apropiación del documento al interior del SNU se reflejó en su limitada socialización con socios gubernamentales, sector privado, sociedad civil y otros cooperantes, quienes mayoritariamente afirmaron desconocer la existencia de este marco estratégico.

A partir de las apreciaciones recogidas al interior del SNU, es posible inferir que la escasa apropiación del UNDAF 2010-2014, se debe principalmente a 4 razones. En primer lugar, los efectos y productos identificados no se focalizan en las metas que tiene que lograr el SNU para contribuir al logro de objetivos de desarrollo del país. En consecuencia, se observan dificultades en las AFyP para identificarse con los efectos y productos contemplados. En segundo lugar, el bajo nivel de monitoreo también genera que con el tiempo la brecha entre los efectos y productos del UNDAF y las acciones del SNU se profundice, debido a la desactualización progresiva de los mismos. En tercer lugar, el nivel de fiscalización ejercido a través del UNCT y la OCR fue bajo de modo tal que la responsabilidad del monitoreo se relegó a los GTIs pero no se fiscalizó su cumplimiento efectivo. Finalmente, si bien el accionar de las AFyP está en consonancia con los lineamientos generales del UNDAF, el compromiso de las mismas para fortalecer el vínculo entre los programas agenciales y el UNDAF fue limitado.

10. Apreciación de la modalidad de GTIs como mecanismo de implementación del UNDAF 2010-2014

El mecanismo de articulación de las acciones inter-agenciales en el marco del UNDAF a través de los GTIs comenzó a implementarse en Guatemala en el 2010, con el inicio del marco vigente. Los ámbitos esenciales de los GTIs son:

- a) Gestión y monitoreo del UNDAF
- b) Gestión de programas y actividades conjuntas
- c) Representación, vocería y abogacía

Al finalizar el primer año de implementación, se realizó una evaluación con el objeto de “valorar el funcionamiento y estructura de los GTIs establecidos por el UNCT en el 2009 como mecanismos de trabajo inter-agencial”. Mediante la presente evaluación final se pudo apreciar que, en general, las conclusiones de la revisión de diciembre 2010 continúan vigentes.

De las funciones centrales de los GTIs, se privilegió la gestión de programas y actividades conjuntas. Los GTIs cumplieron el rol clave de articular acciones de AFyP en sus esferas de influencia. Además, los GTIs no sólo permitieron la articulación de acciones sino también fungieron como espacio de análisis de las problemáticas centrales de Guatemala y la construcción de posiciones comunes. En consecuencia, se fortaleció el desarrollo de una imagen coherente del SNU ante desafíos del país, facilitando la vinculación con las autoridades gubernamentales y otros socios en la implementación. La coordinación y coherencia de las acciones fortaleció la función de representación, vocería y abogacía de los GTIs.

Sin embargo, la función de gestión y monitoreo del UNDAF quedó relegada, generando una progresiva desactualización del documento, una creciente distancia entre lo plasmado en el UNDAF y las acciones inter-agenciales y una gradual disminución de su relevancia para el SNU.

El mecanismo de coordinación inter-agencial mediante GTIs aporta al SNU un conjunto de fortalezas destacables:

- **Sinergia.** La articulación de acciones agenciales y especialmente, la generación de iniciativas conjuntas, alcanzan resultados superiores a la suma de los efectos individuales. Los modelos replicables logrados mediante el abordaje integrado de seguridad alimentaria y nutrición en el departamento de Totonicapán, son ejemplos paradigmáticos de la sinergia que puede lograr el SNU.
- **Mejorada coordinación con entidades de gobierno.** Las acciones previamente articuladas a través del GTI que generaron posiciones compartidas, fortalecieron la vinculación con las entidades de gobierno. El apoyo articulado del SNU para la promoción del desarrollo sostenible ha contribuido sustancialmente para la generación de políticas como la Agenda Nacional del Agua, la política y propuesta de Ley de Cambio Climático, la política de Biodiversidad e incluso el posicionamiento de Guatemala como Presidente pro tempore de la Comisión de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.
- **Complemento efectivo del UNCT y el/la Coordinador/a Residente (CR).** Los GTIs permiten elevar temas críticos, basados en el análisis técnico del equipo, a el/la CR y al UNCT para su decisión y acción. Temas clave de gobernabilidad y justicia han llegado

en más de una ocasión al seno del UNCT para la adopción de un posicionamiento del SNU. El análisis realizado en el GTI fortalece las decisiones que el/la CR y el UNCT.

- **Movilización de recursos.** Algunos GTIs han logrado una mayor movilización de recursos. A modo de ejemplo, la incidencia y el apoyo del GTI de VIH-sida ha permitido la movilización de recursos financieros para el fortalecimiento de la respuesta nacional a la epidemia, particularmente provenientes del Fondo Mundial.
- **Incorporación y mantenimiento de problemáticas clave del país en la agenda pública.** El SNU a través de la coordinación técnica y el análisis estructural generado en el marco de los GTIs, contribuyeron no sólo a instalar en la agenda pública temas clave para el país sino a mantener su discusión dentro de la sociedad civil y con autoridades de gobierno. La visión de la educación integral en sexualidad como un derecho o la concepción de la violencia contra la mujer como un problema de violencia y no sólo de género, son algunos ejemplos paradigmáticos de esta fortaleza.

Sin embargo, aún persisten algunos desafíos en la implementación del accionar inter-agencial a través de los GTI:

- **Coordinación de acciones individuales.** Si bien se ha logrado la articulación de acciones al interior de los GTIs, la mayoría de ellos no ha logrado constituirse como un espacio de generación de acciones conjuntas.
- **Vinculación entre UNDAF y GTIs.** Los GTIs relegaron la función de monitoreo de los efectos y productos al tiempo que priorizaron sus otras dos funciones. Sin embargo, incluso si el monitoreo se hubiera priorizado dentro de los GTIs, éste se ve dificultado por la escasa armonía existente entre las áreas de cooperación del UNDAF y las áreas de acción de los GTIs. De este modo, algunos efectos y productos se encontraban en la esfera de influencia y seguimiento de más de un GTI. Además, no todos los GTIs se desprenden del UNDAF vigente: el GIGAM y el de VIH-sida existen por mandato de la Asamblea General. Al inicio de la implementación del UNDAF actual, el único enfoque transversal abordado dentro de un GTI era el enfoque de género. Es recién en 2011 que el GTI de Interculturalidad y Pueblos Indígenas se crea para abordar el eje transversal de multiculturalidad. En consecuencia, la pluralidad de GTIs y su escasa conexión con el documento UNDAF, dificultaron un adecuado seguimiento de los resultados esperados, generando confusión y desdibujando la responsabilidad del monitoreo.
- **Multiplicidad de GTIs.** Los compromisos generados por un alto número de GTIs, presenta dificultades a algunas agencias para contar con personas de perfil idóneo que participen en todas las reuniones.

- **Mandato de GTI.** Debido a que los mandatos de los GTI no han sido determinados con claridad, se ha generado la superposición de áreas de monitoreo y en múltiples ocasiones la formulación e implementación de un Programa Conjunto absorbió el trabajo del GTI. En algunos casos, se ha desdibujado el rol de la agencia alterna llevando a su progresiva ausencia en las reuniones del GTI.
- **Flujo de comunicación.** Si bien entre las recomendaciones de la evaluación de diciembre de 2010, se resaltó la importancia de fortalecer el flujo de comunicación entre la discusión técnica dentro del GTI y las decisiones político-estratégicas en el seno del UNCT, en múltiples ocasiones el vínculo ha sido débil. Con algunas escasas excepciones, no se implementó la recomendación referida a la participación de los líderes de AFyP 2 veces al año en las reuniones ordinarias de los GTIs. En términos generales, los GTIs no han contado con el involucramiento de los jefes de todas las agencias-miembro, sino solamente de la agencia líder y co-líder. En consecuencia, el potencial de las discusiones del UNCT ha sido limitado ante una insuficiente vinculación entre el ámbito técnico y el ámbito político-estratégico.
- **Coordinación ampliada.** Se observó la necesidad de formalizar canales de comunicación entre los diversos GTIs para potenciar la articulación y la formulación de intervenciones integradas. La coordinación de los GTIs con los socios gubernamentales aún es débil ya que tiene lugar de manera informal o a través de cada una de las agencias.

11. Apreciación de socios externos sobre la cooperación del SNU en Guatemala en el marco-del UNDAF 2010-2014: sector privado, sociedad civil y donantes

La revisión final del UNDAF 2010-2014 ha buscado no sólo analizar los logros y limitaciones de la implementación inter-agencial desde la perspectiva de las propias AFyP del SNU, sino también recoger la perspectiva de los asociados y actores relevantes de la escena nacional. En ese marco, se analizaron en conjunto con representantes de la sociedad civil, sector privado y otros cooperantes internacionales los principales logros y fortalezas de la cooperación del SNU en el país así como sus mayores debilidades.

En las reuniones, los actores destacaron los siguientes logros:

- **Generación y gestión de conocimiento.** Se resaltó la calidad de la información que genera el SNU como insumo para la política pública. Se destacaron especialmente los informes de Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, el IDH y el Informe sobre avances para el logro de los ODM.

- **Posicionamiento de temas relevantes en la agenda pública.** Se ha destacado el rol catalizador del SNU para posicionar temas críticos del país en la agenda pública como la violencia contra la mujer, desnutrición, embarazo adolescente y mortalidad materna, particularmente impulsados por ONUMujeres, UNFPA y UNICEF. Los actores resaltan avances específicos del SNU en el área de empoderamiento y avance de las mujeres, pero no se conciben como progresos integrales en temas de género.
- **Coordinación inter-agencial a nivel local.** Si bien los socios consultados han tenido reparos respecto de la coordinación inter-agencial en general, se destacó que a nivel local la articulación en la implementación es adecuada.

Los asociados también destacaron acciones en las áreas de salud, educación y nutrición. Se resaltaron las intervenciones en desarrollo sostenible que permitieron que el tema de cambio climático no sólo permanezca en la agenda pública sino que se avance en la legislación. La sociedad civil subrayó el rol catalizador del Grupo de Trabajo de Adolescencia y Juventud para canalizar y coordinar esfuerzos de los diversos socios que abordan el tema e incorporar las problemáticas específicas de este grupo etario en la agenda del país. Finalmente, hay un reconocimiento extendido a los logros alcanzados mediante el Programa Maya implementado por OACNUDH, UNICEF y PNUD para destacar y abordar los desafíos particulares de los pueblos indígenas.

Sin embargo, los asociados externos presentaron fuertes críticas. Los donantes, ponen especial énfasis en una ausencia de gestión por resultados y escasa comunicación que no permiten visibilizar las acciones, sus efectos y el uso de los recursos. El sector privado resalta el débil monitoreo de los compromisos asumidos, la dificultad para determinar los logros y el fuerte sesgo ideológico del SNU que limita el potencial de trabajo conjunto. Finalmente, la sociedad civil focaliza las críticas en la ausencia de monitoreo y resultados, la fuerte dependencia a las prioridades de administraciones de gobierno, no necesariamente de país, y una visión negativa del manejo de los recursos.

En particular, se observa consenso en torno a las críticas que destacan las siguientes debilidades:

- **Comunicación.** Existe un consenso absoluto sobre la debilidad de la comunicación del SNU. No solamente no se percibe una “única voz como SNU”, sino que además no se informa sobre las acciones que se impulsan y que se financian con fondos de países donantes. Además, se destacó que en repetidas ocasiones, la comunicación ha estado sesgada, desgastando la vinculación y potencial de trabajo conjunto con el sector privado.

- **Socialización de documento UNDAF 2010-2014.** Ninguno de los asociados externos estaba informados de la existencia, ni del contenido ni del proceso que llevó a la formulación del UNDAF 2010-2014.
- **Gestión por resultados.** Existe un consenso general entre los asociados externos de que el SNU no realiza una gestión por resultados. En primer lugar, se destacó que el SNU no ha cumplido con el monitoreo y las evaluaciones planificadas. Segundo, se resaltó que no se observan resultados que se desprendan de los compromisos establecidos en el UNDAF. Tercero, se subrayó que las metas plasmadas son demasiado ambiciosas y que el SNU no puede lograrlas en el plazo establecido. Cuarto, se destacó que el UNDAF no distingue con claridad entre las metas del trabajo del SNU y las metas del país. Finalmente, los donantes, en particular, subrayaron la debilidad en el reporte de resultados y la ausencia de mecanismos idóneos que permitan contar con información periódica sobre los avances y el uso de los recursos.
- **Coordinación inter-agencial.** Todos los asociados externos destacaron la débil coordinación inter-agencial. Persisten sistemas y estructuras paralelas que no logran articularse para alcanzar un “*delivering as one*”. Se observan cambios de prioridades en medio de ciclos de implementación y duplicación de esfuerzos.
- **Fortalecimiento institucional.** Se bien se reconocen algunos esfuerzos, se observa que deben incrementarse las acciones para el fortalecimiento institucional. No han habido estrategias de salida y transferencia de conocimiento adecuadas.
- **Prevalencia de coyuntura.** Las acciones del SNU tuvieron una alta dependencia de la coyuntura. Se observa que las acciones del SNU ha respondido más a las prioridades de administraciones de gobierno que a las prioridades del país.
- **Articulación externa.** Por un lado, se reconoció una débil articulación de iniciativas en Guatemala con iniciativas similares del SNU en la región. Por el otro lado, se subrayó la escasa coordinación con iniciativas de desarrollo implementadas tanto por actores de la sociedad civil, el sector privado o los otros cooperantes internacionales con presencia en el país.
- **Procesos administrativos.** Existe un consenso extendido sobre el alto nivel de burocracia del SNU que dificulta la implementación con socios externos. Los complejos procesos administrativos retardan las decisiones y obstaculizan la coordinación.
- **Pueblos indígenas.** No solamente no se observan acciones focalizadas en los pueblos indígenas sino que hay una ausencia de un posicionamiento claro del SNU al respecto.

- **Aprendizaje organizacional.** Los donantes externos resaltaron la importancia de que el SNU fortalezca el aprendizaje organizacional de modo tal que se reflejen cambios positivos en la planificación e implementación de las intervenciones. Se subrayó la escasa capacidad del SNU de superar debilidades identificadas en períodos anteriores.

Los actores externos destacaron la necesidad de ampliar los canales de coordinación del SNU para incorporar tanto actores tradicionales como socios del ámbito privado para fortalecer los resultados. Se observó la necesidad de incorporar mecanismos para medir los cambios que las acciones del SNU puedan tener en los niveles de desigualdad y de alejarse de una visión netamente sectorial para priorizar enfoques integrales desarrollo.

12. Apreciación de las autoridades del Gobierno de Guatemala sobre la cooperación del SNU en el país en el marco del UNDAF 2010-2014

El análisis sobre el desempeño del SNU en la implementación del marco estratégico 2010-2014, se complementó con la mirada de las autoridades gubernamentales, quienes compartieron sus apreciaciones mediante reuniones plenarias y bilaterales.

Las autoridades de gobierno han destacado una serie de logros en el período bajo análisis:

- **Incorporación de temas en la agenda pública.** Las autoridades nacionales valoran la capacidad del SNU de incorporar temas críticos del país en la agenda pública, que se fundamenta en su credibilidad. El apoyo para recuperar el enfoque de agricultura familiar o los esfuerzos para concientizar sobre la necesidad de hacer frente a la desnutrición crónica, son sólo algunos ejemplos de esta capacidad.
- **Apoyo técnico.** El conocimiento y experiencia técnica son apreciados por las contrapartes gubernamentales quienes subrayaron logros en áreas específicas de cooperación. Se resaltó el apoyo que el SNU ha brindado en temas medioambientales y que ha posicionado a Guatemala a nivel internacional al tiempo que impulsó la nueva ley de cambio climático. El fortalecimiento de la Subdirección de Prevención del Delito de la Policía Nacional Civil (PNC) y el apoyo para la elaboración de distintos modelos para la PNC, son algunos ejemplos de la incidencia del trabajo técnico. Adicionalmente, se destacó que la iniciativa PESA, promovida inicialmente por la FAO, se ha transformado en el programa insignia del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) y ha llevado al fortalecimiento del programa de extensión agrícola. Se ha destacado el acompañamiento de UNFPA y ONUMujeres en temas de género.

- **Fortalecimiento institucional.** Si bien se estima que deben redoblar los esfuerzos en favor del fortalecimiento institucional, se reconoce la incidencia del SNU en el fortalecimiento de algunas instancias gubernamentales como el Ministerio de Desarrollo (MIDES) y la Defensoría de la Mujer Indígena. Se destacaron los esfuerzos para el fortalecimiento institucional para la generación de información estadística.
- **Adaptabilidad y credibilidad.** Las contrapartes gubernamentales destacan la capacidad del SNU de adaptar sus programas e iniciativas a los Pactos del país y la credibilidad de sus acciones, particularmente para el manejo de fondos.

Los socios gubernamentales han identificado una serie de debilidades:

- **Socialización del UNDAF.** Las autoridades consultadas desconocían la existencia y contenido del marco estratégico vigente. El UNDAF no ha tenido un proceso de socialización adecuado que debilitó la apropiación del mismo en instituciones de gobierno.
- **Monitoreo y Evaluación.** Se destacó el débil monitoreo de los productos, indicadores y línea base contemplados en el UNDAF vigente. Se destacó la ausencia de evaluaciones conjuntas con el gobierno para identificar lecciones aprendidas.
- **Focalización del UNDAF.** De acuerdo a las autoridades gubernamentales consultadas, el UNDAF vigente es demasiado disperso. Se llevan adelante múltiples acciones, pero debido a la dispersión, éstas generan pequeños resultados pero no un impacto significativo. Adicionalmente, se destacó que el UNDAF vigente contiene resultados de desarrollo que no son responsabilidad del SNU lograr por sí solo. Los objetivos del UNDAF, en consecuencia, deberían enfocarse en las acciones del SNU para que el gobierno alcance las metas de desarrollo. Se resaltó la necesidad de que el marco estratégico del SNU se encuentre alineado a las prioridades que estarán plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo (actualmente en proceso de elaboración).
- **Fortalecimiento institucional.** Las autoridades de gobierno destacaron la necesidad de trabajar en el empoderamiento de las instituciones e incorporar las acciones a las estructuras de gobierno a fin de asegurar la sostenibilidad de las mismas. Adicionalmente, se resaltó que es preciso desalentar la existencia de unidades de ejecución al interior de las instituciones gubernamentales.
- **Débil incorporación de criterios de previsibilidad.** De acuerdo a SEGEPLAN el monto otorgado, por ejemplo, en el último año fue mayor a lo programado. Tan sólo un 39% de lo desembolsado se había presupuestado.

- **Gestión por resultados.** Los socios gubernamentales identificaron una ausencia de gestión por resultados en el accionar del SNU e instaron a que el SNU se incorpore a esta modalidad de trabajo que ya está implementando el Gobierno de Guatemala.
- **Coordinación inter-agencial.** Si bien se reconoce un adecuado nivel de articulación entre las AFyP a nivel local, esta coordinación es débil a nivel nacional. La escasa articulación ha debilitado no sólo la concepción del SNU como un todo sino también la aplicación de enfoques integrales de desarrollo. SEGEPLAN en particular resalta la existencia de dos niveles de posicionamiento. Por un lado, se reconoce el diálogo político como parte del grupo de cooperantes del G13, donde el PNUD representa al SNU (aunque sus intervenciones las realiza como Programa y no como representante del SNU). Por otro lado, el posicionamiento es puramente sectorial. El enfoque es mayoritariamente sectorizado sin un enfoque integral de las problemáticas.
- **Coordinación con otras iniciativas.** Se destacó la falta de articulación de las acciones del SNU con iniciativas implementadas por actores del sector privado y la sociedad civil.
- **Dificultades administrativas.** La lentitud y burocracia de los procesos administrativos del SNU dificulta y retrasa la implementación de las acciones.

Se destaca que se solicitó la apreciación de la Sra, Ekaterina Parrilla, Secretaria de Planificación de Guatemala sobre el trabajo conjunto con el SNU en el marco de la implementación del UNDAF 2010-2014. La perspectiva de la Secretaria de Planificación puede verse en detalle en el Anexo 11.

La Secretaría de Planificación (SEGEPLAN) resalta el rol esencial que el SNU juega en el desarrollo del país ya que tanto el gobierno como sectores de la sociedad civil han obtenido asistencia técnica y financiera en diferentes áreas de desarrollo. El apoyo financiero del SNU ha coadyuvado a la implementación de acciones con el fin de resolver problemáticas, entre las que se destacan los avances para la disminución de la desnutrición crónica, la inclusión de género y los avances en la gobernabilidad de los recursos hídricos. En el período considerado se suscribieron y ejecutaron más de 100 proyectos, donde resalta el peso del PNUD, UNICEF y UNFPA.

Sin embargo, se resalta que entre un 40% y un 60% de la cooperación está dirigida a organizaciones de la sociedad civil que son seleccionadas por las agencias del SNU sin negociación previa con el Gobierno. Adicionalmente, más del 65% de la asistencia es de carácter técnico donde cada agencia es responsable de la administración programática y

financiera de los proyectos. La asistencia se brinda de acuerdo a los criterios de previsibilidad de las agencias que no se reflejan en el presupuesto nacional.

SEGEPLAN ratifica la necesidad de mejorar los mecanismos de previsibilidad de los fondos y de evaluaciones conjuntas, con una participación activa de las entidades de gobierno que no se limite a la recepción de resultados. Se destacó la necesidad de monitorear y evaluar los procesos por medio de indicadores claramente establecidos y consensuados de acuerdo a las metas de desarrollo del país.

13. Identificación de ventajas comparativas del SNU

A fin de nutrir el proceso de reflexión final del UNDAF vigente y la elaboración del UNDAF 2015-2019, la evaluación consideró pertinente explorar la visión del SNU y de sus asociados externos sobre sus ventajas comparativas. Se analizó con las AFyP así como representantes de la sociedad civil, sector privado, la cooperación internacional y autoridades gubernamentales aquellas áreas en las cuales SNU tiene un desempeño con resultados particularmente buenos.

Si bien se identificaron múltiples fortalezas, existe un consenso generalizado entre los actores consultados sobre las principales ventajas comparativas del SNU:

- **Posicionamiento de temas críticos en la agenda pública.** El SNU ha jugado un rol catalítico en la incorporación y mantenimiento de temas relevantes para Guatemala como la educación sexual integral, desnutrición, desarrollo sostenible, violencia contra la mujer, embarazo adolescente, equidad, brechas de exclusión y prevención de la violencia, por citar tan sólo algunos de los múltiples ejemplos existentes.
- **Catalizador de procesos de desarrollo.** El SNU ha mostrado tener la capacidad de tender puentes entre diferentes actores involucrados en una misma problemática o iniciativa. Cuenta con alta capacidad de convocatoria y facilitación basadas en su conocimiento técnico, experiencia internacional y credibilidad. Además su estilo colaborador promueve el diálogo y el desarrollo de soluciones conjuntas.
- **Apoyo técnico con experiencia internacional.** El SNU cuenta con una adecuada estructura técnica y financiera para brindar apoyo para agilizar y mejorar procesos de desarrollo. El SNU tiene la capacidad de trabajar simultáneamente a nivel local y a nivel nacional así como aportar experiencias y lecciones aprendidas de otros países.

- **Generación y gestión de conocimiento.** Los socios han destacado el conocimiento generado por el SNU que no sólo sustenta estadísticamente iniciativas sino que tiene el potencial de nutrir la política pública de Guatemala.
- **Credibilidad, legitimidad y confianza.** Existe consenso entre los socios en que una de las mayores fortalezas del SNU es la credibilidad y confianza que nutre los procesos en los que está involucrado. Debido a que no responde intereses particulares de un gobierno determinado ni aporta soluciones predeterminadas, su apoyo a iniciativas externas, su accionar y su posicionamiento ante temas álgidos de la realidad nacional, cuentan con un sello de credibilidad y confianza.

14. Conclusiones

A partir de la revisión de los hallazgos de la revisión final del UNDAF 2010-2014, se extraen una serie de conclusiones que se agrupan por temas para una rápida referencia:

a) Sobre el documento UNDAF 2010-2014

El UNDAF 2010-2014 no sólo no fue adecuadamente socializado con actores externos al SNU sino que no logró ser apropiado por las propias AFyP que lo conforman. Los socios externos y contrapartes gubernamentales desconocen la existencia y contenido del marco estratégico del SNU, lo que ha desfavorecido la imagen de un enfoque integral SNU.

El grado de apropiación del documento al interior del SNU ha sido bajo. Si bien las acciones emprendidas por las AFyP estuvieron en consonancia con el UNDAF y buscaron alcanzar los efectos propuestos, el documento no se constituyó como un referente sistemático. El monitoreo del marco estratégico ha sido débil y al momento de la evaluación se contaba con escasa información sobre el grado de avance en torno a los resultados plasmados en el documento.

El escaso monitoreo de los productos y metas plasmadas en el UNDAF llevó a su progresiva desactualización y ampliando la brecha entre el accionar del SNU y sus logros, por un lado, y las metas establecidas, por el otro.

Si bien el UNDAF no logró constituirse como una guía referencial del trabajo de las AFyP, su sólido compromiso con las áreas de cooperación se refleja en sus contribuciones financieras. A 1 año y 4 meses de finalizar el período comprendido en el UNDAF vigente, se ha alcanzado un grado de contribución superior al 93% de los

recursos planificados. Con pocas excepciones, la mayoría de las agencias brindaron una contribución financiera superior a la meta comprometida en el 2010.

El UNDAF 2010-2014 es marco de una serie de contribuciones clave del SNU para el desarrollo de Guatemala. Su rol de catalizador de acciones con múltiples actores ha logrado incidir en el desarrollo de legislación pertinente, fortalecimiento de iniciativas arraigadas en la prevención, posicionamiento de temas críticos en la agenda pública de Guatemala y el fortalecimiento de la sociedad civil para exigir el cumplimiento de sus derechos fundamentales.

El SNU ha cumplido un rol destacado en el fortalecimiento institucional, particularmente para la institucionalización de entidades de gobierno como el MIDES y el Gabinete de Desarrollo Rural. La apropiación de programas y modelos por los socios gubernamentales, evidencian la relevancia de este aporte.

Se destaca la generación y gestión del conocimiento que permiten nutrir con datos estadísticos confiables las acciones de socios externos así como la política pública de Guatemala. El apoyo técnico brindado por el SNU también ha incidido en resultados concretos de las políticas públicas, como el apoyo al desarrollo del programa MIFAPRO.

Si bien la articulación con actores de desarrollo no tradicionales, aún es incipiente, se observan iniciativas positivas. Existen experiencias con el sector privado e instituciones académicas que evidencian el potencial de trabajo conjunto.

Los logros identificados en la evaluación responden a la confluencia entre las apreciaciones del propio SNU, las autoridades de gubernamentales y otros socios externos, sobre las áreas de mayor incidencia del trabajo del SNU en Guatemala en el período 2010-2013. Sin embargo, en esta evaluación no ha sido posible profundizar el análisis a fin de distinguir logros fundados en acciones de las AFyP trabajando de manera separada, de aquellos basados en la articulación y sinergia entre las agencias.

Finalmente, se observa un escaso nivel de incorporación de los ejes transversales considerados en el UNDAF vigente. Persiste una falta de conceptualización de la multiculturalidad y la gestión del riesgo así como dificultades para transversalizar todos los ejes. La ausencia de indicadores de seguimiento y de un sólido impulso desde el nivel gerencial debilitaron los esfuerzos para la incorporación de los ejes transversales, quedando en muchos casos como una mera formalidad.

b) Sobre el mecanismo de coordinación a través de GTIs

El mecanismo de coordinación inter-agencial a través de los GTI ha sido un espacio de análisis y discusión sobre temas específicos que ha nutrido el accionar de las agencias al tiempo que ha fortalecido la articulación de las iniciativas. En algunos casos se ha logrado el desarrollo de iniciativas conjuntas en el seno de los GTIs.

La articulación de las acciones y el desarrollo de posicionamientos como “sistema” han reforzado la incidencia en las políticas públicas y la coordinación con las entidades de gobierno. Además, ha favorecido la incorporación y mantenimiento de problemáticas en la agenda pública.

Los GTIs han brindado un balanceado apoyo técnico tanto a la OCR como al UNCT para la toma de decisiones y posicionamiento ante temas clave. Asimismo, han favorecido la movilización de recursos adicionales para el abordaje de ciertas problemáticas.

Sin embargo, de las 3 funciones asignadas a los GTI, se privilegió la gestión de programas conjuntos y la representación, vocería y abogacía, relegándose la gestión y monitoreo del UNDAF. Esta función se vio también debilitada por la superposición de las áreas de cooperación a ser supervisadas por cada GTI, la falta de claridad sobre los mandatos y la escasa fiscalización de la OCR para el monitoreo del UNDAF.

La existencia de múltiples GTI, que no están directamente vinculados a las áreas de cooperación formuladas en el UNDAF, debilitó la capacidad de algunas agencias de responder a los compromisos generados en cada uno de los GTIs donde participaban.

A pesar de que el flujo de comunicación entre el nivel técnico y decisorio del SNU es adecuado en algunos GTIs, se ha observado que esta comunicación no está exenta de dificultades. En general, la participación del nivel decisorio se logra solamente cuando la agencia es líder o alterna del GTI. Adicionalmente, el análisis técnico de algunos GTIs tiene escasa resonancia en las discusiones del UNCT.

Finalmente, no existen canales formales entre los diversos GTIs como base para el desarrollo de enfoques integrales. Además, la coordinación de los GTIs como mecanismo inter-agencial con los socios gubernamentales es aún limitada.

c) Sobre la percepción de actores externos

Los socios externos al SNU valoran la generación y gestión del conocimiento como insumo para el desarrollo de la política pública. Se reconoce la capacidad particular del

SNU de posicionar temas críticos en la agenda pública y sus esfuerzos de coordinación inter-agencial en el terreno.

Sin embargo, se presentaron fuertes críticas por la carencia de una gestión por resultados y los débiles mecanismos de comunicación sobre los logros, manejo de recursos y acciones emprendidas. Los socios subrayaron la ausencia de monitoreo y evaluaciones sistemáticas así como metas demasiado ambiciosas y que carecen de una apropiada distinción entre los objetivos de trabajo del SNU y los objetivos de desarrollo del país.

El SNU privilegia las acciones aisladas de las agencias, en detrimento de un enfoque integral. La persistencia de estructuras paralelas y procesos administrativos complejos, desalientan el trabajo con los actores externos.

Los desafíos coyunturales parecen prevalecer por sobre el abordaje de los problemas más estructurales del país. La articulación con las iniciativas implementadas por la sociedad civil y en particular, el sector privado es aún débil.

Finalmente, los asociados destacan la necesidad de fortalecer el aprendizaje organizacional a fin de que se incorporen las lecciones aprendidas mediante los procesos de evaluación. Además, se considera que la implementación de acciones efectivas a favor de los pueblos indígenas es aún una asignatura pendiente.

d) Sobre la percepción de las autoridades de gobierno

La percepción de las autoridades de gobierno refuerza muchas de las reflexiones de la sociedad civil, el sector privado y los cooperantes. Al igual que otros actores externos, se aprecia la capacidad del SNU de posicionar temas clave en la agenda pública y se identifican resultados concretos de esta incidencia. Adicionalmente, se valora el apoyo técnico que ha facilitado avances importantes en temas de medioambiente, justicia, agricultura y nutrición, entre otros. Se reconocen los esfuerzos por fortalecer las instituciones de gobierno que han permitido institucionalizar el MIDES o la Defensoría de la Mujer Indígena. Se aprecia la flexibilidad y adaptación de las acciones del SNU para estar en consonancia con las prioridades de gobierno.

Sin embargo, se identifican importantes debilidades de la cooperación del SNU en Guatemala que refuerzan la percepción de los actores externos. Se ha destacado la ausencia de un proceso adecuado de socialización del UNDAF vigente que se refleja en un desconocimiento de su existencia y contenido entre los funcionarios de gobierno con los cuales se trabaja. Se observa un débil monitoreo de los compromisos y una falta de

evaluaciones conjuntas con el gobierno para la identificación de lecciones que nutran el trabajo de ambas partes.

Al reflexionar sobre el UNDAF 2010-2014, los socios gubernamentales consideraron que las áreas de cooperación del SNU fortalecen una implementación dispersa que conlleva resultados parciales pero sin impacto. Se observa la falta de distinción entre las metas de desarrollo del país y el aporte que debe lograr el SNU para coadyuvar al logro de las mismas. Existe una percepción generalizada de que el SNU aún carece de una gestión basada en resultados y que la coordinación entre las agencias es aún limitada.

e) Sobre las ventajas comparativas del SNU

Las perspectivas de los actores del SNU así como de socios gubernamentales, sociedad civil, sector privado y otros cooperantes convergen en la identificación de 5 ventajas comparativas.

- Posicionamiento de temas críticos en la agenda pública.
- Rol de facilitación y catalizador de procesos de desarrollo.
- Apoyo técnico con experiencia internacional.
- Generación y gestión del conocimiento.
- Credibilidad y confianza que garantizan iniciativas.

15. Recomendaciones

De los hallazgos de la evaluación final del UNDAF 2010-2014 y sus conclusiones, se desprenden una serie de recomendaciones:

a) Sobre el documento UNDAF 2010-2014

- Concebir al documento UNDAF como el marco estratégico en el cual confluyen los esfuerzos de las AFyP y del cual debe desprenderse un plan operativo inter-agencial. El UNDAF debe estar alineado con el Plan de Desarrollo Nacional de Guatemala que estará finalizado en diciembre de 2013 y que se espera que contemple las prioridades nacionales de desarrollo.
- Incorporar efectos, productos e indicadores que permitan dar seguimiento y medir los avances de la contribución del SNU para que las autoridades gubernamentales logren las metas nacionales de desarrollo.

- Profundizar el análisis de los logros identificados en esta evaluación a fin de distinguir logros fundados en un trabajo articulado entre las agencias y aquellos basados en iniciativas de AFyP de forma individual.
- Disminuir la dispersión de los esfuerzos, focalizándose en algunas pocas áreas de cooperación en las cuales el trabajo articulado de las AFyP genere sinergias e impacto. Las AFyP preservan áreas de intervención propias de sus mandatos, pero los esfuerzos inter-agenciales deben confluír en problemáticas en las cuales se pueda lograr un verdadero impacto y no resultados parciales.
- Preparar una estrategia de socialización del próximo UNDAF de forma tal que se constituya como el marco referencial de todo el trabajo inter-agencial del SNU tanto para las AFyP como también para socios gubernamentales y otros actores externos. Privilegiar en la comunicación el proceso que lleva a su formulación, los lineamientos generales, los compromisos asumidos y los mecanismos de monitoreo y evaluación.
- Fortalecer los canales de comunicación con los donantes de forma tal que cuenten con información actualizada sobre los avances en la implementación y el uso de los recursos.
- Fortalecer una gestión basada en resultados que se fundamente en un esquema de monitoreo sistemático y transparente de las acciones y los recursos. Profundizar la asignación de responsabilidades en el logro de las metas a fin de fortalecer la rendición de cuentas.
- Fortalecer los procesos de monitoreo y evaluación. Incorporar al UNDAF un plan de M&E que cuente con el compromiso expreso de AFyP. Sopesar la propuesta de SEGEPLAN de que el “UNDAF sea de más largo plazo a fin de abarcar dos períodos de gobierno, con plazos de revisión intermedia y al final de cada gobierno para poder ajustar y evaluar las metas trazadas”. Asimismo, se debe considerar la propuesta de SEGEPLAN de contar con un “marco de planificación y presupuesto común, mejorando los mecanismos de ejecución y desembolso”.

b) Sobre el mecanismo de coordinación a través de GTIs

- Preservar la función de monitoreo sistemático de los progresos del marco estratégico en los GTIs, pero reforzar el rol fiscalizador de la OCR la cual debe exigir un informe anual a los GTIs sobre los avances alcanzados de acuerdo a la matriz de M&E que se determine. Este informe anual debería ser presentado ante el UNCT, quienes decidirían las acciones correctivas necesarias para encauzar las acciones inter-agenciales para el logro de las metas así como para mantener actualizado el esquema de monitoreo.

- Vincular el esquema de GTIs a las áreas de cooperación del UNDAF de forma tal que cada GTI tenga a su cargo la gestión de acciones conjuntas, la abogacía y el monitoreo de un área de cooperación en particular. La vinculación directa entre los GTIs y las áreas del UNDAF evitaría la superposición de áreas de seguimiento y fortalecería la responsabilidad sobre los avances.
- Comprometer la participación de los jefes de cada una de las AFyP participantes en cada GTIs 2 veces al año a fin de favorecer la comunicación entre el nivel técnico y decisorio.
- Brindar un espacio al menos 1 vez al año a cada GTI para brindar un breve informe de avance, coordinación y uso de recursos al UNCT para mantenerlo actualizado con el progreso de la implementación pero también para alimentar el proceso decisorio.
- Establecer mecanismos formales de coordinación entre el accionar de algunos GTIs de acuerdo a la naturaleza de los temas que aborda a fin de promover el desarrollo de un abordaje integral de las problemáticas.
- Fortalecer la articulación inter-agencial a través de los mecanismos de articulación en el seno de los GTIs, entre GTIs y al interior del UNCT, promoviendo posturas unificadas.
- Definir con claridad los conceptos actualmente transversales de género, multiculturalidad y enfoque de riesgo a fin de que exista una concepción unificada que nutra el accionar del SNU. Se recomienda que los GTIs a cargo de estos enfoques, produzcan una concepción unificada de los mismos y lineamientos claros sobre su incorporación efectiva. Los ejes transversales que se incorporen en el próximo UNDAF deben acompañarse de esta información. Los GTIs a cargo de estos enfoques deben brindar asesoramiento técnico aunque la responsabilidad última de su incorporación reside en cada una de las AFyP. Incorporar indicadores específicos para monitorear los avances de la transversalización de los enfoques.

c) Sobre la articulación con actores externos

- Profundizar la articulación de esfuerzos con el sector privado, el cual está implementado acciones focalizadas de desarrollo en las cuales la *expertise* técnica del SNU puede fortalecer los resultados. Considerar las acciones con el sector privado como una oportunidad para aunar esfuerzos, generar mayor impacto y profundizar la agenda de derechos humanos. Se recomienda sumar esfuerzos y no restar oportunidades de trabajo conjunto.

- Profundizar los lazos con el sector académico que han mostrado resultados alentadores en el accionar conjunto. Los centros de investigación y entidades académicas complementan los esfuerzos del SNU con generación de conocimiento confiable y mayores oportunidades de incidir en la política pública del país.
- Incorporar las problemáticas específicas de los pueblos indígenas y acciones positivas para su abordaje. Para avanzar en esta área es preciso contar con un fuerte respaldo de la gerencia del SNU que de impulso a este accionar.

d) Sobre las ventajas comparativas del SNU

- Focalizar los esfuerzos del SNU en las ventajas comparativas identificadas a lo largo de esta revisión final:
 - ✓ Posicionamiento de temas críticos en la agenda pública.
 - ✓ Rol de facilitación y catalizador de procesos de desarrollo.
 - ✓ Apoyo técnico con experiencia internacional.
 - ✓ Generación y gestión del conocimiento.
 - ✓ Credibilidad y confianza que garantizan iniciativas.