

Informe Final de Evaluación del Marco de Asistencia para el Desarrollo (MANUD Chile 2011-2014)

Evaluadora: Alejandra Faúndez
Santiago de Chile, Diciembre de 2013

Contenido

Resumen Ejecutivo 3
Siglas 6
1. Propósito y objetivos de la evaluación 7
2. Metodología de la evaluación 7
3. Antecedentes y contexto del MANUD 8
4. Resultados de la evaluación 10
    4.1. Diseño y características del MANUD 10
    4.2. Relevancia del MANUD 13
    4.3. Eficacia del MANUD 15
    4.4. Eficiencia del MANUD 19
    4.5. Sostenibilidad 23
5. Conclusiones 24
6. Recomendaciones 25
7. Anexos 27
    7.1. Listado de entrevistados/as 27
    7.2. Listado de documentos revisados 28
    7.3. Cuadro de Resultados por efecto directo y producto según tipo de cooperación 32
    7.4. Cuadro de Resultados por efecto directo y producto según agencias 34
    7.5. Reporte de sitio web del SNU 36
    7.6. Informe de reportes de resultados por parte de las agencias 37

Resumen Ejecutivo

El propósito de la presente evaluación fue determinar la pertinencia, eficacia, eficiencia y la coherencia en la prestación de apoyo del Sistema de las Naciones Unidas a las prioridades nacionales de desarrollo y necesidades, expresada en el Marco de Asistencia para el Desarrollo (MANUD) para el periodo 2011-2013, con miras a identificar y proponer cambios en la programación para hacerla más eficaz y eficiente. También se propone recoger las lecciones aprendidas y recomendar mejoras para fortalecer el desempeño general del trabajo conjunto de las agencias de las Naciones Unidas y su apoyo al país.

Los principales usuarios de la evaluación son el Equipo de País del SNU, el Gobierno de Chile, donantes y socios de sociedad civil que apoyan los programas del Sistema y su enfoque general es de carácter consultivo y centrado en la utilización, diseñado de acuerdo a las normas, estándares y código de ética del Grupo de Evaluación de Naciones Unidas (UNEG).

La metodología se ha basado, por una parte, en el análisis documental de informes anuales, evaluaciones de programas y documentos relacionados que fue entregada por las agencias del país al inicio de esta evaluación. Del mismo modo, contó con la revisión de programaciones de MANUD anteriores y sus respectivas evaluaciones así como también con los informes de los Grupos interagenciales que funcionan actualmente en el país. Por otra parte, Se realizaron 32 entrevistas a 24 agencias y actores involucrados. La información fue triangulada tanto en la fase de recolección como en la fase de análisis, lo que permitió validarla a través de referencias cruzadas entre las distintas fuentes de información y las distintas percepciones y juicios evaluativos de las personas entrevistadas.

No obstante, también tiene limitaciones en relación a que no permite atribuir los resultados -positivos o negativos- a alguna de las agencias en particular dadas las diversas formas de actuación de las mismas para los productos y efectos del MANUD 2011-2014, y considerando que no todas ellas culminaron la realización de sus productos comprometidos a la fecha de la realización de la presente evaluación, así como por otras razones que forman parte de los hallazgos del presente informe.

Durante el 2009, las agencias del SNU de Chile prepararon el CCA y llevaron a cabo un proceso de planificación que les permitieron consolidar una propuesta de MANUD consistente con las necesidades del país en aquel momento. Todo con el objetivo de dar respuesta al contexto y necesidades que el país requería en esos momentos y con base en el diagnóstico compartido entre las agencias. En ese sentido, se consideró las prioridades nacionales establecidas en el Programa del nuevo gobierno, el trabajo de los Grupos Interagenciales (GI) –transitorios o permanentes- y los mandatos de cada agencia en particular según su nivel (nacional, subregional y regional). Al mismo tiempo, la preparación del MANUD consideró las condiciones iniciales del país en un contexto temporal determinado, las ventajas comparativas del SNU en ese escenario y las conclusiones de la evaluación del MANUD anterior, todo lo cual permitió establecer un conjunto de compromisos con vistas a realizar un aporte significativo en las áreas definidas que precisaban refuerzo y consolidación.

Con fecha 16 de septiembre de 2010, se firmó el acuerdo que identificó cinco áreas de cooperación que resumen los principales resultados esperados:

1. **Reducción de desigualdades y pobreza**:
2. **Fortalecimiento de la democracia y la ciudadanía**
3. **Cambio climático, sostenibilidad ambiental y energética**
4. **Cooperación Sur-Sur**
5. **Apoyo a la Reconstrucción**

La estrategia adoptada para el periodo tomó en cuenta el hecho de que Chile es un país de renta media alta, con estabilidad política, crecimiento económico sostenido y políticas públicas eficaces en la mayoría de las áreas de desarrollo. Las mejoras en la calidad de vida se reflejan en el hecho de que el país ya ha cumplido con la mayoría de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)[1] y que actualmente es uno de los países con mayor nivel de desarrollo económico y social de América Latina.

Los recursos programados para el periodo 2011-2014 por el Sistema de las Naciones Unidas en Chile en las áreas de cooperación descritas, se estimaron en USD $13.309.196, lo cual consideró recursos propios de las agencias, fondos o programas, cooperación no reembolsable bilateral o multilateral y recursos provenientes de algunos donantes nacionales e internacionales.

[1] Ver reporte del Tercer Informe del Gobierno de Chile sobre los ODM del periodo en el sitio web: http://www.pnud.cl/odm/tercer-informe/tercer-informe.asp

En esta programación no se estimaron los recursos provenientes de asistencia técnica que las agencias realizan como parte de su labor específica propia de sus respectivos mandatos y que constituye un aporte mayor del SNU para el país.

Hallazgos encontrados en la evaluación

1. En diseño y características del UNDAF:

Hallazgo 1: Existe una sobredimensión innecesaria de productos en el UNDAF -a través de más de 200 iniciativas-, lo que limita las posibilidades de actuación conjunta en áreas consideradas estratégicas y, al mismo tiempo, limita las posibilidades de darles un adecuado seguimiento a las iniciativas programadas.

Hallazgo 2: Las asimetrías existentes entre agencias generan un contexto de complejidad al UNDAF, lo que dificulta el trabajo conjunto a nivel operativo. Pese a que más de un 80% de las iniciativas comprometen a más de una agencia, esto no implica necesariamente un trabajo articulado y coordinado a nivel de los productos.

Hallazgo 3: La falta de sincronía en los tiempos de programación e implementación entre agencias y con la contraparte, dificulta la toma de decisiones. Los procesos de diagnóstico (CCA), de la formulación del Programa país, junto a la formulación del UNDAF y del Programa del gobierno de turno, no están necesariamente acompasados y se hace necesario contar con una estrategia para minimizar los riesgos.

2. En Relevancia del UNDAF:

Hallazgo 4: Se valora positivamente la coherencia del UNDAF en relación con los problemas y causas identificados por el CCA 2010 y en el marco de las políticas y estrategias nacionales de desarrollo.

Hallazgo 5: Las problemáticas que dieron origen a la acción conjunta siguen vigentes y se trata de esfuerzos que requieren compromisos de largo plazo, tanto por su relevancia institucional como temática.

Hallazgo 6: Se aprecia coherencia entre los mandatos institucionales y las acciones del Programa en todos los aspectos requeridos. Este UNDAF está alineado con los mandatos del Sistema a nivel global y el SNU ha cumplido con los Informes de la Convención Marco sobre Cambio Climático, el Informe de la CEDAW, los ODM, UNGRASS, la Convención de Derechos de los Niños y la Segunda Evaluación Periódica Universal del Consejo de Derechos Humanos.

Hallazgo 7: Progresivamente se ha ido garantizando la vigencia de los derechos humanos y la promoción de la igualdad de género, tanto en el discurso público como en el rol que cabe a NNUU en el contexto nacional. También se valora positivamente una ampliación de la mirada de los DDHH.

3. En Eficacia del UNDAF:

Hallazgo 8: Existe evidencia de un alto cumplimiento de las iniciativas programadas, inclusive en algunos productos se excede a lo programado. Sin embargo, esto implica -en algunos casos- una superposición de acciones, un desaprovechamiento de sinergias y una duplicación de esfuerzos.

Hallazgo 9: El SNU está aplicando las estrategias de los principios actuales de la cooperación fortaleciendo las capacidades nacionales y favoreciendo su apropiación por parte de la institucionalidad nacional. El fortalecimiento de las capacidades nacionales concentra el 78% de las acciones desarrolladas en el UNDAF 2011-2014.

Hallazgo 10: Baja coordinación interagencial. No se aprecian suficientes espacios de diálogo ni coordinación institucional, ni tampoco de recursos técnicos o financieros articulados y sinérgicos en torno a los productos y efectos del MANUD.

Hallazgo 11: Existe capacidad instalada para promover innovaciones respecto de fuentes de financiamiento, gestión de iniciativas en el nivel local; intercambio de experiencias entre instituciones en el marco de la cooperación sur-sur y aprovechamiento de las agencias regionales para la generación de conocimiento comparado.

Hallazgo 12: Las instancias de trabajo conjunto con otros actores son débiles o inexistentes, lo que subutiliza el potencial que el propio UNDAF puede aportar, así como el propio SNU en el país. Es preciso fortalecer los espacios de diálogo multiactor de alto nivel en temas estratégicos del desarrollo e incrementar los montos de fondos concursables o de cooperación sur-sur.

4. En Eficiencia del UNDAF:

Hallazgo 13: Capacidad de flexibilización y adaptación del SNU a los contextos nacionales. Se valora la experiencia de programación y de disponibilidad de instrumentos para colaborar en la adaptación a los contextos particulares del país (27F y Programa de Gobierno 2010-2014).

Hallazgo 14: Persisten las dificultades para desarrollar un seguimiento adecuado de los compromisos debido a la ausencia de mecanismos regulares de monitoreo. Esto es importante por cuanto constituye la base para la rendición de cuentas. Los indicadores todavía son generales y muy amplios que dificultan la labor de monitoreo sistemático.

Hallazgo 15: Se evidencia un alto nivel de ejecución presupuestaria pese a la limitación de recursos, por lo que no sólo se han utilizado eficientemente los recursos en el período, sino que además estos fueron creciendo en la medida que las agencias y contrapartes lograron acompasar el ritmo de ejecución de los productos comprometidos años tras año.

Hallazgo 16: Necesidad de diversificar las fuentes de financiamiento, dado que el 53% de los recursos totales provienen del Gobierno de Chile, lo que a su vez constituye un 74% del subtotal de aportes de donantes, lo que hace necesaria la diversificación de fuentes de financiamiento para aminorar el riesgo de una alta dependencia de recursos gubernamentales para la ejecución del MANUD.

Hallazgo 17: A partir del 2013 se otorgó mayor relevancia al trabajo conjunto en el marco de los grupos interagenciales, los que fueron reestructurados pasando de 12 a sólo 6, más un equipo de trabajo ad hoc con el propósito de fortalecer las acciones conjuntas del Sistema al nivel operativo y programático. Los GI han cumplido un rol importante respecto de algunas temáticas transversales y estratégicas (como son DDHH y género, pueblos indígenas y VIH/SIDA).

5. En Sostenibilidad del UNDAF:

Hallazgo 18: Interés e iniciativas concretas para el apalancamiento de los recursos por parte de las agencias.

Hallazgo 19: Tensión entre la expectativa de las contrapartes nacionales para que las agencias contribuyan con recursos propios a las tareas del desarrollo y las necesidades concretas del sistema por apalancar recursos de gobierno y donantes dada las características particulares del país.

Hallazgo 20: Tensión entre la autonomía, independencia y neutralidad como principios del SNU y la dependencia económica en países de renta media-alta y alto desarrollo humano como el caso de Chile.

6. Recomendaciones:

a) Modificar la forma de programación: MANUD acotado a los efectos.
b) Es preciso resituar el rol del UNCT en el país en su carácter estratégico.
c) Definir una estrategia conjunta para la relación con la contraparte nacional
d) Explorar fuentes de financiamiento complementarias
e) Generar o fortalecer espacios de diálogo multiactor de alto nivel en la perspectiva de las políticas públicas.

Siglas

ACNUDH	Alto Comisionado de los Derechos Humanos
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CCA	Evaluación Conjunta del país (CCA por sus siglas en inglés)
CEDAW	Convención para la Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra las Mujeres
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
EPU	Evaluación Periódica Universal
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
IDH	Índice de Desarrollo Humano
MANUD	Marco de Asistencia para el Desarrollo del Sistema de Naciones Unidas (UNDAF en inglés).
NNUU	Naciones Unidas
ODEPA	Oficina de Estudios y políticas Agrarias – Ministerio de Agricultura Chile
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OIM	Organización Internacional de Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS/OPS	Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud
OMT	Operation Management Team
ONG	Organización No Gubernamental
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SNU	Sistema de Naciones Unidas
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNCCD	Convención Internacional De Lucha Contra La Desertificación
UNCT	Equipo de País del Sistema de Las Naciones Unidas (UNCT, por sus siglas en inglés)
UNDG	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDG, por sus siglas en inglés)
UNEG	United Nations Evaluation Group (Grupo de Evaluación 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

1. Propósito y objetivos de la evaluación

La evaluación ha sido concebida como un ejercicio acotado en el tiempo, con una duración de cuatro meses, focalizada en el aprendizaje y mejora de los aspectos principales relativos a la implementación del MANUD en el periodo 2011-2014. No obstante que el actual MANUD culmina en el 2014, esta evaluación ha sido desarrollada a fines del 2013 de manera de facilitar y armonizar los procesos de planificación considerando la construcción del nuevo CCA y centrado en realizar correcciones necesarias para el siguiente período, donde se implemente el tercer MANUD (2014-2018), por lo que se espera que entregue lineamientos y recomendaciones conforme los resultados, avances y limitaciones de la ejecución actual de la cooperación del Sistema de las Naciones Unidas en el país.

El enfoque general de la evaluación es de carácter consultivo y centrado en la utilización, y ha sido diseñado de acuerdo a las normas, estándares y código de ética del Grupo de Evaluación de Naciones Unidas (UNEG).

El propósito de la evaluación fue determinar la pertinencia, eficacia, eficiencia y la coherencia en la prestación de apoyo del Sistema de las Naciones Unidas a las prioridades nacionales de desarrollo y necesidades, especialmente para el periodo 2011-2013, con miras a identificar y proponer cambios en la programación para hacerla más eficaz y eficiente. También se propone recoger las lecciones aprendidas y recomendar mejoras para fortalecer el desempeño general de la colaboración de las agencias de Naciones Unidas al país.

Tomando en cuenta que los principales usuarios de la evaluación son el Equipo de País de la ONU, el Gobierno de Chile, donantes y socios de sociedad civil que apoyan los programas del Sistema, se ha considerado la realización de una evaluación que incluye los siguientes objetivos específicos[2]:

a) Determinar la pertinencia de los efectos directos del MANUD, la eficacia y eficiencia con que se consiguen dichos efectos directos y los efectos directos de los programas específicos de cada una de las agencias de la ONU en Chile, así como su grado de sostenibilidad y su contribución a las prioridades y objetivos del país.

b) Determinar de qué manera el MANUD ayudó a los organismos de las Naciones Unidas a contribuir más eficaz y eficientemente a las acciones nacionales de desarrollo y al fomento de la capacidad.

c) Recoger de las experiencias recogidas durante el ciclo programático en curso e individualizar problemas y oportunidades emanados de la realización del MANUD en curso, para aportar tales experiencias, problemas y oportunidades a título de insumo al siguiente MANUD y a los siguientes programas y proyectos de cada uno de los organismos, y también para introducir ajustes en el programa en curso, según proceda.

2. Metodología de la evaluación

Esta es una evaluación cualitativa sustentada en la compilación y triangulación de información a través de diferentes fuentes complementarias. Está focalizada en un análisis de los ejes estratégicos, efectos y productos de manera articulada y de acuerdo a ciertos criterios definidos previamente, así como del diseño del Programa y de su proceso de implementación, en una perspectiva de aprendizaje institucional y mejoramiento continuo.

La metodología se ha basado en el análisis documental de informes anuales, evaluaciones de programas y documentos relacionados que fueron entregados por las agencias del país al inicio de esta evaluación[3]. Del mismo modo, contó con la revisión de programaciones de MANUD anteriores y sus respectivas evaluaciones así como también con los informes de los Grupos interagenciales que funcionan actualmente en el país[4].

Se realización 32 entrevistas a 24 agencias y actores involucrados. La información fue triangulada tanto en la fase de recolección como en la fase de análisis, lo que permitió validarla a través de referencias cruzadas entre las distintas fuentes de información y las distintas percepciones y juicios evaluativos de las personas entrevistadas.

[2] Estos objetivos han sido señalados en los términos de Referencia que se pueden encontrar en los Anexos.

[3] La documentación revisada se encuentra en los anexos.

[4] Los Grupos Interagenciales actualmente son: Comunicaciones; Género y Derechos Humanos; Pueblos Indígenas; VIH/SIDA; UNETE; OMT.

La comprensión e interpretación de los resultados fueron pautas decisivas para orientar las conclusiones y recomendaciones en la vía de cualificación del Programa regional en sus diferentes ámbitos de actuación.

El diseño evaluativo permitió recoger las opiniones y percepciones de los/as involucrados/as, así como observar procesos sistematizados previamente y establecer un panorama general de los efectos y productos obtenidos. No obstante, también tiene limitaciones en relación a que no permite atribuir los resultados -positivos o negativos- a alguna de las agencias en particular dadas las diversas formas de actuación de las mismas para los productos y efectos del MANUD 2011-2014, y considerando que no todas ellas culminaron la realización de sus productos comprometidos a la fecha de la realización de la presente evaluación, así como por otras razones que forman parte de los hallazgos del presente informe.

3. Antecedentes y contexto del MANUD

Durante el 2009, las agencias del SNU de Chile prepararon el CCA y todas las herramientas que les permitieron consolidar una propuesta de MANUD consistente con las necesidades del país en aquel momento, con el objetivo de dar respuesta al contexto y necesidades que el país requería en esos momentos y sobre la base del diagnóstico compartido entre las agencias.

El aporte de Naciones Unidas consideró diferentes dimensiones de intervención: por una parte el trabajo explicitado y comprometido con el gobierno en el propio MANUD, el trabajo de los Grupos Interagenciales (GI) –transitorios o permanentes- y los mandatos de cada agencia en particular según su nivel (nacional, subregional y regional). Al mismo tiempo, la preparación del MANUD consideró las condiciones iniciales del país en un contexto temporal determinado y las ventajas comparativas del SNU en ese escenario, todo lo cual permitió establecer un conjunto de compromisos con vistas a realizar un aporte significativo en las áreas definidas que precisaban refuerzo y consolidación.

Con fecha 16 de septiembre de 2010, se firmó el acuerdo que identificó cinco áreas de cooperación que resumen los principales resultados esperados:

1. Reducción de desigualdades y pobreza:
"Para el 2014 el país habrá avanzado en el diseño e implementación de políticas públicas orientadas a la superación de las desigualdades de ingresos, educación, género, territorio y etnia, particularmente en el acceso a servicios sociales de calidad".

2. Fortalecimiento de la democracia y la ciudadanía
"Para el 2014, el país habrá avanzado en la adecuación de la legislación y las prácticas nacionales a los compromisos internacionales en el ámbito de los derechos humanos y en el fortalecimiento de las instituciones públicas, de la sociedad civil y la participación ciudadana, con énfasis en pueblos indígenas, migrantes, refugiados y con perspectiva de género."

3. Cambio climático, sostenibilidad ambiental y energética

"Para el 2014 el país habrá avanzado en el diseño e implementación de políticas en favor de la sustentabilidad ambiental y energética"

4. Cooperación Sur-Sur

"Para el 2014, el país habrá fortalecido sus relaciones de cooperación con otros países de la región, consolidando el intercambio de experiencias, conocimiento de buenas prácticas y compartido lecciones aprendidas en diseño e implementación de políticas públicas para el desarrollo humano sustentable"

5. Apoyo a la Reconstrucción

"Para el 2014, el país habrá fortalecido sus capacidades de reducción del riesgo de desastres y habrá dado respuesta a los daños producidos por el terremoto/maremoto, en especial a la población en situación de mayor vulnerabilidad"

La estrategia adoptada para el periodo tomó en cuenta el hecho de que Chile es un país de renta media alta, con estabilidad política, crecimiento económico sostenido y políticas públicas eficaces en la mayoría de las áreas de desarrollo. Las mejoras en la

calidad de vida se reflejan en el hecho de que el país ya ha cumplido con la mayoría de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)[5] y que actualmente es uno de los países con mayor nivel de desarrollo económico y social de América Latina.

Los recursos programados para el periodo 2011-2014 por el Sistema de las Naciones Unidas en Chile en las áreas de cooperación descritas, se estimaron en USD $13.309.196, lo cual consideró recursos propios de las agencias, fondos o programas, cooperación no reembolsable bilateral o multilateral y recursos provenientes de algunos donantes nacionales e internacionales. En esta programación no se estimaron los recursos provenientes de asistencia técnica que las agencias realizan como parte de su labor específica propia de sus respectivos mandatos y que constituye un aporte mayor del SNU para el país.

Por otra parte, según la evaluación del MANUD anterior las áreas consideradas más débiles o deficitarias del mismo fueron[6]:

a) La falta de criterios claros para convocar y eventualmente terminar un Grupo Interagencial, y la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas de sus acciones.
b) En términos de cultura organizacional, la percepción de varios jefes de agencia es que la disposición del personal al trabajo interagencial no es particularmente alta entre los funcionarios.
c) El UNDAF no identifica de manera clara las ventajas comparativas del Sistema en un país de ingreso medio, no distingue entre aquellos productos que son de responsabilidad directa del sistema de aquello que es propio de cada agencia.
d) Carencia de un sistema de monitoreo y evaluación.
e) Debilidades en la relación con el gobierno en calidad de socio estratégico.
f) El Sistema no cuenta con un mecanismo estructurado de vinculación con la sociedad civil.

[5] Ver reporte del Tercer Informe del Gobierno de Chile sobre los ODM del periodo en el sitio web: http://www.pnud.cl/odm/tercer-informe/tercer-informe.asp

[6] Weinstein, Marisa (2010). Informe de Evaluación de medio término del MANUD 2007-2010. ONU.

4. Resultados de la evaluación

4.1. Diseño y características del MANUD

La implementación del MANUD estuvo bajo la dirección del Coordinador Residente y del Equipo País (UNCT). Del mismo modo, contempló la constitución de 6 Grupos Interagenciales de Trabajo para materias específicas, así como el desarrollo de iniciativas (productos) a cargo de una o más agencias como se aprecia en la siguiente tabla.

Tabla 1
Matriz de síntesis de productos y efectos del MANUD según número de agencias involucradas

	Iniciativas en número		Total de iniciativas desarrolladas por efecto
	Uniagenciales	2 agencias o más	
Efecto 1	4	73	77
Efecto 2	4	17	21
Efecto 3	-	7	7
Efecto 4	-	4	4
Efecto 5	1	58	59
Efecto 6	1	11	12
Efecto 7	-	12	12
Efecto 8	3	20	23
Efecto 9	2	12	14
Efecto 10	2	7	9
Total	**17**	**221**	**238**

Fuente: Informes de las agencias con base en la matriz de resultados MANUD 2011-2014.

Hallazgo 1
Existe una sobredimensión innecesaria de productos en el MANUD

La matriz de resultados del MANUD 2011-2014 está constituida por 58 productos y 10 efectos en 5 áreas de cooperación[7], lo cual involucra la participación de las diversas agencias del sistema en 238 iniciativas vinculadas a la ejecución de productos específicos.

A juicio de esta evaluación no parece necesario vaciar en el propio instrumento MANUD todas las actividades, compromisos y mandatos particulares de las agencias aun cuando estén alineadas con las prioridades estratégicas del país, sino más bien concentrarse en aquellas áreas estratégicas definidas y acordadas en el CCA de manera de ser más efectivos en el uso del tiempo, de las experticias y de los recursos del sistema.

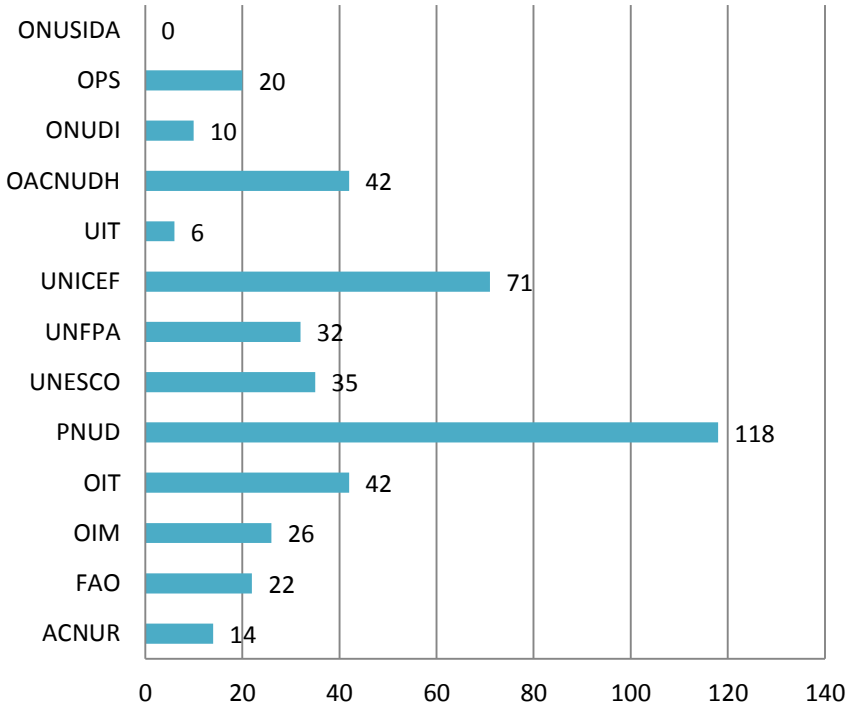
Algunos de los efectos llegan a tener un total de 13 productos y 77 iniciativas de las agencias, lo cual genera dos tipos de problemas: de una parte, resta las posibilidades de actuación de manera articulada y coordinada del SNU en función del efecto específico dado que la mayoría de las veces esos productos están asociados a las acciones propias de las agencias y no precisa del trabajo conjunto; por otro lado, según los/as entrevistados/as, la forma actual de organización de efectos y productos parece excesiva a las características de algunas agencias en términos de su dotación de personal y de recursos.

[7] Ver detalles en el Anexos del Informe.

Hallazgo 2
Las asimetrías entre agencias generan un contexto de complejidad a la acción conjunta

El Equipo de País de las Naciones Unidas (UNCT) en Chile está compuesto por 15 instituciones con muy diversos mandatos, naturaleza y nivel de actuación: ACNUR, CEPAL, FAO, ACNUDH, OIM, OIT, OMS/OPS, ONUSIDA, PMA, PNUD, UIT, UNESCO, UNFPA, UNCCD y UNICEF[8].

Gráfico 1
Número de iniciativas ejecutadas en los distintos productos según agencias del SNU



Fuente: Informes de las agencias con base en la matriz de resultados MANUD 2011-2014.
Nota: En el caso de ONU SIDA, no se contó con su reporte de actividades e informe de productos para la presente evaluación

Esta complejidad del Sistema -en que conviven agencias de carácter nacional, subregional y regional- por una parte, tiene la fortaleza que permite acceder a recursos importantes de asistencia técnica, así como otorga un panorama regional o subregional más preciso para facilitar los análisis comparativos y el intercambio de experiencias exitosas.

Por otra parte, existen diferentes jerarquías entre agencias (según dotación de recursos, nivel y escalas de intervención, etc.) y esto dificulta la relación en los espacios conjuntos, especialmente para la toma de decisiones, ya que los interlocutores –en acciones conjuntas o grupos interagenciales- pueden no tener poder de decisión equivalente en materias estratégicas, delicadas y relevantes.

No obstante, a pesar de los esfuerzos por entregar un marco común de prioridades de cooperación, en la práctica, la programación exacerba las acciones uniagenciales como prioridades de las agencias, las cuales cuentan con otros instrumentos para visibilizarse (como por ejemplo: su respectivo programa de país, que suscriben las agencias con sus contrapartes) y que perfectamente podrían ser prescindibles en este instrumento MANUD. En algunos ámbitos, incluso, parecen estar duplicándose esfuerzos en las distintas herramientas de programación; y por otra parte, disminuye las posibilidades de visibilizar al SNU de

[8] ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados , CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación ACNUDH: Alto Comisionado de los Derechos Humanos, OIT: Organización Internacional del Trabajo, OMS/OPS: Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud, ONUSIDA: Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA, PMA: Programa Mundial de Alimentos, PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, UIT: Unión Internacional de Telecomunicaciones, UNCCD: Convención Internacional De Lucha Contra La Desertificación; 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. La Organización Internacional de Migraciones (OIM) ha sido invitada a participar en el Equipo País y ha contribuido en la elaboración del CCA y del MANUD en cada período.

manera coherente y coordinada desde la perspectiva nacional. Un 88% de los productos corresponde a acciones en que concurren más de una agencia (lo que no significa necesariamente que actúen de manera coordinada) y un 12% de los mismos corresponde a aportes uniagenciales que están vinculados al mandato específico de la agencia pero que no dialoga o no se articula necesariamente con la experiencia de trabajo conjunto o de experticias en las mismas materias que están también en otras agencias del Sistema.

Para superar los problemas relacionados con estas asimetrías y la tendencia a la actuación agencial, es muy importante la dimensión comunicacional, ya que permite fortalecer la imagen corporativa y favorece la entrega de información y mensajes desde las agencias como un sistema. En esta evaluación se valora positivamente la respuesta -desde la coordinación- frente a la recomendación de la evaluación del MANUD anterior, en vistas a fortalecer la función de comunicaciones del sistema, lo que ha permitido no sólo mejorar significativamente la calidad y los estándares de acceso a la información del sitio web[9], sino también posicionar a NNUU en las redes sociales, informar periódicamente de las actividades conjuntas y recepcionar peticiones muy diversas desde los actores más activos en el país, lo cual constituye información valiosa para el propio UNCT. Este es un avance muy significativo para el sistema en su conjunto.

Hallazgo 3

La falta de sincronía en los tiempos de programación e implementación entre agencias y con la contraparte dificulta la toma de decisiones de manera coordinada

En la opinión de los representantes de las agencias, se puede apreciar la voluntad de revisar los ritmos de implementación del MANUD, dado que al inicio de su ejecución se estaba produciendo en el país un cambio de administración, lo que seguirá sucediendo de no encontrar una fórmula para acompasar esos procesos político-técnicos (considerando que Chile tiene elecciones presidenciales cada 4 años).

Se aprecia que los procesos de decisión respecto del diagnóstico (CCA), de la formulación del Programa país, junto a los procesos de formulación del MANUD y del Programa de gobierno de turno, no están necesariamente acompasados. Esta es una dificultad que –según las agencias- no siempre produce respuestas virtuosas que permitan armonizar los procesos de manera conjunta sino más bien, cada agencia responde de manera particular a sus mandatos y compromisos con sus contrapartes nacionales, postergando –en algunos casos- las prioridades del MANUD para ajustar sus planes de trabajo agenciales con sus respectivas contrapartes.

En esta evaluación, se observó que al inicio de la relación del SNU con la nueva administración -en el año 2010- fue necesario tomar un tiempo para establecer relaciones de confianza y colaboración, principalmente por parte de las instancias de alto nivel de las distintas agencias, lo cual en medida importante condicionó los avances hacia la obtención de los resultados. Hubo un periodo complejo de implementación del MANUD por las necesidades de adaptación con la nueva administración, tanto producto de la emergencia por el terremoto y tsunami, como por la llegada al poder de un gobierno de distinto signo político al anterior, todo lo cual requirió pausar al SNU para que el gobierno pudiese contar con sistemas de toma de decisiones y ritmos de instalación propios de las circunstancias. Se une a ello, la falta de conocimiento en las nuevas autoridades de los procesos de coordinación y trabajo conjunto que orienta el actual quehacer de las Naciones Unidas en los países.

Este tema de actualización de las capacidades técnicas es muy importante en contextos de cambio de administración. Se valora por parte de los/as entrevistados/as la experiencia del PNUD y FAO al inicio de la actual administración tanto en el apoyo e inducción del nuevo personal sobre medición de pobreza por ejemplo, como en establecer relaciones de trabajo con profesionales de nivel técnico en los ministerios contrapartes en el caso de FAO.

[9] A principios de 2012 el sitio web de NNUU (www.onu.cl) no tenía más allá de 2000 visitas mensuales, llegando a tener poco más de 9.000 en diciembre del mismo año. Sin embargo, con una bajísima inversión en recursos humanos (un encargado) se ha amplificado el efecto de manera sostenida y exponencial. En la actualidad, si consideramos el período de diciembre de 2012 a Noviembre de 2013 suman 172.453 visitas al sitio, esto sin considerar otro conjunto de ventajas que ha traído para el sistema como por ejemplo: Relación y construcción de confianza con medios de comunicación y editores de áreas; relación y cercanía con periodistas de medios de comunicación, instituciones, organizaciones y empresas; Relaciones Públicas con organizaciones de todo tipo, gestión de Prensa, Redacción de notas, Entrevistas, Actualización web, Administración y contenidos de redes sociales, Elaboración de boletín interagencial (newsletter), Apoyo a la Oficina de Coordinación, Apoyo a las distintas agencias de la ONU en Chile. (Detalles de acceso al sitio web en Anexos).

4.2. Relevancia del MANUD

Hallazgo 4

Se valora la coherencia en relación con los problemas y causas identificados por el CCA 2010 y en el marco de las políticas y estrategias nacionales

Chile posee un conjunto de características que lo hace particularmente diferente de gran parte de los países de la región. En primer lugar, es considerado un país de renta media alta, miembro de la OCDE, que no es receptor principal de donaciones ni objetivo prioritario de cooperación y con un alto grado de profesionalización. Esto fue destacado en la Evaluación Conjunta del País (CCA) que realizó el Sistema de las Naciones Unidas en agosto de 2010, la cual señalaba a Chile como uno de los países con mayor nivel de desarrollo económico y social de América Latina[10].

No obstante lo anterior, los problemas que persistían estaban muy focalizados, tanto en el área de las desigualdades sociales, ya que el país –al mismo tiempo de su notable desarrollo- es el primero en el Índice de desigualdad de la región, lo que trae un conjunto de desafíos desde la perspectiva de igualdad de género, de la etnicidad, de las desigualdades generacionales y territoriales, así como las que son producto de la distribución desigual del ingreso. Del mismo modo, estas desigualdades fueron generando vulnerabilidades particulares junto a un escenario complejo de mayores demandas ciudadanas a los sistemas de gobernabilidad y gobernanza en el país en sus distintos niveles. Por otra parte, el CCA diagnosticaba la necesidad de encarar de un modo más efectivo materias ambientales y energéticas, así como situaciones de desastres naturales propias de la geografía y la historia sísmica del país. También se destacaron las ventajas comparativas del Sistema de Las Naciones Unidas para la cooperación sur-sur.

En función de esta situación aventajada, el UNCT Chile fue afinando su diagnóstico y construyendo una posición conjunta respecto del rol del Sistema, considerando la aparición de problemáticas propias del estadio de desarrollo del país y que se tradujeron en necesidades de cooperación específicas que se establecieron en el MANUD 2011-2014 de manera coherente con ese diagnóstico. En este marco, fue importante visualizar que el país requería de un Marco de Asistencia exigente, específico en sus áreas globales y sofisticado respecto de las capacidades requeridas tanto a nivel nacional, como regional y local.

En este contexto general de programación coherente con las prioridades y estrategias del gobierno en el país, el 27 de febrero de 2010, ocurrió en Chile un terremoto grado 8,8 en la escala de Richter, que desencadenó también un tsunami y afectó severamente la zona centro sur del país[11], debido a lo cual el propio MANUD debió ser revisado por las autoridades competentes y se incluyó un área de trabajo adicional que diera cuenta de los cambios en el contexto país debido a la emergencia.

Hallazgo 5

Las problemáticas que dieron origen a la acción conjunta siguen vigentes y se trata de esfuerzos que requieren compromisos de largo plazo, tanto por su relevancia institucional como temática.

En 2010 el UNCT Chile construyó el MANUD 2011-2014[12] orientado principalmente por los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y las prioridades nacionales. Se focalizó en cinco áreas de cooperación interrelacionadas, en las cuales el SNU podía hacer uso de su experiencia acumulada, sus capacidades técnicas y sus recursos financieros, las cuales, como se ha señalado, fueron: 1. Reducción de desigualdades y pobreza; 2. Fortalecimiento de la democracia y la ciudadanía; 3. Cambio climático, sostenibilidad ambiental y energética; 4. Cooperación Sur-Sur; y 5. Apoyo a la Reconstrucción.

---

[10] Chile se destacaba en el primer lugar en IDH de la región en 2008; se encontraba entre los 3 países con mayor ingreso per cápita de la región; tenía la menor tasa de pobreza según la CEPAL para el 2008 y para ese mismo período ya había alcanzado gran parte de las metas del milenio.

[11] Según Cristián Larroulet -Ministro Secretario General de la Presidencia- en su presentación del en el Seminario ICARE (23 de abril de 2010): el terremoto y tsunami impactaron a seis de las quince regiones del país donde reside aproximadamente el 75% de la población. El número de fallecidos registrados en abril de 2010 es de alrededor de 430 personas. El Gobierno estimó en US$29.662 millones el costo de los daños. La información levantada da cuenta de 800 mil damnificados y 190 mil viviendas destruidas, 4 mil escuelas gravemente dañadas, 25 hospitales con daños severos y 54 que requieren algún tipo de reparación, 10 grandes puentes, 420 sistemas de agua potable rural y 4.200 embarcaciones gravemente dañadas.

[12] En julio de 2009 se inició la elaboración del documento Diagnóstico Común de País (Common Country Assessment - CCA por sus siglas en inglés). Seguidamente se realizó un Retiro Interagencial con los miembros del Equipo País (UNCT por sus siglas en inglés), en el que participaron los Jefes y Oficiales representantes de las Agencias, Fondos y Programas de Naciones Unidas en el país y que resultó en un acuerdo preliminar de las distintas áreas de cooperación del sistema en Chile.

Para esta evaluación, prácticamente todas las agencias coinciden y destacan que las áreas de intervención están asociadas a problemáticas o situaciones donde el país requiere de una acción decidida, que persisten en la actualidad y que en algunos casos se han profundizado[13]- y pueden constituir una oportunidad de actuación conjunta para el SNU, tanto por su conocimiento de experiencias comparadas como por su experticia temática en estas problemáticas.

Del mismo modo, se señala que el área de reconstrucción post terremoto tenía un carácter coyuntural, no obstante persiste la necesidad de seguir cooperando para que el país cuente con estrategias eficaces y consolidadas de reducción de riesgos de desastres, acciones que pueden ser atendidas como parte de un área que aborde los temas de cambio climático, sostenibilidad y desastres de manera más coordinada.

Hallazgo 6
Se aprecia coherencia entre los mandatos institucionales y las acciones del Programa.

Es importante señalar que en todos los aspectos requeridos, este MANUD está alineado con los mandatos del Sistema. De hecho, durante el período en evaluación, el SNU se abocó a la revisión del cumplimiento de compromisos establecidos en diversos instrumentos internacionales suscritos por el país, como la Convención Marco sobre Cambio Climático, el Informe de la CEDAW, los ODM, UNGRASS, la Convención de Derechos de los Niños y la Segunda Evaluación Periódica Universal del Consejo de Derechos Humanos[14].

En todos los informes a que se dio lugar, se realizaron recomendaciones fundadas al actual gobierno para cumplir los estándares de derechos humanos a nivel internacional y se prepararon los documentos conforme en tiempo y forma.

Hubo especial atención en informar sobre los avances o estancamientos legislativos y de políticas públicas en los temas de Pueblos Indígenas, Igualdad de Género e Infancia.

Hallazgo 7
Progresivamente se ha ido incorporando un enfoque de derechos humanos y de igualdad de género en el MANUD

En la última década, hablar de incluir los enfoques de género, interculturalidad, interseccionalidad y derechos humanos en la programación y el quehacer de las agencias, forma parte del acervo conceptual que cada día se abre paso por fortalecer -con un nuevo impulso- el desarrollo de políticas y programas inclusivos y transformadores de las actuales desigualdades.

En este ámbito –y como ejes transversales-, existe plena conciencia de su relevancia estratégica y de cómo se han ido posicionando desde una perspectiva más conceptual al principio, hasta una más instrumental en la actualidad.

En las propias agencias estos procesos han estado influidos por la creciente producción de materiales, documentos, guías y manuales en cada una de estas materias, lo que a su vez, se ha potenciado con el trabajo de los grupos interagenciales que tratan las temáticas de modo específico.

Del mismo modo, los derechos humanos han dejado de estar encapsulados sólo a la violación de los derechos políticos en el país, y poco a poco, se vislumbra –en el lenguaje y en las iniciativas concretas- que se avanza hacia un enfoque de derechos en un sentido más amplio. Este tema es importante mirarlo en perspectiva, dada la carga histórica del tema en el país y el surgimiento de nuevas demandas sociales que presionan precisamente para una comprensión más amplia en el campo de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por ejemplo, pero también de los derechos medioambientales y otros, que forman parte de los Tratados que Chile ha firmado y ratificado en el escenario internacional.

Pese a que todavía no ha sido posible establecer de manera concreta los puentes de diálogo entre estos los enfoques transversales de manera integrada en la programación del MANUD, estos temas han sido abordados en el periodo de evaluación e incluso la experiencia chilena fue destacada a nivel global como una buena práctica en este sentido[15].

[13] Naciones Unidas (2013). Borrador del CCA 2013. Santiago de Chile.

[14] En 2009 el país fue objeto del primer EPU del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Se formularon 77 recomendaciones, de las cuales Chile aceptó 71.

[15] Ver como lección aprendida en la programación de MANUD en:
http://www.undg.org/docs/12090/4%20HO%20Examples%20of%20Rights%20Based%20UNDAFs,%202010-2011%20-%2027%20Jan%202011.docx

4.3. Eficacia del MANUD

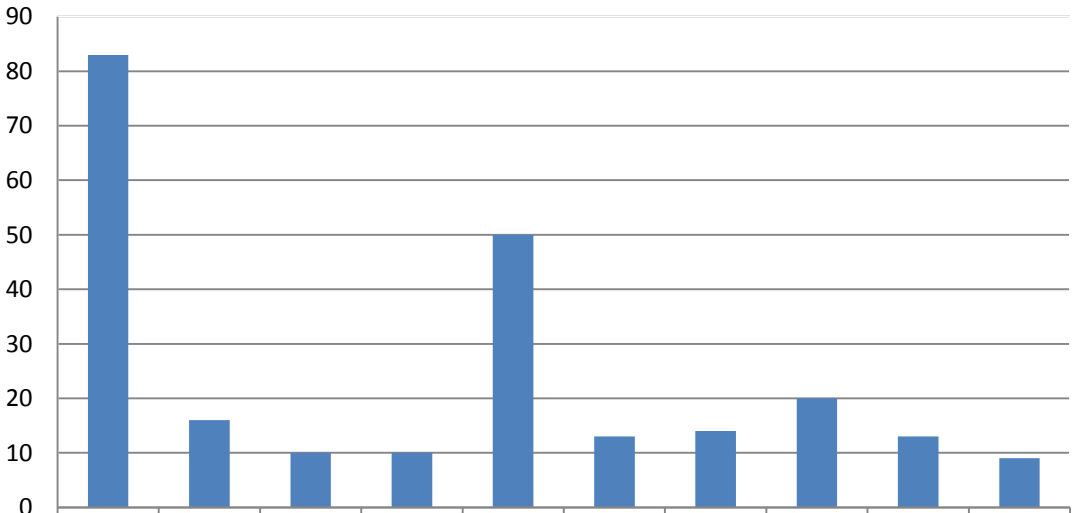
Una dificultad que tiene el actual sistema de programación del MANUD para verificar su eficacia, es que no es posible determinar con exactitud el cumplimiento de los efectos por causa única y directa de las acciones determinadas en los productos, toda vez que no hacen sinergia entre las agencias para su consecución. Más complejo todavía sería determinar el peso de cada agencia en el logro en aquellos productos y efectos en que concurren varias agencias. Tomando en cuenta esta consideración, esta evaluación realiza un análisis de los productos y su relación entre ellos para el avance del cumplimiento de los efectos a partir de la información entregada por las agencias (por vía escrita y en las entrevistas), de manera de valorar aquellos aspectos útiles al aprendizaje en vista de experiencias futuras de programación. Junto a ello, se encuentra una dificultad adicional relativa a la falta de seguimiento desarrollada en el período en evaluación.

Hallazgo 8
Alto cumplimiento de iniciativas

En general, se destaca un alto cumplimiento de las iniciativas y productos propuestos en el MANUD, incluso en algunas áreas se excede a lo programado (Ver Anexos de Síntesis de productos por indicadores y agencias). En total se desarrollaron -a la fecha de cierre de este informe- un total de 238 iniciativas en relación a los 10 efectos programados y sus 58 productos. No obstante, aunque esta situación es ventajosa desde la perspectiva de los avances, es también un problema para contar con un sistema de seguimiento efectivo de las actividades y de los indicadores y, al mismo tiempo, para la armonización de la planificación de las agencias en lo interno.

Los efectos tienen asignadas una gran diversidad de iniciativas -desde 83 en el Efecto 1, hasta 9 en el Efecto 10-. Esto podría interpretarse como una mayor importancia del conjunto del sistema respecto del Efecto 1 y del efecto 5 (que guardan un mayor número de iniciativas desde las agencias), pero en tal caso prácticamente no se justificaría actuar en áreas que tienen pocos compromisos. Este juicio simple nos parece equivocado por cuanto existen áreas que pese a tener un número menor de iniciativas, no significa necesariamente que sean menos importantes desde el punto de vista del diagnóstico ni del aporte del sistema en el país. En todo caso, más bien habría que preguntarse si en aquellos productos en que actúan todas las agencias no se están superponiendo acciones o duplicando esfuerzos en un mismo sentido, y si están produciendo sinergias y articulación entre ellas, que a juicio de esta evaluación son precisamente los puntos más débiles del cumplimiento.

Gráfico 2
Número de iniciativas de las agencias según efectos del MANUD 2011-2014



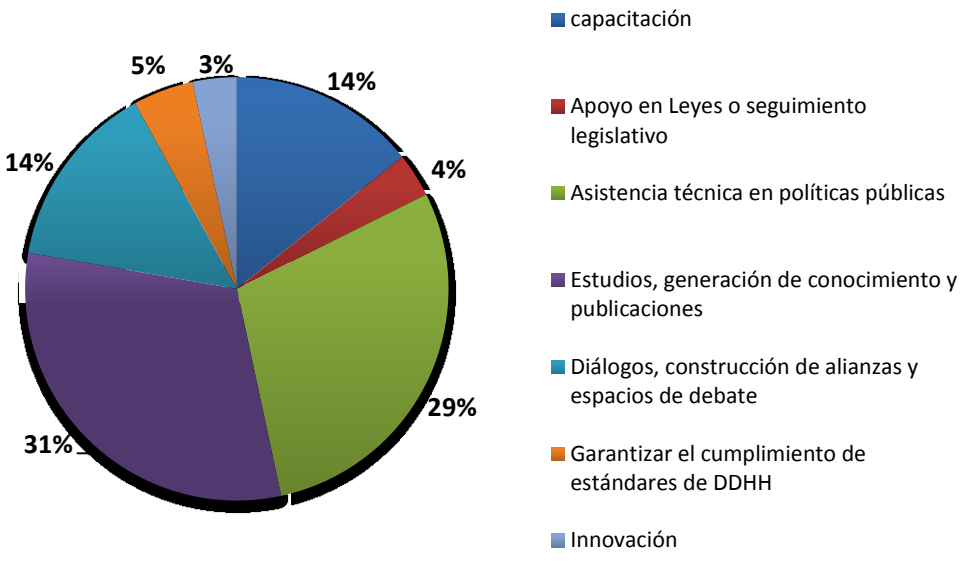
	Efecto 1	Efecto 2	Efecto 3	Efecto 4	Efecto 5	Efecto 6	Efecto 7	Efecto 8	Efecto 9	Efecto 10
Total iniciativas	83	16	10	10	50	13	14	20	13	9

Fuente: Informes de las agencias con base en la matriz de resultados MANUD 2011-2014.

Hallazgo 9

El fortalecimiento de las capacidades nacionales a través de: advocacy en proyectos legislativos, la asistencia técnica para las políticas públicas, la generación de conocimiento, y la capacitación de funcionarios/as públicos y de la sociedad civil, concentran el 78% de las acciones desarrolladas por el SNU en el MANUD 2011-2014

Gráfico 3
% según tipo de asistencia de las agencias



Fuente: Informes de las agencias con base en la matriz de resultados MANUD 2011-2014.

Es interesante observar este resultado ya que da cuenta que, en la práctica, el SNU está aplicando las estrategias y los principios de la cooperación, en el entendido que buscan fortalecer las capacidades nacionales de manera que los cambios apoyados sean apropiados por la institucionalidad nacional.

Desde las organizaciones de la Sociedad Civil, se valora especialmente la asistencia técnica realizada de manera sistemática, que a través de un acompañamiento al desarrollo de iniciativas y procesos que requieren esfuerzos de largo aliento, han contribuido especialmente a las organizaciones e instituciones a través del establecimiento de relaciones de confianza y han logrado articular discursos, metodologías y conocimientos actualizados y pertinentes en determinadas materias.

Tabla 2
Tipo de Asistencia por Efectos del MANUD 2011-2014

Efectos	Capacitación	Apoyo en Leyes o seguimiento legislativo	Asistencia técnica en políticas públicas	Estudios, generación de conocimiento y publicaciones	Diálogos, construcción de alianzas y espacios de debate	Garantizar el cumplimiento de estándares de DDHH	Innovación	Total	%
1	11	3	25	32	10	1	1	**83**	**35**
2	3	1	5	4	3	0	0	**16**	**7**
3	0	0	6	3	0	1	0	**10**	**4**
4	4	0	0	3	1	2	0	**10**	**4**
5	7	4	9	11	11	6	2	**50**	**21**
6	2	0	0	6	4	1	0	**13**	**5**
7	4	0	5	4	1	0	0	**14**	**6**
8	2	0	11	5	1	0	1	**20**	**8**
9	0	0	3	4	3	0	3	**13**	**5**
10	1	0	5	2	0	0	1	**9**	**4**
Total	**34**	**8**	**69**	**74**	**34**	**11**	**8**	**238**	**100**
%	**14**	**3**	**29**	**31**	**14**	**5**	**3**	**100**	

Fuente: Informes de las agencias con base en la matriz de resultados MANUD 2011-2014.

Hallazgo 10
Baja coordinación interagencial en los productos y efectos del MANUD

Como ya se ha mencionado, a pesar de la gran cantidad de iniciativas desplegadas, ellas siguen siendo impulsadas por cada una de las agencias, visualizando pocas áreas donde exista sinergia y enriquecimiento de los resultados a partir de la articulación de los diversos mandatos presentes en el SNU. La problemática está en torno al trabajo interagencial.

En este sentido, es frecuente encontrar compromisos de las agencias vinculados a su mandato fundamental y, al mismo tiempo, relacionado con el de otra agencia donde no se aprecian espacios de diálogo ni coordinación institucional, ni tampoco de recursos técnicos o financieros, incluso cuando se relacionan con la misma contraparte a nivel ministerial. Por ejemplo, el producto 2 del Efecto 1 señala el compromiso de contar con publicaciones sobre buenas prácticas, esto fue asumido por PNUD y efectivamente se logró publicar las sistematizaciones de Buenas Prácticas de cooperación internacional, para lo cual hubo un concurso específico y en rigor se cumplió con el producto comprometido. De las prácticas sistematizadas, sólo una fue de carácter interagencial. Del mismo modo, existen otro conjunto de publicaciones -no sólo del PNUD- que fueron reportadas por las agencias para esta evaluación, y que contribuyen en tal sentido (Buenas prácticas) en diversos temas, de ellas, sólo 2 fueron realizadas de manera interagencial.

Esto implica que todavía se requieren esfuerzos para profundizar la reforma del Sistema de Naciones Unidas en este campo, de manera que no se produzcan superposiciones, desdoblamiento de esfuerzos y competencia por el acceso a los recursos limitados. La articulación y focalización de los Grupos Interagenciales contribuyeron positivamente en este sentido durante el período de evaluación, pero no ha sido suficiente.

Hallazgo 11
Existe capacidad instalada para promover innovaciones

En experiencias de innovación destaca la generación de espacios de diálogo con el sector privado para financiar y potenciar políticas públicas específicas en materia de infancia vulnerable, por ejemplo.

Se considera importante destacar una innovación en la manera de gestionar iniciativas en el nivel local, especialmente en Arica-Parinacota, en que las agencias lograron no solo articularse virtuosamente entre ellas sino también con otros actores locales relevantes. Valdría el esfuerzo observar esa experiencia con mayor detención para aprender lecciones de la misma en el campo de la gestión interagencial en los espacios locales y también regionales y nacionales.

Otros campos de innovación que habría que destacar: el intercambio de experiencias entre las instituciones de DDHH de Chile y Uruguay como cooperación sur-sur, en un ámbito en que Chile no está entre los países con mayor desarrollo institucional, y por lo tanto, es un aporte sustantivo donde el país demanda experiencias demostrativas y más de avanzada que la que tenemos en la actualidad, y otra experiencia destacable es el aprovechamiento de las agencias que tienen carácter regional para la generación de conocimiento comparado según el ámbito de acción propio de la agencia, como sucede con FAO, UNESCO, OIT y Alto Comisionado de DDHH.

Hallazgo 12

Las instancias de trabajo conjunto con otros actores son débiles o inexistentes, lo que subutiliza el potencial que el propio MANUD puede aportar.

En este campo, se ha señalado una debilidad institucional del Estado como interlocutor, por cuanto la relación del SNU con Cancillería funciona sistemáticamente y de modo formal. Sin embargo, no existe en el país una instancia de coordinación estratégica para la planificación y seguimiento de las políticas públicas que pueda orientar un papel más activo de la cooperación al desarrollo y que pueda direccionar las acciones estratégicas con los organismos sectoriales.

No obstante, se valoran especialmente los espacios o mesas técnicas donde concurren varias agencias del SNU al mismo tiempo, precisamente por las posibilidades que ofrece el contar con capacidades técnicas multidisciplinarias y altamente especializadas en espacios de diálogo y aprendizaje.

Por otra parte, existe expectativa -por parte de la sociedad civil- para que el SNU cumpla un rol de liderazgo respecto de la incidencia en los marcos jurídicos e institucionales en los temas estratégicos. Se espera que el conocimiento acumulado en algunas áreas temáticas y la alta experticia técnica de sus funcionarios/as, se traduzca en una agenda concreta y concertada con otros actores para avanzar con una direccionalidad clara en el país y coherente con los mandatos y las tendencias regionales. Esto es particularmente importante dado el escenario de fragmentación y debilidad que enfrentan las OSC en el país en la actualidad, lo que genera asimetrías en la relación con el Estado y otros actores institucionales que desde Naciones Unidas se puede contribuir a aminorar a través de diversas estrategias. En este sentido, en las intervenciones vinculadas al trabajo de incidencia política es preciso reconocer el valor del papel que desempeñan tanto los titulares de deberes como los titulares de derechos, así como considerar las respectivas necesidades diferenciadas y las estrategias requeridas para que los diversos actores participen, de manera directa o indirecta, en los procesos del cambio propuesto por las intervenciones.

En la misma línea anterior, para esta evaluación se considera necesario fortalecer los espacios de encuentro multiactor para facilitar la negociación, el diálogo, la coordinación y concertación en temas claves del desarrollo.

Se plantea también intensificar la estrategia del SNU como canalizador de recursos públicos a través de fondos concursables dirigidos a la Sociedad Civil, así como aumentar sustantivamente su capital. Se sugiere dar una señal decidida de fortalecimiento de la sociedad civil en las diversas áreas de cooperación. Esto robustece al Estado, a la gobernabilidad democrática y genera impactos en cadena para la mejora de las políticas públicas, para fortalecer los contrapesos sociales, la rendición de cuentas y la profundización democrática. En este ámbito el aporte del gobierno es fundamental.

4.4. Eficiencia del MANUD

Hallazgo 13
Capacidad de adaptación a los contextos nacionales

En esta evaluación, se constata la capacidad del SNU de adaptar su programación e instrumentos para colaborar – en este caso- con la emergencia ocurrida en el país en febrero del 2010. El Secretario General de Naciones Unidas visitó el país en los días posteriores al terremoto y comprometió la cooperación del Sistema a través del Fondo Central para la Respuesta de Emergencia (CERF) y con la ejecución de 6 proyectos de ayuda a los damnificados en las regiones más afectadas, por un monto total de US$10 millones.

Dada la gravedad de las consecuencias del desastre, el Equipo País del Sistema de Naciones Unidas (UNCT) decidió incorporar una quinta área de cooperación "Apoyo a la Reconstrucción" que permitiera colaborar con los esfuerzos del gobierno y de la sociedad civil en esta materia. Al mismo tiempo, se desarrolló un proceso de revisión de los resultados esperados a la luz de las prioridades expresadas en el Programa de Gobierno 2010 – 2014 que orientó a las autoridades del país, que estaban asumiendo sus funciones en marzo de este año y por lo tanto, pudo responder al proceso con ajustes pertinentes al contexto.

No obstante lo anterior, esta situación particular de emergencia -según los/as entrevistados/as- tuvo un impacto en el propio sistema de programación de NNUU porque estableció la necesidad de incluir un Grupo de trabajo específico e interagencial en materia de desastres, a partir de las respuestas más intuitivas e improvisadas que aquellas con las que se enfrentó la situación en un primer momento. Esto requirió contar con protocolos de actuación tanto intrasistema como en función de la cooperación con la contraparte, lo que es apreciado como un importante logro del MANUD y que puedes ser profundizado en el futuro.

Hallazgo 14
Persisten las dificultades para desarrollar un seguimiento adecuado de los compromisos

Uno de los compromisos del MANUD anterior fue la necesidad de realizar seguimiento y evaluación del MANUD en forma periódica, estableciendo los mecanismos necesarios para un adecuado cumplimiento de los mismos y para aumentar la efectividad en el país. Para estas materias, se deberían establecer instancias de coordinación con representantes del gobierno y la sociedad civil, lo que en la práctica no ocurrió. Las razones son diversas: a) la sobrecarga de trabajo desde la coordinación de NNUU, b) la escasa voluntad e interés de las propias agencias y de otros actores involucrados; c) la sobredimensión de productos e indicadores del actual MANUD; d) la débil relación con actores de la sociedad civil a nivel de todas las agencias.

Uno de los problemas que se generan a partir de esta ausencia de mecanismos regulares de seguimiento es la carencia de información que podría haber sido sistematizada, analizada y compartida en espacios de diálogo para la mejora continua. Particularmente, en la presente evaluación se requirió "reconstruir" las iniciativas y acciones desplegadas por las agencias relativas a los compromisos que establecieron en el UNDAF. Ello, además de afectar la posibilidad de establecer juicios fundados sobre el avance en los resultados esperados, trae como consecuencia la dificultad de reportar y, al mismo tiempo, de sistematizar la información, ya que no se tienen a la vista los indicadores de los resultados por parte de quienes informan y en algunas ocasiones se reportan trabajos que formaron parte de esfuerzos interagenciales como acciones propia de una agencia en particular.

Este es un tema relevante toda vez que las Naciones Unidas poseen como como un pilar de su cooperación en los países, la rendición de cuentas, tanto en relación a la contraparte de gobierno como a la sociedad en su conjunto.

Del mismo modo, estas dificultades se ven tensionadas por un sistema que todavía es considerado altamente burocrático y lento en su capacidad resolutiva para la gestión de recursos, según las opiniones de los/as entrevistados.

En el ámbito del monitoreo y evaluación de sus resultados, se desaprovechan las capacidades instaladas en las distintas agencias del Sistema. Se recomienda: a) identificar indicadores SMART y que sean viables y coherentes con los resultados que se espera alcanzar; b) desarrollar indicadores específicos que sean viables de ser recopilados y que faciliten y sean útiles para orientar la toma de decisiones; c) garantizar que los informes de las agencias y del Coordinador residente brinden, de manera sistemática, información sobre los indicadores y, en caso de ser modificados, se señale cuáles y por qué han sido cambiados; d) generar puentes de intercambio de información regular entre los/as responsables de evaluación de las agencias para actualizar las líneas

de base en períodos de evaluación y para brindar información oportuna para la toma de decisiones del UNCT de manera sistemática.

Hallazgo 15
Alto nivel de ejecución presupuestaria pese a los recursos limitados

Se evidencia un alto nivel de ejecución presupuestaria, por lo que no sólo se han utilizado eficientemente los recursos en el período, sino que además este proceso fue creciendo en la medida que las agencias y contrapartes lograron acompasar el ritmo de ejecución de los productos comprometidos años tras año.

El monto ejecutado en 2011 correspondió al 93% del presupuesto del MANUD en evaluación y durante el 2012 fue de 135%, cuyas áreas de: reducción de desigualdades; fortalecimiento de la democracia y ciudadanía, y Cambio climático ejecutaron un volumen mayor de recursos a los presupuestados, mientras que el área de Apoyo a la reconstrucción fue un área con menor ejecución durante el 2011 y Cooperación Sur-Sur durante el 2012, tal como se aprecia en la siguiente tabla:

Tabla 3
Ejecución presupuestaria según Área de Cooperación del MANUD 2011-2014

Áreas de Cooperación del UNDAF	Presupuesto Total por Áreas de Cooperación del UNDAF (USD)	Monto Total ejecutado en 2011 (USD)	Monto Total ejecutado en 2012 (USD)
1. Reducción de desigualdades y pobreza	5.443.196	6.985.598	6.056.995
2. Fortalecimiento de la democracia y la ciudadanía	2.102.000	2.394.774	4.859.159
3. Cambio climático, sostenibilidad ambiental y energética	3.887.000	2.240.336	5.853.532
4. Cooperación Sur-Sur	652.000	407.000	296.500
5. Apoyo a la Reconstrucción	1.225.000	290.780	898.872
Totales	**13.309.196**	**12.318.488**	**17.965.058**

Fuente: Informes anuales del Coordinador Residente. Años 2011 y 2012.

Los recursos movilizados por las agencias han superado el presupuesto inicial estimado en el año 2010. La Tabla 3 muestra que, al año 2012 se ejecutaron más de 17 millones de dólares, superando el estimado inicialmente de poco más de 13 millones.

Esta sobrejecución se puede explicar en parte por la presupuestación anual o bianual de las agencias que subestimó el acceso a recursos para el plazo del período analizado, junto a una gestión intensiva de algunas agencias en pro de apalancar recursos para la ejecución de las actividades del MANUD 2010-2014.

Hallazgo 16
Necesidad de diversificar las fuentes de recursos

Durante el año 2011, el diseño e implementación de proyectos conjuntos fue el mecanismo principal de ejecución de iniciativas interagenciales del UNCT Chile. Se ejecutaron 11 programas conjuntos con importantes recursos financieros y humanos movilizados por las Agencias del Sistema para el logro de los efectos directos del UNDAF. En el año 2012 se contó sólo con un proyecto conjunto en ejecución (el Programa Conjunto sobre Pueblos Indígenas), enfocado a relevar la situación de los pueblos originarios, elaborar propuestas de políticas públicas y facilitar espacios de diálogo y cuyo monto total de los recursos ejecutados durante el 2012 alcanzó la cifra de USD 995,880.

Esta situación -de limitadas fuentes de ingresos- genera una tensión importante para mantener el conjunto de acciones que se desarrollan en el país. Entre los/as entrevistados/as se señalan dos caminos contrapuestos respecto del tema: por una parte la importancia de atraer recursos de acuerdo a las posibilidades coyunturales de la oferta y por otra parte, apostar a la sobre

especialización de las agencias de manera de concentrar esfuerzos en aquellas temáticas comprometidas en el UNDAF y focalizando en lo que las agencias de Chile saben hacer bien y que les han otorgado prestigio y relevancia.

Por otra parte, la tabla 4 ilustra la capacidad de apalancar recursos de cooperación (72% del total de los recursos del 2012), pese a las condiciones adversas en el país para que Naciones Unidas pueda recepcionar cooperación, tal como se ha señalado anteriormente. Es preciso destacar que el 53% de los recursos totales provienen del Gobierno de Chile, lo que a su vez constituye un 74% del subtotal de aportes de donantes sin contemplar el aporte de las propias Agencias del Sistema.

Tabla 4
Ejecución presupuestaria según Agencia o Donante durante el 2012 por Área de Cooperación del MANUD 2011-2014

Agencias y otros donantes	1. Reducción de desigualdades y pobreza	2. Fortalecimiento de la democracia y la ciudadanía	3. Cambio climático, sostenibilidad ambiental y energética	4. Cooperación Sur-Sur	5. Apoyo a la Reconstrucción	Sub totales
ACNUDH	1.536	2.698				
ACNUR	429.939					
FAO	829.520	373.000	751.000	26.000		
OIM		80.000				
OIT	10.000		10.000	150.000	120.000	
ONUMUJERES	109.044					
ONUSIDA	18.575	16.783				
OPS/OMS	27.000	1.800		15.000	66.000	
PNUD	863.374	507.000	15.000	16.000	112.000	
UNCCD			8.532			
UNESCO	70.000	5.000	17.000			
UNFPA	129.672	28.000		32.500	650	
UNICEF	189.455	5.878		45.000		**5.082.956**
GEF			1.650.000			
MDGF	995.880					
Gobierno de Chile	2.383.000	3.839.000	3.227.000	12.000	55.422	
Unión Europea			175.000		357.000	
OFDA USAID					110.800	
Caritas Chile					2.000	
Visión Mundial					35.000	
EIRD					20.000	
FICR					10.000	
OCHA					10.000	**12.882.102**
TOTAL	**6.056.995**	**4.859.159**	**5.853.532**	**296.500**	**898.872**	**17.965.058**

Fuente: Informes anuales del Coordinador Residente años 2011 y 2012. NNUU.

Hallazgo 17
Mejoras en el funcionamiento de los Grupos Interagenciales

Como mecanismo operativo de sus decisiones y plan de trabajo interagencial, el UNCT ha creado diversos grupos temáticos en los últimos años, conformados por expertos de las diversas agencias. No obstante, su desarrollo ha sido dispar en los últimos años, de manera que el UNCT decidió reorganizarlos a partir del año 2011, con el fin de reducir su número, optimizar el trabajo interagencial y articularlos en función de temáticas y alcances.

Se valora como un aspecto sustantivo el rol que cumplen los GI para la actual Coordinación del SNU en el país. Uno de los hitos destacados fue su reducción de 12 a 6 en el periodo[16], lo que no sólo es valorado en términos de la simplificación que implica para la organización de las agendas de los/as involucrados/as como puntos focales y su participación sistemática en los mismos, sino también porque pueden enfocarse en temas más estratégicos y transversales y establecer sinergias al estilo de "comunidades de aprendizaje" sobre su propia práctica en determinadas temáticas.

Algunas de las ventajas de los GI que se señalan en esta evaluación son: a) contar con un número adecuado de grupos dada su reducción a temas realmente estratégicos para todos; b) las posibilidades que se han ido generando en torno a cuestiones conceptuales para acercarse a visiones comunes respecto de la problemática del país en ese campo de acción específico; c) se

[16] Grupos interagenciales actuales: Comunicaciones; Género y Derechos Humanos; Pueblos Indígenas; VIH/SIDA; UNETE; OMT.

valora como un espacio de encuentro entre expertos con posibilidades de debates de alto nivel; d) como un espacio de colaboración en momentos de crisis o conflictos nacionales que impactan a esa área específica de trabajo.

Dentro de los Grupos, se ha destacado por parte de todos/as los entrevistados el rol del GIPI[17], que ha tomado mayor protagonismo en el último año, y que es considerado actualmente como un referente de actuación en la temática indígena en el país. Cabe destacar además la experiencia del GIG (Grupo Interagencial de Género) que ha desarrollado un espacio de aprendizaje colectivo y sistemático a partir de un conjunto de eventos de capacitación interna del SNU que es considerado significativo y positivo por los/as involucrados/as aun cuando no se han involucrado necesariamente tomadores de decisiones de las agencias. También se valora el quehacer del Equipo Conjunto de VIH/SIDA, que trabajó focalizadamente en la Región de Arica y Tarapacá, logrando que en dicha región se diseñara una política pública regional en la materia. Del mismo modo, el GI de comunicaciones ha ido consolidando una mirada común sobre los desafíos del SNU en su conjunto, armonizando mensajes y estableciendo puentes creativos con aportes de sus miembros. Este tiene mucho potencial, especialmente ahora que ya cuentan con bases conocimiento de las experticias de cada uno de sus miembros.

No obstante lo anterior, persiste la percepción de que existen obstáculos en los GI, entre los cuales se señalan principalmente: a) la alta rotación de las personas que asisten a las reuniones de los grupos; b) la dificultad para comprender conceptual y metodológicamente los temas ejes que tratan los mismos grupos; c) las asimetrías en el perfil de las personas que asisten ya que esto a su vez dificulta la toma de decisiones en situaciones de conflicto; y d) la falta de armonización entre la constitución de los grupos (que pueden ser temporales) con los grandes ejes de trabajo del propio MANUD o incluso con los avances en la experiencia de trabajo conjunta que se ve –en ocasiones- interrumpida por decisiones que escapan a la voluntad de los integrantes del grupo.

En la actualidad, todos los GI cuentan con Términos de Referencia[18] y están compuestos por representantes y expertos (as) de las diversas agencias del sistema de acuerdo a su énfasis o experticia temática. Los GI pueden incorporar nuevos miembros cuando aquello fortalezca el logro de sus objetivos básicos y las responsabilidades asignadas. Su objetivo es asegurar la coherencia y efectividad del apoyo del Sistema de Naciones Unidas en Chile en temas relacionados y apoyar los esfuerzos del UNCT para una mayor coherencia entre las Organizaciones de las Naciones Unidas y la coordinación de socios externos en sus esfuerzos para alcanzar objetivos comunes, tales como los logros de los ODM y Acuerdos Internacionales; contribuir al logro del/(los) efecto(s) pertinente(s) incluido(s) en el UNDAF; y el apoyo de la implementación del plan de trabajo anual del UNCT y el RC.

[17] Grupo Interagencial sobre Pueblos Indígenas - GIPI.

[18] Sistema de las Naciones Unidas en Chile (2012). Términos de Referencia de cada Grupo Interagencial.

4.5. Sostenibilidad

Hallazgo 18
Interés e iniciativas concretas para el apalancamiento de los recursos por parte de las agencias.

Destaca la iniciativa en el campo de la sustentabilidad ambiental en torno a apalancar recursos de carácter regional e incluso con países limítrofes producto de zonas protegidas compartidas o de fuentes energéticas binacionales como sucede con Argentina en el sur de Chile.

Del mismo modo, UNICEF realizó esfuerzos por comprometer a la iniciativa privada en torno a algunos productos que ayudan a mejorar las políticas públicas en el campo de la infancia y en articulación con Fundaciones privadas (tanto donantes como ejecutoras).

Hallazgo 19
Tensión entre la expectativa de que las agencias contribuyan con recursos propios a las tareas del desarrollo y las necesidades concretas del sistema por apalancar recursos de gobierno y donantes.

En las entrevistas con contrapartes llama la atención que existe una sobre expectativa tanto del gobierno como de la Sociedad Civil respecto de las capacidades del SNU para acceder a recursos que financien iniciativas concretas en sus respectivas instituciones. Esto aparece vinculado a los fuertes flujos de donaciones que recibió Chile en años pasados, a la calidad de las acciones, a los eventos desarrollados en sus dependencias y a la idea de algunos funcionarios de nivel técnico en los ministerios de que todo lo que viene de NNUU es costoso y finalmente no se sabe con certeza quién lo financia.

Hallazgo 20
Tensión entre la autonomía, independencia y neutralidad como principios del SNU y la dependencia económica en países de renta media-alta y alto desarrollo humano como el caso de Chile.

Durante el 2011 y 2012 el diseño e implementación de proyectos conjuntos fue el mecanismo principal de ejecución de iniciativas interagenciales del UNCT Chile. En el año 2011, los programas conjuntos estuvieron en fase de ejecución, ascendiendo a un volumen importante de recursos (principalmente del Fondo Español de Objetivos del Milenio). El término de esta fuente de financiamiento privilegiada para las iniciativas interagenciales en la región –ya que no es exclusivo de Chile- generó otra tensión: la preocupación, de algunos actores, sobre los niveles de autonomía, neutralidad e independencia que el SNU puede mantener, especialmente en el contexto de una fuerte dependencia económica de los recursos públicos para el desarrollo de iniciativas y para la contratación de personal especializado.

5. Conclusiones

- Es importante destacar los esfuerzos realizados por instalar mensajes, propuestas y desarrollar multiplicidad de acciones en las 5 áreas de cooperación, aunque en su mayoría no tengan un carácter interagencial. Las actividades de este MANUD son intensivas en número de iniciativas y más débiles en concertación y articulación de actores. El MANUD es un marco general que permite integrar los mandatos de las agencias, pero aún es incipiente una priorización y sinergia efectiva en las iniciativas. A pesar de ello, el Sistema cuenta con experiencias exitosas que muestran que el trabajo coordinado y conjunto genera resultados importantes. En particular, es posible visibilizarlo en los casos de la acción sobre los derechos y situación de los Pueblos Indígenas, los informes de seguimiento de los compromisos internacionales y el fortalecimiento de políticas públicas de nivel subnacional como fue en el tema de VIH/SIDA en la región de Arica y Tarapacá.

- Para los procesos de evaluación es importante considerar los factores de contexto, tiempo y relación (en este caso más contributiva que atributiva) entre las iniciativas del MANUD y su cadena de objetivos para determinar la eficacia del instrumento. La medición de los cambios de políticas públicas más estructurales -en el campo de la desigualdad, la pobreza, la gobernabilidad, el cambio climático, etc.- requiere de procesos de más largo plazo y con otro tipo de indicadores y de instrumentos de evaluación. Los cambios en las políticas públicas, por lo general, son procesos de largo plazo, multidimensionales y multicausales, y por lo mismo, no parece justo atribuir al MANUD tales exigencias en su nivel de resultados, lo que obliga a repensar su sistema de indicadores de efectos, de productos y de procesos.

- Se advierten tensiones producto de las limitaciones para disponer de recursos financieros sostenibles para el desarrollo de iniciativas, dadas las características particulares del país y las asimetrías entre agencias, lo que a su vez no tiene un correlato respecto de la alta experticia del recurso humano del Sistema en el país.

- Las áreas de cooperación priorizadas responden a las principales problemáticas identificadas en el diagnóstico de país durante el 2010, a las prioridades nacionales y a los mandatos del sistema en su dimensión global. No obstante, el esfuerzo principal de articular la visión común de la cooperación se produce principalmente al momento de realizar el análisis conjunto del país, los informes de país y la planificación de los efectos, pero no se traduce en una implementación interagencial y en un seguimiento colectivo que fortalezca la generación de aprendizajes y el análisis de nuevas oportunidades, existe un desaprovechamiento de la acción interagencial.

- En términos de movilización de recursos, los montos ejecutados en el período son significativamente mayores que el presupuesto inicialmente definido.

- A la interna del trabajo del SNU, existe un avance en la organización, valorándose la focalización de los esfuerzos conjuntos en pocos temas y transversales, promovidos principalmente por grupos interagenciales y en experiencias de nivel local y regional importantes de mirar con mayor detención.

- Se señalan como ventajas comparativas del sistema principalmente: su alto nivel de experticia temática; su capacidad de producir conocimiento a nivel nacional y comparado regional; su visión con perspectiva de los alcances, limitaciones y tendencias de políticas públicas en el país; su neutralidad frente a las coyunturas políticas; su capacidad para convocar, concertar y desarrollar incidencia; y su legitimidad desde el punto de vista técnico.

- Finalmente varios entrevistados/as señalan el “factor humano” como un elemento clave para evaluar el posicionamiento y legitimidad de las agencias y por añadidura del Sistema en el país. Entre los elementos del llamado “factor humano” a considerar destacan: la importancia de contar con personas comprometidas, con iniciativa y conocedoras de los temas específicos en que se desempeñan; un liderazgo que favorece la concertación; su visión estratégica y de largo plazo; la capacidad de adaptación frente a las contingencias; su capacidad de trabajo en equipo y con otras instituciones y agencias; el conocimiento que tienen del país, de su institucionalidad y de sus organizaciones.

6. Recomendaciones

a) Modificar la forma de programación: MANUD acotado a los efectos y rediseño de su sistema de indicadores.

El MANUD no debería aspirar a que todo su contenido sea interagencial, pero tampoco a que todas las acciones de las agencias tengan que expresarse completamente en su formulación. Es preciso simplificar la matriz de resultados hasta el nivel de efectos para que represente asuntos estratégicos en el contexto actual del país. Igualmente esto puede producir mayores sinergias por su nivel agregado, descomprimir el uso intensivo de los recursos controlando la dispersión de iniciativas, y también favorecer un plan de seguimiento (sistemático, conjunto y que contemple una revisión anual).

Del mismo modo, se recomienda que la programación anual de implementación del MANUD defina los productos (interagenciales o uniagenciales) que deberían comprometerse conforme a la viabilidad económica , técnica y política de tales productos, aspirando a que uno o dos de ellos sean interagenciales y los demás respondan a los mandatos de las agencias en su nivel más estratégico.

En el ámbito del monitoreo y evaluación de sus resultados, se recomienda: a) identificar indicadores SMART y que sean coherentes con los resultados que se espera alcanzar; b) desarrollar indicadores específicos que sean viables de ser recopilados y que faciliten y sean útiles para orientar la toma de decisiones; c) garantizar que los informes de las agencias y del Coordinador Residente brinden, de manera sistemática, información sobre los indicadores y, en caso de ser modificados, se señale cuáles y por qué han sido cambiados; d) generar puentes de intercambio de información regular entre los/as responsables de evaluación de las agencias para actualizar las líneas de base en períodos de evaluación y para brindar información oportuna para la toma de decisiones del UNCT de manera sistemática.

b) Es preciso resituar el rol del UNCT en el país en su carácter estratégico.

Aprovechar el espacio del UNCT para el diálogo interagencial de manera sistemática -no sólo de gestión de la programación-, con una presencia más regular de los Jefes de agencias, que se pueda apoyar en los GIs para realizar análisis de coyunturas y de riesgos de manera regular y para la totalidad del sistema.

Igualmente debería apoyarse en la función comunicacional del SNU para fortalecer su imagen corporativa y favorecer la entrega de información y mensajes desde las agencias como un sistema y de manera sistemática.

c) Definir una estrategia conjunta para la relación con la contraparte nacional.

Incluir en la estrategia una explícita difusión del quehacer del SNU -y sus ventajas comparativas en el país- para manejar las expectativas de los diferentes servicios contrapartes, para informar a los técnicos de alto nivel ministerial sobre el SNU y para armonizar el MANUD con los ritmos de instalación de la nueva administración.

Se recomienda iniciar –como Sistema- una relación con la SEGPRES, además de Cancillería, para articularse con otro ministerio que cumpla un rol más político-técnico en relación a las políticas públicas, a la coordinación intersectorial y a la implementación del Programa de gobierno de la coalición electa. Esta instancia podría contribuir a la rendición de cuentas y al intercambio de información y análisis común de la situación del país en diversas áreas del desarrollo con una regularidad de al menos una vez al semestre o al año de ejecución del MANUD.

Esta estrategia podría incluir conversaciones con el equipo de programa del nuevo gobierno una vez electo, para sintonizar los aportes del UNDAF con las prioridades programáticas, a nivel de las áreas de cooperación y de los efectos.

d) Explorar fuentes de financiamiento complementarias.

Instalar un grupo de trabajo ad-hoc que pueda analizar alternativas y definir una estrategia para contar con fuentes de financiamiento asociadas a algunos de los efectos del UNDAF.

Se recomienda explorar con la empresa privada, con los gobiernos regionales o locales, por ejemplo, aprovechando experiencias previas de algunas agencias.

d) Generar o fortalecer espacios de diálogo multiactor de alto nivel.

Se considera necesario e importante fortalecer los espacios de encuentro multiactor para facilitar la negociación, el diálogo, la coordinación y concertación en temas claves del desarrollo. Naciones Unidas cumple un rol privilegiado y reconocido en este sentido y podría intensificar el despliegue de esfuerzos importantes en esta estrategia en un próximo periodo, desarrollando, al mismo tiempo, un plan de fortalecimiento de la Sociedad Civil para promover un diálogo en condiciones de mayor simetría entre actores diversos en las diferentes áreas de cooperación identificadas.

7. Anexos

7.1. Listado de entrevistados/as

Nombre	Institución
Antonio Molpeceres	Coordinador Residente Sistema de Naciones Unidas - Chile
Alejandro Mañón	Oficial de Coordinación Sistema de Naciones Unidas - Chile
Mariela Cortez	UNFPA
Marta Cozar	PNUD
María Eliana Artnz	Grupo Interagencial de Pueblos Indígenas
Marion Roche	ACNUR
Delfina Lawson	ACNUR
Roberto de Águila	OPS
Jorge Serqueira	UNESCO
Moritz Bilagher	UNESCO
Esperanza Vives	UNICEF
Pablo González	UNICEF
Tom Olsen	UNICEF
Eve Crowley	FAO
Guillermo Toro	FAO
Guillermo Miranda	OIT
Patricia Roa	OIT
Humberto Henderson	Alto Comisionado
Elizabeth Guerrero	Grupo Interagencial de Género y Derechos Humanos
Yelca Ocon	OIM
Sergio Scarabino	UIT
María Bonachera	Grupo Interagencial de Comunicaciones
Rodrigo Herrera	Grupo Interagencial de Comunicaciones
Cecilia Rojas	ODEPA - Ministerio de Agricultura
Fernando Astaburuaga	Relaciones Internacionales - Ministerio de Agricultura
Isabel Millán	Ministerio de Desarrollo Social
Alejandro Rogers	Director Subrogante de Relaciones Multilaterales - Cancillería
Carlos Olguín	Dirección de Planificación - Cancillería
Francisco Solís	The Nature Conservancy
Francis Valverde	ACHNU Chile
Claudia Fasani	Hogar de Cristo
Alejandra Sepúlveda	Comunidad Mujer

7.2. Listado de documentos revisados

Naciones Unidas (2011 y 2012). Informes anuales del Coordinador Residente. Santiago de Chile.

Naciones Unidas (2010). "Evaluación Conjunta del País: Sistema de las Naciones Unidas en Chile", Chile.

Naciones Unidas y Gobierno de Chile (2010). Tercer Informe del Gobierno de Chile de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Santiago de Chile. En: http://www.pnud.cl/odm/tercer-informe/tercer-informe.asp

Naciones Unidas (2012). Los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes, refugiados y víctimas de trata internacional en Chile. Avances y desafíos. ACNUR, OIM y UNICEF. Santiago de Chile.

Naciones Unidas (2010). "Proyecto de documento del Programa para Chile (2011-2014)", Nueva York EEUU, septiembre.

Naciones Unidas (2013). Segunda Evaluación Periódica Universal Chile. Documento interno elaborado por el Equipo de País de Naciones Unidas en Chile en mayo de 2013.

FAO
FAO (2013). "Marco nacional de prioridades para la asistencia técnica de la FAO (2013 – 2014)", Santiago de Chile.

FAO (2010). "Marco nacional de prioridades para la asistencia técnica de la FAO (2010 – 2013)", Santiago de Chile.

OIT
OIT (2013). Informe actividades 2012-2013 Chile. Implementation Report. Documento interno.

OIT (2011). Plan de Trabajo 2011. Documento interno UNDAF.

OIT (2012). Plan de Trabajo 2012. Documento interno UNDAF.

PNUD
PNUD y Gobierno de Chile. "Plan de acción del programa país 2011-2014", Chile, abril (en línea) http://www.pnud.cl/acercade/docs-legal/2011/CPAP-2011-2014-Firmado.pdf

Cesilini, Sandra (2012). Evaluación Final del Programa Conjunto: "Fortalecimiento de las capacidades nacionales para la prevención y gestión de conflictos interculturales en Chile", Chile.

Leiva, Jorge (2011). "Evaluación Final, Proyecto Nº44529, Conservación de la Biodiversidad en Los Altos de Cantillana", Santiago de Chile.

Rodríguez, Humberto (2012). "Programa remoción de electrificación rural, Informe Final" (Barrier removal for rural electrification undp-gef Project), Bogotá Colombia.

Dardón, Caroll (2013). Proyecto: "Planificación para la Reducción del Riesgo de Desastres a nivel territorial con Gobiernos Regionales y Locales, comunidades campesinas y pesqueras, y organizaciones de la sociedad civil de las Regiones del Maule y Biobío", Chile.

Zermeño, Martha (2012). Informe de Evaluación: PROYECTO N° 61406 "Apoyo a la Reforma del Sistema de Justicia Penal Mexicano", Chile.

Leiva, Jorge (2011). "Evaluación Final: Proyecto de Conservación de la Biodiversidad de Importancia mundial a lo largo de la Costa Chilena", Santiago de Chile.

Rodríguez, Humberto (2013). "Evaluación de Medio Término del Efecto 6 del Área de Medio Ambiente, Bogotá Colombia.

PNUD (s/f). Bases del Concurso de buenas prácticas en: “Programa de capacitación para municipalidades en temas de eficiencia energética en el alumbrado público”; “Auditoría a la democracia en Chile”; “Planificación para la reducción del riesgo de desastres a nivel territorial con gobiernos regionales y locales, comunidades campesinas y pesqueras y organizaciones de la sociedad civil de las regiones de Arica-Parinacota, Tarapacá y Biobío”; “Evaluación, diseño e implementación de un sistema de protección social N° 57779”; “Sistema Regional de áreas protegidas para la Conservación y Uso Sustentable del Bosque Lluvioso Templado Valdiviano”; “Programa de Recuperación ambiental Comunitario para combatir la desertificación PNUD/UE”; “Diplomado: Planificación para la reducción del riesgo de desastres a nivel territorial con gobiernos regionales y locales, comunidades campesinas y pesqueras y organizaciones de la sociedad civil de las regiones de Arica-Parinacota, Tarapacá y Biobío”. PNUD Chile.

UNESCO

Block, Stefanie (2012). “Informe de actividades 2011”, UNESCO, Santiago de Chile, (en línea) http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002168/216862s.pdf

OREALC (Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe), UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2013). “Informe de resultados 2012”, Santiago de Chile (en línea) http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002205/220505S.pdf

OREALC (Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe), UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2013). “¿Qué sentido tiene hablar de libertad de prensa en el Chile de hoy?”, Santiago de Chile, mayo (en línea) http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA /FIELD/Santiago/images/prensa2013.pdf

Cousiño, Felipe; Foxley, Ana (2011). “Políticas Públicas para la Infancia”, UNESCO, Santiago de Chile, octubre (en línea) http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/politicaspublicas.pdf

Muñoz, Vernor (2013). “El derecho a la educación: una mirada comparativa”, Argentina, Chile, Uruguay y Finlandia, OREALC/UNESCO, Santiago de Chile (en línea) http://www.unesco.org/new/fileadmin /MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/images/Estudio-comparativo-UNESCO-vernor-munoz-espanol.pdf

MINEDUC (2013). “Cómo llegamos a ser una comunidad educativa sustentable, Educación para el desarrollo sustentable”, Santiago de Chile, marzo.

European Commission (2011). “Single form for humanitarian aid actions”. Offline Work Document: Final Report, America.

UIT

UIT (Unión Internacional de Telecomunicaciones) (2010). “Informe Final: Conferencia Mundial de Desarrollo de las Telecomunicaciones”, Hyderabad India.

Naciones Unidas (2013). “Serie Seminarios y Conferencias N° 74: Las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC)”, CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAL (2012). Las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) y el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe: experiencias e iniciativas de política. Memoria del seminario realizado en la CEPAL Santiago, 22 y 23 de octubre de 2012. UIT/CEPAL, (en línea) http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/50754/P50754.xml&xsl=/publicaciones/ficha.xsl&base=/publicaciones/top_publicaciones.xslt

Informe sobre energías renovables. Chile (en línea) http://www.renenergyobservatory.org/es/products/informes-tecnicos.html

UNICEF

UNICEF (2011) Para reconstruir la Vida de los niños y niñas. Guía para apoyar intervenciones psicosociales en Emergencias y Desastres. Chile (en línea) http://www.unicef.cl/unicef/public/archivos_documento/362/Guia%20EMERGENCIAS%20(1).pdf

UNICEF (2011). “Informe anual de actividades UNICEF”, Santiago de Chile, (en línea) http://www.unicef.cl/unicef/public/archivos_documento /376/INFORME%20ANUAL %202011_web[1].pdf

UNICEF (2011). “La Voz de los Niños, Niñas y Adolescentes y Discriminación”, (en línea) http://www.unicef.cl/unicef /public/archivos_documento/360/PPT%20La%20Voz%20Discriminacion%202011%20final.pdf

UNICEF (2012). “Informe anual de actividades UNICEF”, Santiago de Chile, (en línea) http://www.unicef.cl/unicef/public/informe_anual_2012 /INFORME_ANUAL_2012_ WEB_.pdf

UNICEF (2013). INTERCULTURAS. Instrumento para la medición de criterios interculturales en los programas que trabajan con infancia en la región de La Araucanía. Chile, (en línea) http://www.unicef.cl/unicef/public/archivos_documento/408/WEB%20Interculturas%20final.pdf

UNICEF y Ministerio de Desarrollo Social (2013). Incluir, Sumar y Escuchar. Infancia y Adolescencia Indígena. Santiago de Chile, (en línea) http://www.unicef.cl/unicef/public/archivos_documento/361/Incluir,_Sumar_y_Escuchar_WEB.pdf

UNICEF y Ministerio de Educación (2013). IV Coloquio Intercultural 201. “La Escuela que Queremos”. Chile, (en línea) http://www.unicef.cl/unicef/public/archivos_documento/404/la%20escuela%20que%20queremos.pdf

Bascuñan, Carolina; Pizarro, Javiera; Contrucci, Isabel y otros (2011). “La voz de los niños, niñas y adolescentes en campamentos”, Análisis de las condiciones de vida desde la mirada de la Infancia, Santiago de Chile, (en línea) http://www.unicef.cl/unicef/public/archivos_documento/348/La%20Voz%20Campamento.pdf

Benev, Boriana y Vial, Luis (2012). Informe Final y Anexos: “Responsabilidad penal adolescente y fase de ejecución de sanciones en la región del BIOBÍO”. Serie reflexiones Infancia y adolescencia N° 15. UNICEF, Chile (en línea) http://www.unicef.cl/unicef/public/archivos_documento/390/LRPA%20Sanciones%20Biobio.pdf

CPCE, UNICEF y MINEDUC (2012). Educación para preservar nuestra diversidad cultural: Desafíos de Implementación del Sector de Lengua Indígena en Chile. Programa Educación Intercultural Bilingüe. Centro de Políticas Comparadas en Educación de la Universidad Diego Portales, UNICEF y Ministerio de Educación. Chile (en línea) http://www.mineduc.cl/usuarios/intercultural/doc/201304021509350.Estudio_Implementacion_Sector_Lengua_Indigena(2012) .pdf

Díaz, Gonzalo y Vial, Luis (2011). “3 años de vigencia de la Ley de responsabilidad penal del adolescente”. Unidad de Defensa Penal Juvenil. Defensoría Penal Pública y UNICEF. Santiago de Chile. (en línea) http://www.unicef.cl/unicef/public/archivos_documento/349/INFORME%203%20anos%20RPA.pdf

Espejo, Nicolás; Lathrop, Fabiola y Quesille, Anuar. (2013) Estrategias de defensa y protección jurídica de niños, niñas y adolescentes Mapuche. Serie reflexiones Infancia y adolescencia N° 16. UNICEF. Santiago de Chile.

FOSIS, Programa Puente y UNICEF (2010). Tiempo de crecer. El Desarrollo de Niños y Niñas de 4 a 10 años. Guía para la Familia. Chile, (en línea) http://www.unicef.cl/unicef/public/archivos_documento/342/Guia%20para%20la%20familia%20web%2019%2011%2010.pdf

FOSIS, Programa Puente y UNICEF (2010). Tiempo de crecer. El Desarrollo de Niños y Niñas de 4 a 10 años. Manual para el trabajo con familias. Chile, (en línea) http://www.unicef.cl/unicef/public/archivos_documento/346/Manual%20para%20el%20Trabajo%20con%20Familias.pdf

Larraín, Soledad y Bascuñán, Carolina (2012). “4to estudio de maltrato infantil UNICEF”, Santiago de Chile, octubre (en línea) http://www.unicef.cl/unicef/public/archivos_documento/402/maltrato%20infantil.pdf

Matus, Christian, Loncón Elisa (2012). “Descripción y análisis de planes y programas propios PEIB-CONADI”, Serie Educación e interculturalidad Nro. 2, Chile, (en línea) http://www.unicef.cl/unicef/public/archivos_documento/381/ WDPEIB_CONADI_web%20FINAL.pdf

Pardo, Marcela; Gómez, Mariel y Edwards, Marta (2012). “Test de aprendizaje y desarrollo infantil (TADI) para niñas y niños de 3 meses a 6 años”, Presentación de un nuevo instrumento chileno para evaluar el desarrollo infantil (estado de avance), Chile, (en línea) http://www.unicef.cl/unicef/public/archivos_documento /407/WD_14_Tadi_web.pdf

Presidencia de La Cámara De Diputados de Chile; Fondo de Naciones Unidas para La Infancia (UNICEF), Biblioteca Del Congreso Nacional y Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados. (2012) Cuadernillo N°1. CONCLUSIONES DEL SEMINARIO: "Agenda legislativa de la infancia: estado, avances y prioridades". Santiago de Chile. (en línea) http://www.unicef.cl/unicef/public/archivos_documento/387/cuadernilo N1.pdf

Riva, Ariel; Lawson, Delfina y otros (2012). "Los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes, refugiados y víctimas de trata internacional en Chile", Avances y desafíos. ACNUR, OIM, UNICEF. Santiago de Chile, (en línea) http://www.unicef.cl/unicef/public/archivos_documento/378/NINOS%20MIGRANTES%20baja.pdf

Zanzi, Oriana; Carrasco, Sebastián; Manquenahuel, Pablo y Contreras, Daniel (2013). "INTERCULTURAS", Instrumento para la medición de criterios interculturales en los programas que trabajan con infancia en la región de La Araucanía, UNICEF, Santiago de Chile, (en línea) http://www.unicef.cl/unicef/public/archivos_ documento/408/WEB%20 Interculturas%20final.pdf

7.3. Cuadro de Resultados por efecto directo y producto según tipo de cooperación

Productos	Efectos	Capacitación	Apoyo en Leyes o seguimiento legislativo	Asistencia técnica en políticas públicas	Estudios, generación de conocimiento y publicaciones	Diálogos, construcción de alianzas y espacios de debate	Garantizar el cumplimiento de estándares de DDHH	Innovación	Total	Total	% por producto
1		1	1	13	10		1		26		
2					4				4		
3		2	1	1		3		1	8		
4		2			3				5		
5					2				2		
6					1				1		
7		2		1	2	2			7	83	35
8		3	1	8	8	2			22		
9									0		
10						1			1		
11				1					1		
12	1	1		1	2	2			6		
13		1		1		1			3		
14			1		1	1			3		
15		2		4	2	1			9	16	7
16									0		
17	2				1				1		
18				5	1				6	10	4
19	3			1	2		1		4		
20	4	4			3	1	2		10	10	4
21		1		1		1		1	4		
22		1					1		2		
23			1						1		
24		1			4	2			7		
25		1		3	1	1	1	1	8		
26		2			2	1	1		6		
27						1	3		4	50	21
28				3		1			4		
29			3		1				4		
30		1		1					2		
31					3	4			7		
32	5			1					1		
33					2	1			3		
34		1			2	2	1		6	13	5
35		1			1				2		
36	6				1	1			2		

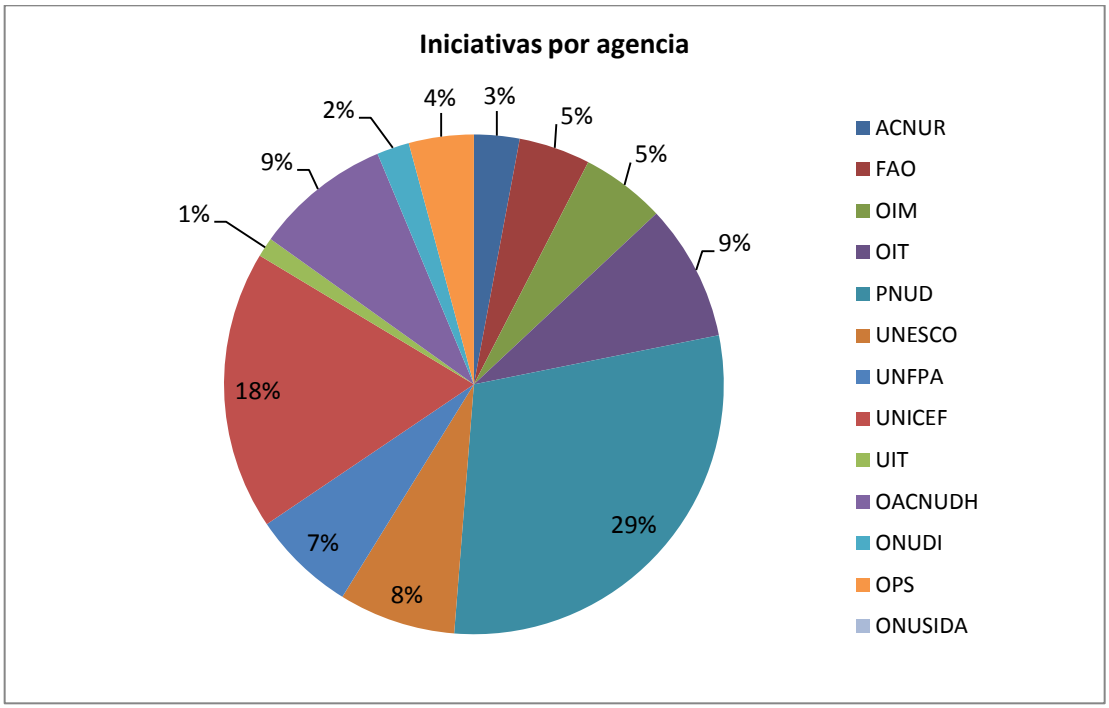
Productos	Efectos	Capacitación	Apoyo en Leyes o seguimiento legislativo	Asistencia técnica en políticas públicas	Estudios, generación de conocimiento y publicaciones	Diálogos, construcción de alianzas y espacios de debate	Garantizar el cumplimiento de estándares de DDHH	Innovación	Total	Total	% por producto
37		1		1		1			3		
38				2	1				3		
39		1			1				2	14	6
40		1		1					2		
41	7	1		1	2				4		
42				4	2			1	7		
43				2					2		
44				1					1		
45				1					1	20	8
46		2		2	3	1			8		
47									0		
48	8			1					1		
49				1		2			3		
50								1	1		
51				2	2				4	13	5
52					2	1			3		
53								2	2		
54	9								0		
55				1	1			1	3		
56				1					1	9	4
57									0		
58	10	1		3	1				5		
N°		**34**	**8**	**69**	**74**	**34**	**11**	**8**	**238**		
%		**14**	**3**	**29**	**31**	**14**	**5**	**3**	**100**	**238**	**100,0**

Fuente: Reporte de las agencias en torno a la matriz de resultados del MANUD 2011-2014.

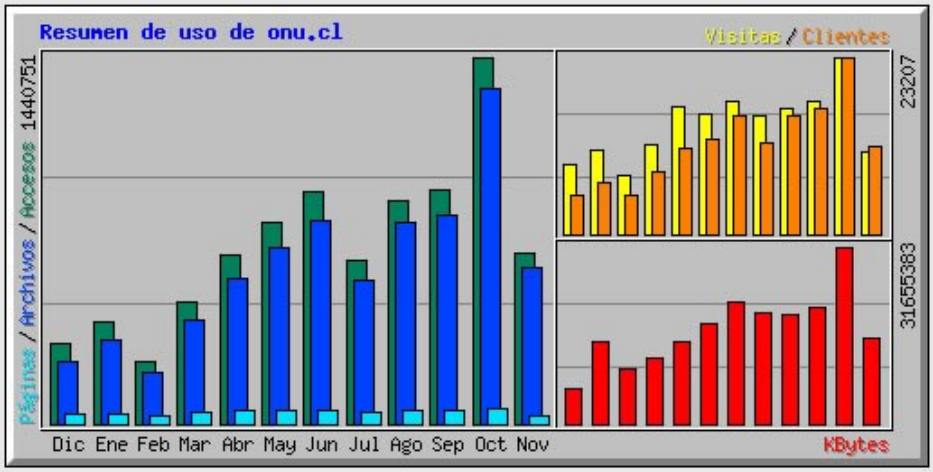
7.4. Cuadro de Resultados por efecto directo y producto según agencias

E	P	ACNUR	FAO	OIM	OIT	PNUD	UNESCO	UNFPA	UNICEF	UIT	OACNUDH	ONUDI	OPS	ONUSIDA	Total
1	1					17			9						26
	2					4									4
	3					1	1		6						8
	4								5						5
	5						1		1						2
	6						1								1
	7		3				1						3		7
	8					1		13			3		5	0	22
	9													0	0
	10				1										1
	11				1										1
	12				4	2									6
2	13				3										3
	14				3										3
	15			3			1	2	3					0	9
	16										0				0
	17					1									1
3	18	1	0	2		3									6
	19	1				2							1	0	4
4	20								2	1	7				10
5	21										4				4
	22										2				2
	23										1				1
	24					3			4						7
	25					4			3	1					8
	26				3				3						6
	27					0					4				4
	28	2		2					0						4
	29	1		1					2						4
	30	1		1							0				2
	31	1		2	4										7
	32	0		1											1
6	33					3									3
	34					2	2		2						6
	35					2									2
	36					1		1							2
7	37		1			2									3
	38					2				1					3
	39		1			1									2
	40					2									2
	41											4			4

E	P	ACNUR	FAO	OIM	OIT	PNUD	UNESCO	UNFPA	UNICEF	UIT	OACNUDH	ONUDI	OPS	ONUSIDA	Total
8	42					7									7
	43		1			1									2
	44		0			1									1
	45		1			0									1
	46					0	8								8
	47											0			0
	48											1			1
9	49		2			1									3
	50					1									1
	51				0		3						1		4
	52		1	1	0	1									3
	53								2						2
	54					0									0
10	55				2	1									3
	56					1									1
	57					0									0
	58		1			3			1						5
N°		7	11	13	21	70	18	16	43	3	21	5	10	0	238



7.5. Reporte de sitio web del SNU



Resumen por meses

Mes	Media diaria				Totales mensuales					
	Accesos	Archivos	Páginas	Visitas	Clientes	KBytes	Visitas	Páginas	Archivos	Accesos
Nov 2013	44893	40786	1904	718	11511	15290382	10773	28570	611791	673409
Oct 2013	46475	42393	1901	748	22972	31655383	23207	58940	1314199	1440751
Sep 2013	30691	27435	1859	580	16412	20781519	17410	55789	823057	920744
Ago 2013	28296	25456	1806	527	15484	19531626	16362	56012	789154	877182
Jul 2013	20717	18237	1565	498	11976	19946100	15442	48519	565359	642249
Jun 2013	30300	26558	1819	577	15526	21706707	17313	54587	796754	909018
May 2013	25536	22297	1705	506	12421	17908604	15714	52874	691221	791621
Abr 2013	22033	19059	1877	558	11193	14547178	16747	56326	571772	661001
Mar 2013	15457	13204	1422	374	8062	11805201	11614	44094	409328	479176
Feb 2013	8715	7333	1218	276	5095	9763416	7739	34104	205337	244047
Ene 2013	12865	10742	1182	351	6638	14820388	10903	36663	333023	398839
Dic 2012	10171	7912	1201	297	5143	6278891	9229	37234	245300	315328
Totales						**204035395**	**172453**	**563712**	**7356295**	**8353365**

Fuente: Informe automático del sistema de administración del sitio web a Noviembre de 2013.

7.6. Informe de reportes de resultados por parte de las agencias