

**SDP N° 01/2015 – “Evaluación de los Resultados 1, 3, 5 y 8 del Programa
País 2010-2015” - Argentina**

Informe Final



Coordinador:

Percy Nugent

Equipo Consultor:

Alejandra Kern

Penélope Vaca Ávila

Eduardo Chávez

Laura Saavedra

Mónica Casanovas

Percy Nugent

Buenos Aires, 30 de noviembre de 2015

INDICE DE CONTENIDOS

1. Propósito de la evaluación.....	1
2. Alcance y objetivos de la evaluación	2
3. Metodología de la evaluación.....	3
4. Matriz de evaluación.....	6
5. El contexto de cooperación del SNU.....	6
6. El contexto nacional	9
7. Análisis de Resultados.....	12
7.1. Evaluación del Resultado 1.....	12
7.2. Evaluación del Resultado 3.....	19
7.3. Evaluación del Resultado 5.....	26
7.4. Evaluación del Resultado 8.....	34
8. Transversalidad de Género	41
9. Cooperación Sur-Sur	43
10. Conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas	43
10.1. Conclusiones.....	43
10.2. Recomendaciones	47
10.3. Lecciones aprendidas.....	50

Anexos:

Anexo 1: Lista de Proyectos seleccionados para la evaluación.....	51
Anexo2: Matriz de evaluación.....	52
Anexo 3: Lista de actores clave entrevistados	62
Anexo 4: Matriz de resultados y marco lógico de la intervención	63
Anexo 5: Fuentes de recursos financieros y ejecución por resultado	67
Anexo 6: Bibliografía adicional citada en el texto	69

Tablas y Gráficos

Tabla 1. Criterios de selección aplicables a la muestra de proyectos elegidos	5
Tabla 2: Matriz de marco lógico del resultado 1.....	12
Tabla 3: Productos, indicadores de desempeño y metas del Resultado 1	14
Tabla 4: Matriz de marco lógico del resultado 3.....	19
Tabla 5: Matriz de marco lógico del resultado 5.....	26
Grafico 1: flujo de información en la planificación	3
Gráfico 2: Relaciones entre los documentos estratégicos.....	8
Grafico 3: Fuentes de financiamiento del resultado 1.....	16
Grafico 4: fuentes de financiamiento del resultado 3	24
Gráfico 5: Comparación de presupuestos por resultado.....	27
Grafico 6: Recursos del área gobernabilidad por períodos.	34
Grafico 7: Evolución de los recursos por nivel de gobierno.....	39

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CNCPS	Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Presidencia de la Nación.
DIM	Direct Implementation Modality (Modalidad de implementación Directa)
DIN	National Implementation modality (Modalidad de implementación nacional)
DIPECHO	Disaster Preparedness Programme of European Commission's Humanitarian Aid and Civil Protection (ECHO)
EDR	Evaluación de Resultados del Desarrollo (Assessment of Development Results)
EPU	Examen Periódico Universal
ETM	Evaluación de medio término (de proyecto)
EF	Evaluación final de proyecto
GEF	Global Environmental Facility (Fondo Mundial del Ambiente)
GEI	Gases de Efecto Invernadero
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (Agencia Alemana de Cooperación Técnica)
GRD	Gestión del Riesgo ante Desastres
IAP	Informe Anual de Proyecto
IDH	Índice de desarrollo Humano
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
MiPyMEs	Micro, pequeñas y medianas empresas
MRECI	Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto
MTEySS	Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PAI	Plan Argentina Innovadora 2020 -Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva
PEA	Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial -2020 Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca
PEI	Plan Estratégico Industrial 2020 – Ministerio de Industria
PAPP	Plan de Acción del Programa de País
PPA	Programa País de Argentina (PNUD)
PRM	Países de Renta Media
PRMA	País de Renta Media Alta
RMT	Revisión De Medio Término
ROAR	Results-Oriented Annual Report (PNUD)
SPD	Solicitud de Propuesta
SyE	Seguimiento y Evaluación (mecanismos de)
TDR	Términos de Referencia
UNSAM	Universidad Nacional de San Martín
UNAJ	Universidad Nacional Arturo Jauretche

Resumen Ejecutivo

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Argentina, en conjunto con el Organismo Público de Coordinación representado por la Secretaría de Coordinación y Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, elaboró el Programa **País de Argentina** (PPA) para contribuir al logro de resultados de desarrollo en el período 2010-15. El PPA se enmarca en la programación conjunta del Sistema de Naciones Unidas en Argentina 2010-15 planteada en el **Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD)**.

El PPA se implementa en un contexto nacional, de continuidad democrática sin rupturas desde 1983, en el que el Estado ha tomado un rol cada vez más activo en la definición de una agenda de ampliación de derechos, particularmente económicos y sociales. En el plano económico, Argentina viene sosteniendo un periodo de crecimiento del producto y del empleo, acompañados por una sensible mejora de los indicadores sociales y económicos. Los indicadores de desigualdad, en consecuencia, muestran progresos significativos en el camino hacia una sociedad más equitativa. Además, desde una perspectiva de Derechos Humanos, el país avanzó significativamente en aspectos normativos.

No obstante los avances descriptos, el país enfrenta últimamente un contexto internacional con signos de recesión, donde la economía argentina parece entrar en una nueva fase y se plantean nuevos desafíos para alcanzar un desarrollo sostenible e inclusivo. En este contexto, si bien todas las provincias mostraron una tendencia positiva en todos los indicadores referidos, y a pesar de que ha habido cierta convergencia entre los distritos, sigue habiendo grandes disparidades territoriales reflejadas en los datos de IDH por provincia.

Afrontar estos desafíos requiere de un Estado con “capacidades” fortalecidas y con una robusta “gobernanza democrática”, la cual debe aún afrontar desafíos con respecto a una implementación más eficaz, flexible y eficiente de las políticas públicas y que fomente en mayor medida articulaciones entre las diversas áreas de gestión.

En esta orientación el Programa de País del PNUD en Argentina para el periodo 2010-15 refleja las estrategias y prioridades del Gobierno argentino en materia de equidad y desarrollo, proponiendo resultados en las siguientes esferas:

- Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y reducción de la pobreza
- Promoción de la gobernabilidad democrática
- Ordenamiento de la energía y del medio ambiente para el desarrollo sostenible
- Igualdad de género
- Cooperación Sur-Sur

La presente evaluación corresponde a una convocatoria del PNUD en Argentina, en el marco de un compromiso para mejorar la eficacia de su programación, con el fin de identificar, documentar y valorar las contribuciones los proyectos al logro de los resultados y las lecciones aprendidas como insumo para el siguiente ciclo programático.

Alcances y objetivos de la evaluación

La evaluación se realizó en base a un conjunto de proyectos seleccionados, estableciendo reflexiones sobre su desempeño y contribución a los resultados de desarrollo y al logro de sus

efectos. Considerando la diversidad temática, cobertura y magnitud de los proyectos, fue posible una agregación de conocimiento que permitió extender conclusiones siguiendo la cadena lógica "proyectos - resultados - efectos - programa" que rige la matriz del PPA.

Con esta orientación, la evaluación de efectos tuvo por **objetivos** evaluar:

- Los avances en el logro de los efectos, incluidos los efectos inesperados
- Los factores que han contribuido avanzar en los efectos.
- La contribución del PNUD a esos efectos y el valor agregado al Programa País.
- La eficacia de la estrategia de alianzas establecidas por PNUD en el logro de efectos.
- la contribución del PNUD en las áreas temáticas (tanto en materia de políticas como de generación de conocimiento), impulsando lazos transversales y su relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD).

La metodología utilizada en la evaluación sigue los TDR especificados por la oficina nacional del PNUD y está fundada en la política de evaluación de la agencia. Acorde a dichas referencias, se adoptaron los criterios de eficacia, eficiencia y sostenibilidad para evaluar de los proyectos y proyectar sus efectos a los fines estratégicos, valorando la contribución del PNUD y la calidad de las alianzas establecidas. Se ha analizado en forma sistemática la base documental existente y consultado a los actores clave del proceso de implementación (proceso participativo), generando evidencia sobre los progresos y logros alcanzados y las contribuciones que el PNUD ha logrado aportar, respecto de los siguientes resultados:

- **Resultado 1:** "Iniciativas productivas fortalecidas para incrementar las oportunidades de empleo y acrecentar el ingreso mejorando la equidad, la competitividad y la sostenibilidad"
- **Resultado 3:** "Medidas puestas en práctica para dar respuesta a desafíos ambientales críticos, como impacto del cambio climático y prevención, respuesta y recuperación ante riesgos de desastres"
- **Resultado 5:** "Acceso a servicios sociales básicos ampliado, para reducir disparidades entre grupos vulnerables y territorios" y
- **Resultado 8:** "Capacidades institucionales fortalecidas a fin de posibilitar mayor eficiencia, eficacia y transparencia en la prestación de servicios y el acceso a éstos, para el logro de los ODM",

Los hallazgos se han sistematizado para cada resultado y se han planteado conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas en el marco de los proyectos evaluados.

Análisis de Resultados

El componente del PPA desinado a la promoción del desarrollo productivo inclusivo y sostenible (**Resultado 1**), se orientó sustancialmente hacia el fortalecimiento de capacidades, tanto a nivel nacional como subnacional, para impulsar el crecimiento y la sostenibilidad de microempresas y de Pymes, como factores de generación de empleo digno, y contribuir de este modo a reducir las disparidades territoriales en la distribución del ingreso. En particular, se promovió el desarrollo de clusters y redes productivas con impacto para el desarrollo de las economías regionales y se implementó un programa de apoyo a empresas autogestionadas, particularmente exitoso para preservar y sostener el empleo. También se prestó asistencia a empresas en la adopción de prácticas productivas más sostenibles y no contaminantes.

Estas iniciativas del PNUD posibilitaron la asistencia técnica a organismos competentes y la capacitación a instituciones, empresas, emprendedores y profesionales de la industria, con una cobertura amplia tanto a nivel sectorial como regional. Un aspecto destacado para evaluar sus logros, ha sido la complementación de asistencia técnica (conocimiento e innovación) con la promoción de mecanismos financieros apropiados para MiPyMEs, lo cual viabilizó el acceso a los beneficios de los actores locales. Por otra parte, se han implementado acuerdos de coordinación interjurisdiccional que permiten trabajar a futuro con mayores consensos y se ha iniciado un trabajo de alianzas que debe profundizarse para extender y articular los beneficios entre programas.

El **Resultado 3**, involucra un conjunto de proyectos a través de los cuales se apoyó el fortalecimiento de las capacidades institucionales del Estado a nivel nacional, regional y local, mediante la generación de productos de conocimiento y experiencias que facilitaron la formulación informada de políticas, apoyando las estrategias de mitigación y adaptación del cambio climático, como también el desarrollo de planes territoriales de prevención y respuesta temprana ante riesgos de desastres naturales o antrópicos, desarrollados con participación comunitaria y enfoque de género. Además, el trabajo de alianzas ha sido muy importante en el desarrollo interno de los proyectos aunque aún queda mucho por aprovechar de la sinergia entre proyectos y en la complementación con otras agencias del SNU, incluyendo la cooperación regional (sur - sur).

El valor agregado de este enfoque estratégico ha permitido dar respuesta de manera flexible a las necesidades de los distintos actores (asociados, decisores, beneficiarios) atendiendo los distintos contextos de coyuntura y su evolución, para encontrar soluciones acordadas sobre la base de una planificación participativa de carácter amplio (multisectorial). En la visión de los asociados, el acompañamiento del PNUD ha sido importante para dar asistencia técnica en tres aspectos centrales: los sistemas de seguimiento y evaluación (S y E), la innovación en nuevas líneas de trabajo y la diseminación de buenas prácticas para la resolución de temas clave.

La contribución de los proyectos para ampliar el acceso a servicios sociales (**Resultado 5**), estuvo centrada en la mejora de la gestión de recursos y el fortalecimiento de las capacidades del Estado para la implementación de políticas y programas, contribuyendo a la eficacia de las mismas. Los logros se visualizan por la calidad y diversidad de procesos instalados, con prioridad en temas de salud y seguridad alimentaria, que permitieron una puerta de entrada para abordar un conjunto complejo de problemáticas sociales que afectan a grupos vulnerables (educación, cuidados, igualdad de género).

El fortalecimiento de las organizaciones comunitarias es un aspecto que resultó importante para potenciar la implementación de estas políticas e incorporar la perspectiva de género en los proyectos, y cabría extenderlo como práctica pertinente para otros proyectos, al tiempo que se podrían fortalecer las relaciones de “abajo hacia arriba” para la atención de problemáticas sociales emergentes y para la definición de acciones en conjunto con el gobierno. Por otra parte, el PNUD ha logrado articular alianzas con ministerios clave dentro de los proyectos, aunque existe la demanda por parte de varios asociados de que juegue un rol más amplio como generador de articulaciones y espacios de intercambio. En cuanto al abordaje de disparidades regionales, cuyos indicadores de desarrollo reflejan una alta heterogeneidad, aun se plantean desafíos que requieren de consensos con el gobierno sobre la estrategia para abordar dichas brechas territoriales.

En el Resultado 8 hubo una focalización hacia el fortalecimiento de capacidades institucionales en términos de mayor eficiencia, eficacia y transparencia para la prestación de servicios, el acceso a ellos y para el logro de los ODM. Se ha logrado la mejora de los sistemas de gestión de importantes instituciones en los Poderes Ejecutivos, tanto a nivel nacional como provincial, con impacto a nivel de la implementación de políticas. Las iniciativas implicaron una gestión más participativa de las políticas públicas, mejora de la atención al ciudadano, posibilidad de administrar planes sociales a gran escala y la incorporación de ODM en la planificación de las políticas públicas en 16 jurisdicciones subnacionales.

El enfoque flexible de implementación de los proyectos ha sido destacado por los asociados, permitiendo realizar ajustes importantes con una mejor adaptación a las necesidades locales, logrando incluso impactos positivos no previstos, en la mejora y calidad de los servicios prestados por la administración pública, que han podido ser transferidos a otras reparticiones del Estado (como en el caso de ARBA). Sin embargo aún quedan por incorporar a la planificación indicadores que permitan realizar mediciones, en la mejora de la gestión y los avances en los ODM, a nivel de su impacto territorial más allá de su alcance jurisdiccional.

Conclusiones

1 - El programa de cooperación del PNUD en Argentina acompañó las prioridades nacionales, fomentando el desarrollo de la capacidad institucional y apoyando la recuperación del Estado en su papel estratégico de promoción de un desarrollo humano inclusivo y sostenible.

2 - La estrategia institucional y de fomento de capacidad del PPA se centró en la articulación de demandas, para lo cual el PNUD desempeñó un papel de facilitador que es reconocido por sus asociados, reuniendo a los actores del desarrollo del gobierno, la sociedad civil y el sistema político a nivel federal, provincial y municipal para afrontar los desafíos comunes.

3 - La formulación del PPA, alineado al MANUD, ha significado un marco estratégico que permitió una cooperación más coherente y efectiva con sus asociados nacionales, posibilitando sinergias y una coordinación más directa. Sin embargo, aún quedan por desarrollar acciones transectoriales que potencien sus efectos, afiancen alianzas dentro del SNU y aseguren una estrategia territorial que contemple las disparidades del desarrollo en Argentina.

4 - La capacidad técnica y analítica del personal del PNUD ha sido valorada y reconocida ampliamente por sus asociados nacionales. Sin embargo, se han identificado algunas dificultades de planificación y gestión, al mismo tiempo que algunos actores del desarrollo demandan al PNUD una mayor contribución técnica y nuevos roles en su papel de articulador y promotor de intercambios y experiencias.

5 - En su estrategia de lograr un mayor valor agregado para los proyectos de desarrollo, el PNUD ha adoptado un enfoque flexible, liderando iniciativas para no desatender temas críticos, generando la sistematización de conocimiento y promoviendo la participación multisectorial para que sirva de base a la formulación de políticas más sostenibles a futuro.

6 - En concordancia con las consecuencias esperables del denominado "giro estratégico", es notorio un énfasis en el diseño de estrategias de salida de los proyectos, a fin de internalizar sus beneficios en las instituciones participantes y sostener sus efectos en los ámbitos de competencia. Persisten sin embargo situaciones en las que la sostenibilidad de estos efectos

requiere mayores esfuerzos y nuevas alternativas para que se incorporen en las prácticas de gestión y en las decisiones de políticas.

Recomendaciones

1 - Continuar y profundizar el apoyo al desarrollo institucional, para consolidar el rol del estado en la promoción de un modelo de desarrollo inclusivo y sostenible, propiciando las reformas institucionales que consoliden este cambio de paradigma y logren reducir las disparidades regionales que persisten.

2- Consolidar el marco de cooperación estratégico del MANUD, identificando las oportunidades de nuevas sinergias entre las diferentes agencias del SNU y una coordinación más directa para mejorar la calidad de sus alianzas, capitalizando las experiencias exitosas de buenas prácticas.

3 - Continuar el apoyo al diálogo y a los mecanismos de deliberación en los diferentes niveles del gobierno y de la sociedad incluyendo a otros actores, más allá de las partes interesadas inmediatas, para aprovechar más y mejorar la calidad de sus alianzas.

4 - Profundizar el “giro estratégico” en cuanto al papel desempeñado por el PNUD de asesoría y cooperación técnica, promoviendo la generación de productos del conocimiento, los sistemas de evaluación y el fortalecimiento del empleo de redes, para el fortalecimiento de las capacidades de gestión.

5- Asegurar la sostenibilidad de los efectos y beneficios en la salida de las iniciativas y proyectos de desarrollo, procurando tanto la apropiación necesaria a nivel institucional como el apoyo de las fuentes de financiación nacional una vez que cesa la ayuda del PNUD.

6 - Continuar adoptando un enfoque flexible en la programación, para asegurar la capacidad de respuesta del PNUD a situaciones cambiantes del contexto regional e internacional, asumiendo el liderazgo en la concientización de la agenda de desarrollo del SNU y su continuidad en las políticas nacionales.

Lecciones aprendidas

a. La generación de productos de conocimiento ha reportado en muchas situaciones beneficios importantes para fijar líneas de base, desarrollar instrumentos de gestión y visibilizar análisis sustantivos para la formulación de nuevas líneas de trabajo. En este sentido, la importancia de una dotación de recursos humanos de alta calificación sigue siendo un aporte muy valorado en el trabajo de asistencia y cooperación del PNUD.

b. La visión estratégica del programa de Cooperación del PNUD, favorecida en el contexto del dialogo interagencial del MANUD, ha permitido complementar recurso y oportunidades, lo que abre el camino para abordar temas transversales e intersectoriales en el próximo ciclo del PPA.

c. Existen aún temáticas y situaciones en las que el PNUD debe y puede cumplir un rol de liderazgo, reconocido por sus asociados nacionales, para impulsar con iniciativas propias la atención de ciertas temáticas o la continuidad de otras.

e. El trabajo de alianzas ha sido muy importante en el desarrollo interno de los proyectos pero en la visión de los asociados aún queda mucho por realizar en la sinergia entre proyectos y en la complementación con otras agencias del SNU, incluyendo la cooperación regional (sur - sur).

Introducción

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Argentina, en conjunto con el Organismo Público de Coordinación representado por la Secretaría de Coordinación y Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, elaboró el **Programa País de Argentina** (PPA) y el **Plan de Acción del Programa de País** para contribuir al logro de resultados de desarrollo en el país en el período 2010-15. Este marco programático para la cooperación del PNUD en Argentina se enmarca en la programación conjunta del Sistema de Naciones Unidas en Argentina 2010-15 (**Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo - MANUD**). Por otro lado, a nivel global, el Programa País de Argentina está alineado con el **Plan Estratégico del PNUD 2014-17**.

Para el periodo 2010-15, el Programa de País del PNUD en Argentina refleja las estrategias y prioridades del Gobierno argentino en materia de equidad y desarrollo, proponiendo resultados en las siguientes esferas:

- Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y reducción de la pobreza
- Promoción de la gobernabilidad democrática
- Ordenamiento de la energía y del medio ambiente para el desarrollo sostenible
- Igualdad de género
- Cooperación Sur-Sur

La presente evaluación responde a los TDR de la Solicitud de Propuesta N° 1/ 2015 del PNUD en Argentina, abarcando los resultados 1, 3 ,5 y 8 del Programa País del PNUD. Esta evaluación se plantea al finalizar el periodo de ejecución del Programa País 2010-15 con el **fin de valorar la contribución del PNUD** a las prioridades definidas por el Gobierno de Argentina, así como determinar los avances que se presentan sobre los resultados elegidos y sus efectos según han sido definidos en el Documento del Programa País hasta la fecha.

El documento está organizado siguiendo las pautas del Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo (PNUD, 2009), según las cuales se presentan los fundamentos metodológicos, el contexto, los hallazgos de las contribuciones en cada resultado y las conclusiones y recomendaciones generales que surgen del análisis.

1. Propósito de la evaluación

La evaluación se realiza en el marco de un compromiso del PNUD para mejorar la eficacia de su programación y a este fin el entendimiento basado en evidencia es un insumo clave para la programación. En consecuencia la evaluación tiene el propósito de identificar, documentar y valorar las contribuciones del PNUD al logro de los resultados y las lecciones aprendidas como insumo para el siguiente ciclo programático. Asimismo, se espera generar conocimiento para un uso más amplio de las conclusiones en futuras iniciativas y servir como base de referencia a próximas evaluaciones.

Las conclusiones y recomendaciones que se deriven del presente ejercicio serán una contribución para el nuevo ciclo programático, contando con una opinión independiente respecto de las lecciones aprendidas y buenas prácticas del ciclo anterior.

2. Alcance y objetivos de la evaluación

2.1 Alcance

La evaluación abarca el período de implementación 2010- 2015 de un conjunto de proyectos seleccionados previamente por la Oficina País (ver Anexo 1), estableciendo reflexiones sobre el desempeño de los mismos en relación a su contribución a los resultados de desarrollo con los cuales se vinculan, y analizando en forma sistemática y objetiva los progresos hacia el alcance de un efecto determinado en el PPA, valorando la contribución en el proceso del PNUD y los socios involucrados. A éste fin, los resultados considerados son:

- **Resultado 1:** “Iniciativas productivas fortalecidas para incrementar las oportunidades de empleo y acrecentar el ingreso mejorando la equidad, la competitividad y la sostenibilidad”
- **Resultado 3:** “Medidas puestas en práctica para dar respuesta a desafíos ambientales críticos, como impacto del cambio climático y prevención, respuesta y recuperación ante riesgos de desastres”
- **resultado 5:** “Acceso a servicios sociales básicos ampliado, para reducir disparidades entre grupos vulnerables y territorios” y
- **Resultado 8:** “Capacidades institucionales fortalecidas a fin de posibilitar mayor eficiencia, eficacia y transparencia en la prestación de servicios y el acceso a éstos, para el logro de los ODM”,

Atento a las definiciones previas y a la metodología de evaluación del PNUD, este ejercicio se ajusta a cometidos de una **evaluación de efectos**. En otros términos, la evaluación considera información como evidencia para identificar avances en los resultados¹ y evaluar en qué medida se ha logrado el efecto, por qué y cómo se hizo, así como cuáles han sido las contribuciones del PNUD al cambio en una situación de desarrollo dada (teoría del cambio).

2.2 Objetivos

La evaluación está orientada centralmente a cumplir los requisitos de una evaluación de efectos, siendo sus objetivos principales evaluar:

- Los avances en el logro de los efectos, incluidos los efectos inesperados de actividades relacionadas con el efecto planeado
- Los factores que han contribuido avanzar en los efectos.
- La contribución que ha hecho el PNUD a esos efectos y el valor agregado al Programa País.
- La eficacia de la estrategia de alianzas establecidas por PNUD en el logro de los efectos.
- la contribución del PNUD en las áreas temáticas (tanto en materia de políticas como de generación de conocimiento), impulsando lazos transversales y su relación con el Plan Estratégico del PNUD 2014- 2017, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD).

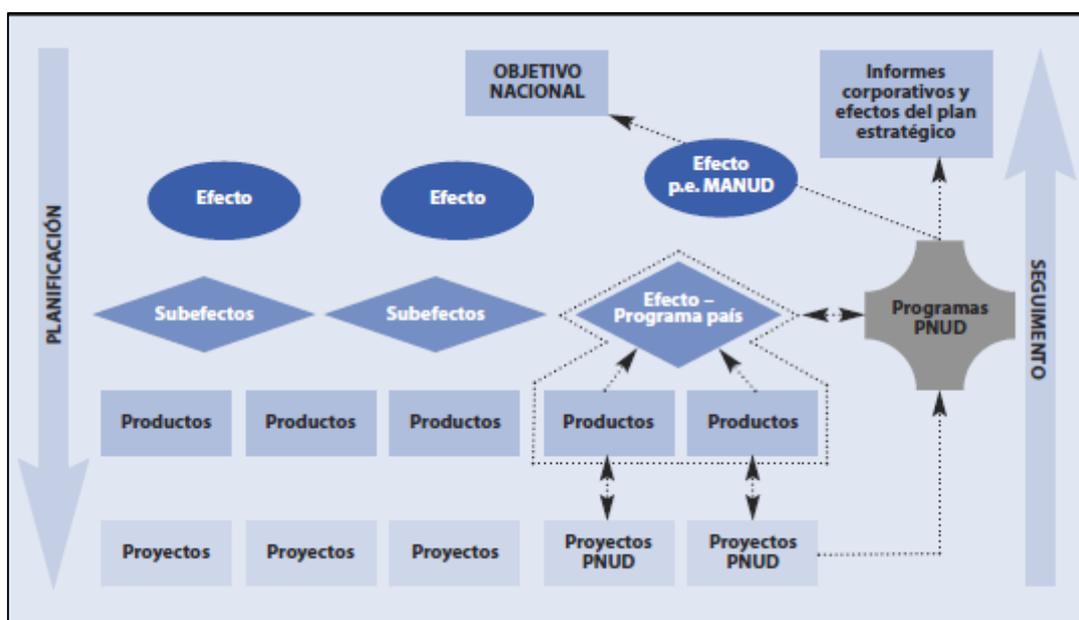
¹Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo, página 129 (PNUD, 2009)

3. Metodología de la evaluación

La metodología utilizada se basa en los TDR especificados por la oficina nacional del PNUD. Según estos fundamentos se adoptaron los criterios de pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad para evaluar las contribuciones de las iniciativas a los resultados de desarrollo y proyectar sus efectos a los fines estratégicos del PPA, valorando la contribución del PNUD, su capacidad de respuesta y la calidad de las alianzas establecidas.

En términos de marco lógico, la evaluación de resultados y su aporte al logro de efectos, analiza el flujo de información de la cadena "productos - resultados- efectos- objetivos" en sentido inverso al que se planteó en la planificación, dando el contexto en el que se evalúan las contribuciones de cada conjunto de proyectos (resultado) (ver Gráfico1).

Gráfico 1: flujo de información en los procesos de planificación y seguimiento.



La evaluación se llevó a cabo en tres fases, con el fin de cumplir con los requisitos de la metodología y avanzar en la búsqueda de evidencia, asegurando la participación de los distintos actores involucrados.

La fase preparatoria abarcó la revisión preliminar de documentación, la consulta sobre los lineamientos a los responsables del proceso de evaluación del PNUD y la elaboración de una Matriz de evaluación (Anexo 2) como guía de todo el proceso metodológico de revisión.

La segunda fase incluyó un análisis preliminar en base a toda la documentación disponible de los proyectos, otra documentación complementaria y la entrevista a los responsables de áreas del programa del PNUD para indagar sobre su valoración del proceso de implementación.

La fase final en la que se incorporaron las evidencias surgidas de las entrevistas realizadas a otros actores clave del proceso (asociados, beneficiarios, expertos), para reunir sus opiniones sobre la implementación del PPA y profundizar en el análisis de las contribuciones, concluyendo en un informe final sobre hallazgos y conclusiones.

3.1 Criterios de la evaluación

Los criterios de evaluación utilizados se ajustan a las siguientes definiciones y consideraciones:

El criterio de **pertinencia** se aplica para examinar el grado en el que los productos y efectos logrados en cada eje concuerdan con las políticas y prioridades nacionales y locales de la Argentina. En tal sentido, la pertinencia es analizada en el contexto de las vinculaciones del PPA con el MANUD, por cuanto este es un instrumento de planificación de prioridades y acciones, diseñado en forma mancomunada con el país. Al mismo tiempo, se ha considerado en qué medida las iniciativas responden a las prioridades de desarrollo humano y del plan del PNUD en los temas de derechos humanos e igualdad de género.

La aplicación de este criterio implica considerar también la *idoneidad*, esto es la medida en que el PNUD fue capaz de responder de manera receptiva a prioridades de desarrollo cambiantes y emergentes, considerando la dimensión cultural, la viabilidad de las actividades y la modalidad de implementación.

Bajo el criterio de **eficacia** se considera el grado en el que las iniciativas lograron los resultados esperados y la medida en que se avanzó para alcanzarlos. La valoración de la eficacia se focaliza en las contribuciones del PNUD a los efectos buscados y en el funcionamiento de las alianzas establecidas a tal fin.

Con el criterio de **eficiencia** se busca medir en qué medida los insumos o recursos (como los fondos, la experiencia y el tiempo) ha generado resultados de forma económica.

La aplicación del criterio de **sostenibilidad** implica valorar en qué medida se dan las condiciones sociales, económicas, políticas e institucionales que permiten sostener los beneficios alcanzados en cada efecto, al cierre del período abarcado por el Programa País.

3.2 Fuentes de información

Con el fin de que los hallazgos de la evaluación se basaran en evidencia y pudiesen ser validados mediante triangulación u otros métodos de contrastación, se recurrió a la información de distintas fuentes, que incluyen:

- a) el análisis exhaustivo de documentos de los proyectos, que reflejan las distintas instancias de su formulación, avances y modalidades de implementación. Las evaluaciones externas e independientes y otros documentos producidos que dan cuenta de la visibilidad y generación de conocimiento, así como de documentos propios de los mecanismos de Seguimiento y Evaluación del PNUD, en particular los que dan cuenta del avance en los resultados (ROAR).
- b) bibliografía ampliatoria de las temáticas abarcadas en la evaluación, documentos públicos y de política que dan cuenta del contexto o de los impactos del PPA y sus iniciativas, así como los documentos estratégicos y que dan marco al PPA.
- c) entrevistas y reuniones de consulta a los responsables del programa del PNUD por áreas (Ambiente y Desarrollo Sostenible, Desarrollo Social y Productivo, Gobernabilidad Democrática) y temáticas transversales (Género), como así mismo del área de Monitoreo y Evaluación de la organización.

d) entrevistas a los actores clave de la implementación, para profundizar el análisis causal sobre experiencias exitosas y no exitosas, y extraer lecciones aprendidas que refuercen las recomendaciones en el informe final de la evaluación.

Las entrevistas fueron llevadas a cabo respondiendo a un diseño semiestructurado, con el doble objetivo de permitir la recolección de datos y la valoración de respuestas bajo un formato homogéneo y dar posibilidades a la mayor diversidad de opiniones y propuestas sobre los alcances del programa y los aportes del PNUD al logro de sus resultados y efectos.

La selección de preguntas tuvo en cuenta la valoración de los roles en diferentes áreas de práctica o temáticas, así como la relación entre las partes interesadas y su vinculación con el PNUD. Las entrevistas con el personal de PNUD hicieron foco en los enfoques estratégicos, la evolución de los procesos y en los mecanismos de asistencia y seguimiento a los proyectos. Las realizadas a los asociados y beneficiarios se centraron más en recabar su valoración de la contribución recibida del PNUD, la solidez de los diseños de proyecto (marco de resultados y recursos), la utilidad de procedimientos y herramientas de gestión y los impactos de los productos en el fortalecimiento de las instituciones (incluida la estrategia de salida).

La Oficina del país mostró una gran disponibilidad al facilitar el acceso a toda la documentación solicitada y a los actores clave que incluyeron: socios de Gobierno (responsables políticos), responsables de la implementación de proyectos (coordinadores), funcionarios y técnicos de organismos participantes, consultores, organizaciones de la sociedad civil, etc. La lista de personas entrevistadas se presenta en el Anexo 3.

3.3 Muestra y marco de contexto

El conjunto de proyectos seleccionados satisface una diversidad de criterios que los hace representativos de la diversidad temática, magnitud y modos de implementación del abanico las iniciativas que abarca el PPA (ver Tabla 1). Además debe considerarse que estos proyectos representan el 92% del presupuesto total del programa, lo cual refuerza su peso en la evaluación.

Tabla 1. Criterios de selección aplicables a los proyectos seleccionados.

Criterios de selección aplicables a la muestra
La selección incluye los siguientes perfiles de proyecto:
Tanto proyectos en ejecución como acciones ya concluidas, esto es, proyectos cerrados.
Tanto proyectos ejecutadas en la capital (sede del gobierno nacional) como acciones implementadas en el resto del país.
Tanto proyectos de elevado presupuesto como acciones de presupuesto reducido.
Tanto proyectos con proyectos piloto como sin ellos.
Tanto acciones ejecutadas con el Gobierno o que beneficiaron a este como acciones ejecutadas con entidades de la sociedad civil o que beneficiaron a estas.
Tanto proyectos ejecutados mediante la modalidad NEX/NIM (ejecución nacional) como acciones/ proyectos ejecutados mediante la modalidad DEX/DIM (ejecución directa).
Tanto acciones con buen desempeño como acciones que tengan (o tuvieran) problemas en su desempeño.

De igual modo la selección comprendió los tres requisitos siguientes:
La muestra incluye intervenciones que incorporaran elementos de cooperación Sur-Sur.
La muestra incluye proyectos interagenciales, esto es, acciones ejecutadas en cooperación con una o varias agencias de las Naciones Unidas.
La muestra incluye proyectos regionales o al menos proyectos insertos en procesos regionales mayores.

Atento a esta diversidad temática, cobertura y magnitud de los proyectos ha sido posible considerar una agregación de conocimiento que, como se ha dicho antes, permitió extender conclusiones siguiendo la lógica "proyectos - resultados - efectos - programa" que rige la matriz de marco lógico del PPA.

No obstante, cabe precisar que el PNUD por sí solo no puede lograr los resultados esperados, ya que cambios de la naturaleza que se plantean en el Programa País, no dependen únicamente de su rol² sino del contexto y del compromiso asumido por los asociados nacionales (gobierno y sociedad civil). En este sentido, cobra importancia considerar en el análisis tanto los datos del contexto, como la efectividad de las alianzas con actores públicos y privados en el nivel nacional y subnacional, el rol de las demás agencias del SNU y otros organismos de cooperación internacional, que en conjunto o individualmente tienen su contribución a la viabilidad y sostenibilidad de los procesos en favor del desarrollo.

4. Matriz de evaluación

La Matriz de evaluación constituye la herramienta central de planificación de la evaluación. En ella se identificaron las preguntas clave para la evaluación y cómo se obtuvieron las respuestas con los métodos seleccionados para obtener datos y analizarlos.

En la Matriz de evaluación que se ha desarrollado para la presente evaluación (Anexo 2), se precisan las preguntas planteadas, las fuentes de información, los métodos de recolección de datos, las herramientas o métodos de análisis apropiados para cada fuente de información, y el estándar o medida por la que fue evaluada cada pregunta (indicadores de desempeño).

Esta matriz funciona como un mapa de referencia sobre la estructura de la evaluación, que establece vínculos claros entre los criterios de evaluación, las preguntas y la información necesaria para resolverlas. En ella pueden verse también las vinculaciones ente distintas fuentes y los distintos niveles de análisis (contrastación, triangulación). Las preguntas de la matriz orientaron las entrevistas dirigidas a actores clave de la implementación de proyectos.

5. El contexto de cooperación del SNU

En Argentina, el PNUD tiene una larga trayectoria de cooperación con actores nacionales, provinciales y locales, así como con instituciones públicas y organizaciones sociales. Para contextualizar el actual Programa País del PNUD, cabe destacar que durante la vigencia del

² Según se consigna en los TDR y en el manual de evaluación (PNUD, 2009:168). La evaluación de efectos puede considerar indicadores de desempeño (cobertura de servicios de salud, aplicación de normativa ambiental) y metas que dependen de situaciones del contexto o de competencias exclusivas del Estado.

Programa 2005 - 2009, se redefinió el papel de la cooperación en lo que se denominó un “giro estratégico” (PNUD, 2009), mediante el cual se planteó fortalecer los servicios de cooperación técnica para el desarrollo, frente a los servicios de apoyo a la gestión pública que venían desarrollándose. Este giro, se tradujo paulatinamente en una cartera de proyectos del PNUD con mayor aporte técnico y sustantivo al desarrollo, con el fortalecimiento de capacidades como parte integral de cada uno de los proyectos de cooperación.

Posteriormente, en el contexto de la reforma del Sistema de Naciones Unidas (SNU), el año 2010 marca un importante hito en el país, al establecerse el primer **Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) 2010/2014** (ampliado luego hasta 2015). Su objetivo fundamental ha sido trabajar en forma más coordinada y articulada con el gobierno en torno de objetivos y prioridades acordados, al ritmo del avance en la agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Por su carácter de país de renta media, el MANUD en Argentina es un marco voluntario aunque en la práctica ha devenido en un proceso amplio y representativo de los actores del desarrollo. El MANUD sintetiza las prioridades surgidas de un proceso de diálogo y planificación conjunta entre el SNU y el gobierno argentino, a través de la coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. El rol del PNUD en este contexto ha sido fundamental, ya que tiene a su cargo la función de coordinación estratégica en el país, a través del Sistema del Coordinador Residente (SCR). El **Programa País de Argentina (PPA)** y el Plan de Acción del Programa de País (PAPP) del PNUD tienen el propósito de contribuir a las prioridades definidas en el MANUD (punto 4.1 PPA).

El MANUD identifica cuatro **áreas prioritarias de cooperación**; a saber: i) desarrollo productivo sustentable; ii) inclusión y equidad social; iii) gestión y acceso a servicios para la protección de derechos sociales; y iv) desarrollo institucional. A ello se agregan **dos ejes transversales**: la igualdad de género y el fortalecimiento y desarrollo regional. En sintonía con estas prioridades, se definieron **seis efectos directos**: la promoción del desarrollo productivo; la promoción del trabajo decente; el logro de mayores niveles de inclusión social y sin discriminación; la reducción de las brechas de acceso a la salud; la mejora en la equidad en el acceso a la educación; y el fortalecimiento de las capacidades estatales para el desarrollo institucional. Cada efecto está desglosado en sub-efectos denominados “efectos de Programa País”, con sus correspondientes resultados esperados.

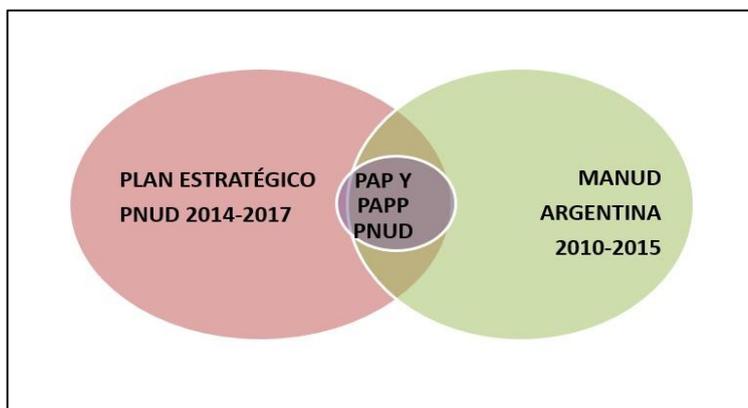
Al mismo tiempo que el Programa País se enmarca en el MANUD, a nivel global está alineado con el **Plan Estratégico del PNUD 2014-17**. Según este documento, la **Visión** del organismo es “Ayudar a los países a lograr en forma simultánea la erradicación de la pobreza y una reducción significativa de las desigualdades y la exclusión”. En este marco, los **resultados** propuestos son:

1. El crecimiento y el desarrollo incluyentes y sostenibles, con incorporación de capacidades productivas que generen empleo y medios de vida para los pobres y los excluidos;
2. Satisfacción de las expectativas de los ciudadanos respecto de la participación, desarrollo, estado de derecho y responsabilidad con sistemas más sólidos de gobernanza democrática;
3. Instituciones fortalecidas de los países para dar acceso universal en forma progresiva a los servicios básicos;

4. Logro más rápido del progreso en cuanto a la reducción de la desigualdad de género y la promoción del empoderamiento de la mujer;
5. Capacidad de los países para reducir las probabilidades de conflicto y reducir el riesgo de desastres naturales, incluidos los derivados del cambio climático;
6. Pronta recuperación y regreso rápido a senderos sostenibles de desarrollo en situaciones posteriores a conflictos y desastres;
7. Debates y medidas sobre el desarrollo en todos los niveles con prioridad en la pobreza, la desigualdad y la exclusión de manera consecuente con nuestros principios de participación.

Los lineamientos estratégicos y objetivos de ambos documentos constituyen un marco de referencia para la planificación y ejecución de las actividades del PNUD y como tales son tenidos en cuenta en la presente evaluación. De tal modo se propone evaluar las contribuciones de las iniciativas examinadas a los resultados y objetivos del PPA, y su importancia en la vinculación con dichas estrategias y las relaciones planteadas entre ellas.

Gráfico 2: Relaciones entre los documentos estratégicos



Manteniendo la orientación fijada en el "giro estratégico, el **Programa País para 2010-2015** tuvo el propósito de apoyar las prioridades definidas por el Gobierno nacional y expresadas en el MANUD, en materia de equidad y desarrollo. De conformidad con las recomendaciones de la Evaluación de Resultados de Desarrollo realizada en 2009, el Programa se planteó ser flexible para responder a la evolución de la coyuntura, de acuerdo con las pautas establecidas en el MANUD y los requerimientos del Gobierno.

El PNUD se focalizó primordialmente en el desarrollo de capacidades de gestión a nivel nacional y subnacional, y de la sociedad civil. Así contribuyó a los adelantos en la promoción de los derechos humanos y la igualdad de género, en la ampliación de la cobertura de servicios sociales básicos alimentarios y de salud, en el impulso a iniciativas de micro financiación para las poblaciones vulnerables, y en las iniciativas de protección ambiental y aumento de la resiliencia ante el cambio climático.

Los resultados que se analizan en esta evaluación se encuadran en tres esferas de acción previstas en este programa de acción (ODM y reducción de la pobreza, gobernabilidad democrática, ambiente y desarrollo sustentable) y contemplan la igualdad de género y los Derechos Humanos como ejes transversales.

6. El contexto nacional

Argentina atraviesa un proceso de democratización sin rupturas desde 1983. En este contexto, los gobiernos que se han sucedido en los últimos años han otorgado al Estado un rol activo en la definición de una agenda de ampliación de derechos, particularmente económicos y sociales. Esta orientación requiere de un Estado con “capacidades” fortalecidas y con una robusta “gobernanza democrática”, la cual debe aún afrontar desafíos con respecto a una implementación más eficaz, flexible y eficiente de las políticas públicas y una orientación que fomente en mayor medida articulaciones entre las diversas áreas de trabajo.

En el plano económico Argentina viene sosteniendo un periodo de crecimiento del producto y del empleo, acompañados por una sensible mejora de los indicadores sociales y económicos. Entre 2003 y 2013 el PBI per cápita registró una tasa de crecimiento promedio del 5,2% anual y la tasa de crecimiento del empleo fue del 2,9% anual entre 2004 y 2013, frente al 0,4% anual del periodo 1992-2000 (BM, 2014). De acuerdo con datos del INDEC, la tasa de desocupación en el total del país presentó una clara disminución entre 2003 y 2008, pasando de 16,3% a 7,8% y alcanzando la meta prevista en los ODM de situar el desempleo por debajo del 10%. Tras un leve aumento en 2009 bajó a 7,5% el año siguiente y se mantuvo relativamente estable, registrándose ese mismo valor durante el último trimestre de 2014. Estos datos evidencian el resultado de las políticas para promover el empleo y el trabajo decente en Argentina, las cuales se erigieron como una respuesta de política económica a la crisis de 2001 (Bertranou, 2013) y han sido un vehículo central para la reducción de la pobreza. La pobreza relativa descendió desde el 53% en el segundo semestre de 2002 al 6,5% en el segundo semestre de 2011 (CNCPS, 2012)³ y la pobreza absoluta -medida por ingresos de US\$4 al día-, indica la misma tendencia decreciente, pasando del 31% en 2004 al 10,8% en 2013 (Banco Mundial, 2014:v).

Los indicadores de desigualdad muestran también progresos significativos en el camino hacia una sociedad más equitativa. El indicador de Brecha de Ingresos muestra que la desigualdad entre la población más rica y más pobre, se redujo un 55% entre los años 2002 y 2011, desde un piso en el que durante el segundo semestre del año 2002, el 20% más rico de la población tenía un ingreso 23 veces mayor que el 20% más pobre. Si bien la brecha continúa siendo amplia, esta diferencia disminuyó a 10,5 veces en el segundo semestre de 2011 (CNCPS, 2012:4). Del mismo modo, el coeficiente de Gini disminuyó de 50,2 en 2004 a 42,5 en 2012 (Banco Mundial, 2014:v). Si bien todas las provincias mostraron una tendencia positiva en todos estos aspectos, y a pesar de que ha habido cierta convergencia entre los distritos, sigue habiendo grandes disparidades territoriales, reflejadas en los datos de IDH⁴ por provincia.

Con relación al empleo, cabe destacar que el gobierno ha promovido importantes avances en el marco regulatorio para promover la formalización laboral y brindar un marco de protección

³ La metodología de generación de datos estadísticos por parte del INDEC sobre el Índice de Precios al Consumidor (IPC), que afecta a la medición de la pobreza, se encuentra en un proceso de revisión tras un acuerdo entre el gobierno y el FMI. El último dato del INDEC es que el 4,7 % de la población argentina se encuentra bajo la línea de pobreza en el primer semestre de 2013, medida ésta en función de una canasta de bienes. Mediciones alternativas, como las de la Universidad Católica Argentina – Observatorio de la Deuda Social Argentina, el Instituto Oficial de la Ciudad de Buenos Aires y varias consultoras privadas, arrojan cifras de incidencia de pobreza de entre el 15 y el 25% para 2014, variando en función de la cobertura y la metodología.

⁴ Informe Nacional sobre Desarrollo Humano (PNUD, 2013).

a los trabajadores. No obstante, persisten altos nivel de empleo no registrado (33% del total de los asalariados en el sector privado), dato que se agrava para algunas provincias. Por otro lado, es preocupante la situación laboral de los y las jóvenes ya que la tasa de desempleo en el grupo de 16 a 24 años alcanza el 19,3 % en el último trimestre de 2013.

Los avances descriptos enfrentan actualmente un contexto de recesión internacional, donde la economía argentina parece entrar en una nueva fase. En particular, en el sector externo, tanto las importaciones como las exportaciones, registran tasas de variación negativas desde finales de 2013. La evolución de la inflación ha sido creciente aunque hay signos de desaceleración en 2015. Si bien hay disparidades entre los datos que produce el INDEC y las mediciones provinciales, en 2014 se registró un aumento de los precios con valores de variación interanuales que superaron el 30% en ambos índices, aunque los valores difieren en unos diez puntos porcentuales entre ellos en el momento de máxima diferencia. Asimismo, y si bien se registran datos positivos en la evolución de algunos sectores industriales, el cambio en la estructura productiva del país, altamente dependiente de los commodities, continúa siendo un desafío. Con miras hacia el 2020, el gobierno ha desarrollado distintos planes estratégicos – Plan Argentina Innovadora 2020 y Plan Estratégico Industrial 2020- para promover la innovación y aumentar la productividad, identificando algunos sectores significativos, reconociendo un lugar central al desarrollo de la ciencia y la tecnología y fomentando programas de apoyo para las PyMES.

Siguiendo una misma tendencia regional, las políticas sociales implementadas durante la última década se han caracterizado por reformas orientadas a una mayor intervención del estado, destinadas a ampliar la protección social incluyendo a los grupos de población más vulnerable. En este sentido, se observa una mayor intervención del gobierno en sectores como salud y educación donde se habían operado transferencias de funciones a los niveles sub- nacionales, un reordenamiento de la oferta de programas orientados a la pobreza y la re- estatización de los fondos del sistema previsional que permitió una vinculación entre el pilar contributivo y el no contributivo de la seguridad social (Repetto y Potenza, 2014). Esto ha permitido, entre otras cosas, implementar programas de transferencias condicionadas como la Asignación Universal por Hijo y la Asignación por embarazo, concebidos como un medio de ampliación de derechos para grupos particularmente vulnerables.

En el área de salud, se han implementado diversos programas – REMEDIAR, SUMAR- destinados a ampliar la cobertura a la población más vulnerable. Sin embargo, el sistema de atención de la salud continúa siendo complejo y fragmentado y persisten desigualdades de acceso y calidad⁵. Es necesario continuar disminuyendo las tasas de mortalidad infantil y mortalidad materna, considerando que en diversas provincias se observan valores significativamente altos. (Ministerio de Salud, OPS/OMS, 2014) Se detectan también problemas de malnutrición y desnutrición infantil como problemáticas incipientes que afectan a particularmente a niños, niñas y adolescentes.

En materia de educación, se aprobaron una serie de medidas legislativas que contribuyeron a fortalecer la educación pública. A través de un considerable aumento de los niveles de inversión (llevando el gasto en educación hasta casi el 6% del PBI en 2013) se consolidaron los altos niveles de cobertura en la Educación Primaria, se aumentaron en la Educación Secundaria

⁵ Si bien el sistema público ofrece una cobertura universal básica, el 36% de la población no está afiliada a una obra social o empresa de medicina prepaga. ISAGS (2012).

(sobre todo en el ciclo básico, no así en el orientado) y se mejoraron en la Educación Universitaria (DIENECE, 2010). Persiste como desafío mejorar el cuidado de la primera infancia (niños de 0-3 años) y el acceso igualitario, independiente del nivel de ingreso, en los dos polos etarios (primera infancia y postsecundario), así como optimizar las tasas de promoción efectiva y reducir los niveles de repitencia y abandono en el nivel secundario (PNUD, 2013b).

Con respecto al cuidado del medio ambiente, Argentina se ha posicionado paulatinamente entre las economías bajas en carbono, indicando un progreso tanto en sus emisiones GEI como en la intensidad energética que pueden facilitar el desacople paulatino entre crecimiento económico y degradación ambiental (SAyDS, 2014).

Se registran también avances en el fortalecimiento de capacidades del estado con la incorporación de nuevas normativas e instrumentos de intervención novedosos⁶. Persisten, sin embargo, numerosos desafíos en lo que hace a los impactos de la contaminación urbano-industrial y al mejor aprovechamiento y manejo sostenible de los recursos naturales. Ello requiere priorizar, entre otras, acciones para la innovación tecnológica y la consolidación de capacidades científicas nacionales aplicadas a la mejora del desempeño ambiental tanto de la industria como del sector primario. Los planes estratégicos del gobierno nacional (PAI 2020, 2014; PEA 2020, 2011; y PEI 2020, 2011), disponen de instrumentos para alcanzar estos objetivos. Deben considerarse además, los efectos críticos que plantea la realidad del cambio climático, que requiere de urgentes intervenciones de mitigación y adaptación (SAyDS, 2012) para la adecuación productiva (en particular del agro en ciertas regiones áridas) y la prevención y alerta temprana ante riesgos de desastres.

Si bien se han desarrollado importantes avances, particularmente sobre marcos normativos, se advierte la necesidad de que el país continúe avanzando en una plena transversalización de género (RMT MANUD, 2014), al abordar todas las temáticas anteriores. Como problemáticas particulares en temas de género, se observa que persisten patrones de división sexual del trabajo⁷, que se requiere una adecuada transversalización de la agenda de género en la educación sexual y reproductiva, y desarrollar mecanismos de protección eficaces con relación a la violencia de género.

Desde una perspectiva de Derechos Humanos, el país avanzó significativamente en aspectos normativos y participa activamente de los mecanismos del Sistema Universal de Derechos Humanos, como el Examen Periódico Universal (EPU)⁸. Los resultados de esta evaluación, evidencian que se requiere trabajar aún más en la atención a grupos de población con discriminaciones agravadas como personas privadas de la libertad, migrantes, poblaciones de pueblos originarios, personas con discapacidad y niños, niñas y adolescentes con derechos vulnerados, entre otros

⁶ Ley Nº 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques nativos.

⁷ Se registran mayores niveles de subocupación en las mujeres que en los varones, así como un amplio número de mujeres que accede a trabajos precarios, menos retribuidos, inestables y con menor cobertura social.

⁸ El EPU es un mecanismo de derechos humanos establecido por la Asamblea General de Naciones Unidas (Resolución 60/251 de marzo de 2006), que se encuentra a cargo del Consejo de Derechos Humanos en Ginebra. A través del EPU, son los propios Estados quienes examinan el cumplimiento de los compromisos internacionales en derechos humanos cada cuatro años y medio. Argentina ha sido examinada en dos oportunidades, en abril de 2008 (primer ciclo) y en diciembre de 2012 (segundo ciclo que concluye en 2016).

7. Análisis de Resultados

7.1. Evaluación del Resultado 1

Iniciativas productivas fortalecidas para incrementar las oportunidades de empleo y acrecentar el ingreso mejorando la equidad, la competitividad y la sostenibilidad

En los últimos años, el Estado ha sido muy activo en la ampliación de derechos y se ha comprometido en el aseguramiento de las condiciones para el cumplimiento de los mismos (Rey, 2011). En este contexto el PNUD fue un aliado significativo del Estado argentino, en el proceso de recuperación de su papel estratégico como promotor del desarrollo productivo, consistentemente con lo planteado las recomendaciones de la ERD del PPA en 2009.

7.1.1. Pertinencia

En lo particular y referido al resultado en análisis, el PPA se propuso impulsar el desarrollo productivo mediante la promoción del crecimiento y la sostenibilidad de las microempresas y de las empresas pequeñas y medianas, como factores de generación de empleo digno, para contribuir de este modo a reducir las disparidades territoriales en la distribución del ingreso. A su vez, se desarrollaron instrumentos financieros más inclusivos (fondos de promoción para MiPyMEs), asignando prioridad al apoyo de microempresas lideradas por mujeres.

Tabla 2: Matriz de marco lógico del resultado 1

1. Objetivo nacional: Profundizar el desarrollo productivo, prestando especial atención a la innovación y la incorporación de conocimiento y promoviendo la generación de trabajo digno y la sostenibilidad ambiental.	
Efecto del MANUD (1): El país habrá aplicado estrategias de promoción del desarrollo productivo mediante generación, difusión e incorporación de cambios tecnológicos coherentes con la creación de trabajo digno, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, la preservación del medio ambiente, y la protección de la salud.	
Resultado 1:	Iniciativas productivas fortalecidos para incrementar las oportunidades de empleo y acrecentar el ingreso mejorando la equidad, la competitividad y la sostenibilidad
	1 -Planes y programas de asistencia a iniciativas productivas para su integración competitiva en mercados internos y externos, elaborados y puestos en práctica
	2 -Estrategias de planificación local y regional aplicadas para reducir disparidades espaciales del ingreso, mediante un desarrollo

Naciones Unidas, cada cuatro años y medio. Argentina ha sido examinada en dos oportunidades, en abril de 2008 (primer ciclo) y en diciembre de 2012 (segundo ciclo que concluye en 2016).

Productos	productivo
	3 -Programa en curso de apoyo a empresas autogestionadas para preservar el empleo y su sostenibilidad competitiva.
	4 -Instituciones fortalecidas y estrategias formuladas a nivel provincial y nacional para promover una producción no contaminante y un uso racional de la energía

Según puede verse en la matriz del resultado (ver tabla2), la lógica planteada en esta esfera temática mantiene su coherencia desde un menor nivel de abstracción (proyectos/productos) hasta el efecto buscado en el programa estratégico del MANUD. En el nivel de los proyectos, se observa que los objetivos definidos se alinearon claramente con el resultado y sus efectos y son pertinentes con las políticas de desarrollo productivo planteadas por el gobierno nacional⁹, y con otras vinculadas a la generación de empleo digno y reducción de las disparidades territoriales en la distribución del ingreso, como el Programa de Trabajo Decente (MTESS), las iniciativas en Economía Social (MiDes) y la promoción de economías regionales.

Varios elementos dan cuenta de la pertinencia de los proyectos con relación a las prioridades del gobierno. En primer lugar, los objetivos y actividades se orientaron a apoyar la implementación de políticas y programas nacionales contribuyendo a la promoción del desarrollo productivo con énfasis en la innovación, la competitividad y la sostenibilidad desde sus dos dimensiones clave: la socio-económica y la ambiental. En segundo lugar, los aportes realizados para un crecimiento inclusivo, significaron una contribución a objetivos mayores como son alcanzar los ODM y avanzar en la reducción de la pobreza.

En este enfoque el aporte del PNUD se orientó sustancialmente hacia el fortalecimiento de capacidades de la gestión estatal para la ejecución de los proyectos, tanto a nivel nacional como a nivel subnacional, apoyando el rol del Estado en un marco de reparto de competencias de tipo federal. Se destaca también, la contribución del PNUD respecto a la adecuada formulación de los proyectos, para asegurar la inserción de los beneficiarios en redes productivas del sector privado y de la economía social, como en el caso de las empresas autogestionadas, colaborando de esta forma en la estrategia de salida del programa.

7.1.2. Eficacia

Un aspecto importante a considerar para evaluar los logros de la promoción del desarrollo productivo son las condiciones macro que dificultan el crecimiento de las MiPyMEs. En países que vienen de una marcada inestabilidad macroeconómica –como ha ocurrido en el caso de Argentina- las MiPyMEs enfrentan una restricción especialmente severa en el ámbito de su financiamiento, en particular para sus inversiones de largo plazo vinculadas a la innovación productiva. En estos casos, la asistencia puramente técnica (productos del conocimiento) tendrá un impacto muy moderado si no es acompañada por una política específica dirigida a promover el acceso al crédito bancario y a otros recursos financieros.

⁹ Pueden citarse entre otros: el Programa Desarrollo de oportunidades de negocios y procesos innovativos en sectores, actividades o tramas productivas del Ministerio de Industria; el Programa de Apoyo a Empresas Autogestionadas del MTESS; el Programa de Gestión Ambiental para una Producción Sustentable en el Sector Productivo y el de Promoción de la Producción Limpia de la SAyDS.

Un logro cualitativo en este resultado, ha sido promover nuevos instrumentos financieros (fondos promocionales) diseñados especialmente para cadenas productivas de MiPyMEs, y la diversificación de fuentes crediticias (instituciones financieras intermedias) en los mercados locales, que permitieron una importante mejora en las condiciones de costo y plazo en relación al contexto nacional general, y además un cumplimiento de pago destacable. Un ejemplo del impacto positivo de esta conjunción de las asistencias financiera y no financiera en la promoción de clusters locales es el Fideicomiso de la Cadena del Zapallo¹⁰ en San Juan.

En un enfoque cuantitativo, puede plantearse una valoración de los logros en cuanto a los productos y sus respectivos aportes a los efectos, si se consideran los indicadores de avance y metas postuladas en la formulación del Resultado 1 (ver Tabla 3).

Tabla 3: Productos, indicadores de desempeño y metas del Resultado 1.

Efecto/Productos	Indicadores	Metas
Iniciativas productivas fortalecidas para incrementar las oportunidades de empleo y acrecentar el ingreso mejorando la equidad, la competitividad y la sostenibilidad	Porcentaje de iniciativas apoyadas con valoración positiva sobre su sostenibilidad económica y ambiental y su contribución a la generación de empleo de calidad e ingresos para los sectores de menores recursos.	60% de iniciativas apoyadas con valoración positiva.
1. Planes y programas de asistencia a iniciativas productivas para su integración competitiva en mercados internos y externos, elaborados y puestos en práctica.	Cantidad de emprendimientos productivos que recibieron apoyo técnico o financiero en el marco de proyectos individuales y/o asociativos asistidos por el PNUD	3.500 empresas asistidas LB: 600 empresas (2008 y 2009)
2. Estrategias de planificación local y regional aplicadas para reducir disparidades espaciales del ingreso, mediante un desarrollo productivo.	Cantidad de planes de desarrollo productivo a nivel local, micro regional y regional en ejecución promovidos por el PNUD. Nuevas instituciones de articulación de políticas productivas a nivel local y regional.	15 planes regionales multi provinciales y locales y micro regionales. 3 nuevas instituciones regionales de promoción de desarrollo LB: 2 planes locales (Florencio Varela y Corrientes)
3. Programa en curso de apoyo a empresas autogestionadas para preservar el empleo y su sostenibilidad competitiva.	% de empresas recuperadas asistidas para la mejora de la competitividad y su posicionamiento en el mercado.	40% de empresas recuperadas asistidas LB: 8% de 231 empresas
4. Instituciones fortalecidas y estrategias formuladas a nivel provincial y nacional para promover una producción no contaminante y un uso racional de la energía	Nº de acuerdos inter-jurisdiccionales que coordinan acciones de prevención y control de la contaminación y uso racional de la energía integradas a los procesos productivos.	36 nuevos mecanismos (2 nacionales, 26 provinciales y 8 municipales). LB: 15 mecanismos (1 nacional, 9 provinciales y 5 municipales).

¹⁰ Proyecto PNUD ARG 07/001

En los productos 1 (planes y programas de asistencia a iniciativas productivas para su integración competitiva) y 2 (desarrollo de Estrategias de planificación local y regional aplicadas para reducir disparidades espaciales del ingreso), hubo logros significativos y se desarrollaron una diversidad de líneas de acción en pos de alcanzar las metas. En particular, se promovió el desarrollo de clusters y redes productivas con impacto para el desarrollo de las economías regionales¹¹, con el objetivo de ampliar y favorecer las condiciones para un crecimiento sostenible de MiPyMEs en todas las regiones del país (metas de los productos 1 y 2), no solamente en términos cuantitativos o de escala y facturación, sino también en términos del conocimiento y tecnología utilizada y desarrollada, capacidad innovativa de productos y procesos, calidad de los productos y capacidad de comercializarlos.

Se impulsaron numerosas iniciativas para el desarrollo de negocios y procesos innovativos¹², mediante la asistencia técnica a organismos competentes y la capacitación a instituciones, empresas, emprendedores y profesionales de la industria, con una cobertura amplia tanto a nivel sectorial como regional. Al respecto, han recibido apoyo técnico para el desarrollo de ideas proyecto 1846 empresas para el desarrollo de iniciativas productivas para su integración competitiva en mercados internos y externos (cumplimentando en sentido estricto más del 50% de la meta del producto 1) y se han concretado (a mediados del 2015) 92 planes de negocios. Si se considera además que se promocionaron 103 Planes de Asociatividad y de Fortalecimiento Cooperativo y Proyectos de Inversión para favorecer el desarrollo de clusters y redes productivas, y que las 1.243 empresas apoyadas en la adopción de prácticas productivas más sostenibles y no contaminantes también se favorecieron en su integración competitiva, puede concluirse que la meta (3500 empresas asistidas) se ha cumplido en gran medida. Al respecto los asociados consultados han coincidido en que la meta planteada ha sido adecuada para el enorme universo que abarca el sector MiPyMES y que la interpretación de impactos debe entenderse en la sinergia de los distintos productos planteados en el Resultado.

Por otra parte, se impulsaron, y fortalecieron con fuerte apoyo técnico, 23 instituciones regionales¹³ de promoción del desarrollo productivo, se llevaron a cabo 14 proyectos sectoriales/regionales (en las regiones Centro, NEA, NOA y Patagonia) y se promovieron 6 complejos productivos regionales, lo que resulta en una amplia superación de la meta del Producto 2.

El "Programa de apoyo a empresas autogestionadas para preservar el empleo y su sostenibilidad competitiva"(producto 3), resultó un producto particularmente exitoso, en el que se superó ampliamente la meta proyectada, alcanzando a 1.166 unidades autogestionadas pertenecientes a una gran diversidad de sectores de la producción, siendo los más representativos construcción (16%) y textil (10%). La cobertura territorial llegó a 23 provincias.

Las iniciativas para promover una producción no contaminante y un uso racional de la energía (producto 4) obtuvieron logros importantes para alcanzar la meta, al implementarse acuerdos inter-jurisdiccionales que coordinan acciones de prevención y control de la contaminación y el uso racional de la energía integradas a los procesos productivos. Específicamente, se

¹¹ Proyectos PNUD ARG/05/024 y ARG/12/005.

¹² Proyecto PNUD ARG/08/001

¹³ Cubriendo las localidades: región Centro (Ciudad Autónoma de Buenos Aires –CABA-, Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos), NEA (Corrientes), Patagonia (Bariloche, El Bolsón, Neuquén, Chubut, Tolhuin y Ushuaia) y de la región NOA (Jujuy, Salta y Catamarca).

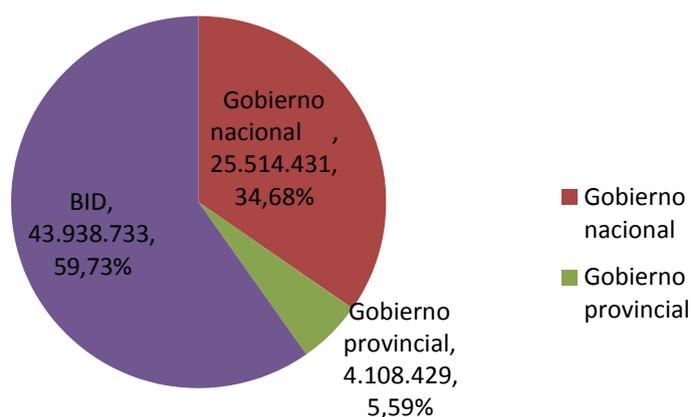
generaron acuerdos con 8 provincias –que alcanzan a 1.243 empresas adheridas y 394 con planes de acción– y se desarrollaron dos mecanismos nacionales de coordinación: la Red Nacional de Producción más Limpia y el Plan de Nacional de Capacitación y Difusión vinculado a la misma temática. Estos acuerdos fortalecen la articulación nacional- provincial, involucrando a organismos federales como el Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA).

7.1.3. Eficiencia

En la evaluación de eficiencia se consideraron distintos factores que han contribuido al uso adecuado de fondos, el aprovechamiento de recursos técnicos y la construcción de alianzas.

En cuanto a la ejecución de los fondos (ver anexo 5) destinados al componente del PPA para la promoción del desarrollo productivo inclusivo y sostenible (resultado1), la ejecución ha sido muy eficiente (94%), más aun si se toma en cuenta que el monto del presupuesto asignado fue ampliándose en las sucesivas revisiones a medida que se avanzó en la ejecución de los proyectos (hasta un 26%), lo que da cuenta de la importancia otorgada por el gobierno (como principal aportante) a la temática en las políticas de desarrollo(ver Gráfico3).

Gráfico 3: Fuentes de financiamiento del resultado 1



Al respecto, en las entrevistas a referentes de proyectos, se ha destacado el rol del PNUD en el apoyo a la gestión de fondos con herramientas de monitoreo del gasto que ayudan en la agilidad, seguimiento de costos y accountability. También se reconoce la flexibilidad del PNUD para orientar los ajustes necesarios y posibilitar las revisiones que den respuesta a condiciones emergentes. Por caso, en las iniciativas de apoyo a empresas autogestionadas o en las de economías regionales, se plantearon una diversidad de situaciones por la heterogeneidad de las características de los beneficiarios, que requirieron de adecuaciones en los tiempos y en los medios para dar acabada respuesta a las actividades planteadas.

En referencia al aprovechamiento de recursos técnicos, muchos asociados han señalado la importancia de contar con planes de trabajo trimestrales y anuales, reglamento operativo, esquemas de planificación, seguimiento de costos y otras herramientas de monitoreo continuo que permitieron la identificación de problemas a resolver y establecer mecanismos de respuesta adecuados. Por ejemplo, en el caso del Programa de Apoyo a empresas Augestionadas del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social de la Nación, según sus

referentes, el acompañamiento del PNUD en lo que hace a las herramientas de diseño y seguimiento ha contribuido no solo a fortalecer las capacidades de los recursos humanos del Ministerio que trabajan en el programa, sino además permitió transferir esos conocimientos a las empresas destinatarias y fortalecer así también sus capacidades. En otras iniciativas¹⁴, en cambio, el aporte del PNUD ha sido valorado en cuanto a la asistencia técnica sobre cómo se diseña el instrumento de política.

El aporte que se reconoce como muy importante en la consideración general de los entrevistados es la incorporación de recursos humanos altamente calificados en la gestión de los proyectos, sobre todo a nivel del estado nacional, lo cual refuerza las capacidades técnicas de los organismos, máxime si estos recursos pueden mantenerse más allá de los cambios político-institucionales que acontecen durante el ciclo de proyecto. Se detectó sin embargo, alguna debilidad en espacios de articulación en distintos sectores a nivel provincial (agencias locales, entidades empresarias de segundo nivel) en los que faltan recursos humanos capacitados para articular herramientas públicas o coordinar con agentes locales, lo que plantea una mayor focalización de apoyo a estos niveles para futuras iniciativas. No obstante, se ha destacado que el desarrollo de planes sectoriales ha redundado en el fortalecimiento de muchas instituciones regionales, facilitado por una fuerte articulación de políticas productivas nacionales con el nivel local y regional, lo cual ha contribuido al desarrollo de cadenas productivas¹⁵ que pueden integrarse a la cooperación horizontal entre provincias. Éste proceso, que debe ser considerado como una **buena práctica**, amerita ser diseminado como ejemplo de aprovechamiento de oportunidades y sinergia de recursos para otras situaciones.

El trabajo para fortalecer **alianzas** es otro factor que ha contribuido a la eficiencia en la implementación de los proyectos y en muchos casos fue importante tanto para la difusión de actividades como para el fortalecimiento de capacidades y la asistencia técnica a grupos de beneficiarios. En el caso de las empresas autogestionadas por ejemplo, las alianzas con federaciones de cooperativas provinciales permitieron la llegada a territorio de distintas actividades para canalizar demandas y fortalecer articulaciones entre las empresas. En otros casos, la alianza con organismos –representaciones del INTI en cada provincia– con fuerte capacidad técnica y descentralización territorial, contribuyó al fortalecimiento de muchas entidades regionales en la promoción del desarrollo y sustentabilidad de cadenas de valor (sector de la madera en la zona andina, por ejemplo).

Además, el PNUD ha promovido un trabajo marcadamente participativo y asociativo para el diagnóstico de las dificultades de los diversos clusters de MiPyMEs y para el análisis de alternativas de solución. Este enfoque ha permitido importantes sinergias entre los proyectos

¹⁴ Proyecto PNUD ARG 08/2015, Proyecto Gestión Ambiental para una Producción Sustentable en el Sector Productivo. Promoción de la Producción Limpia

¹⁵ Por ejemplo, el caso de la madera de *lenga* en Ushuaia, donde se promovió la cadena desde su clasificación hasta la producción de muebles, incrementando las oportunidades de empleo e ingresos, y mejorando la competitividad y sostenibilidad. Otro referido a la sustentabilidad económica es la cadena de valor del sector madera en la provincia de Río Negro, acompañando al desarrollo de la Cámara de Productores local. En la región NOA El proyecto de “Modernización de Procesos Productivos y Sustitución de Repuestos Importados para Equipos de la Industria Cerámica” se destacó por su innovación y por sustituir importaciones.

que promueven la integración competitiva (producto 1) en los mercados¹⁶ con otras iniciativas públicas dirigidas al sector productivo, como la de Producción Limpia y Desarrollo Sustentable (vinculadas al producto 4). Situación que ha permitido iniciar la cooperación entre distintos programas de gobierno a diferentes niveles jurisdiccionales y que abre camino a nuevas alianzas de cooperación.

7.1.4. Sostenibilidad

Varios factores resultan importantes para asegurar la sostenibilidad de los efectos luego de concluidos los proyectos en la temática del desarrollo productivo inclusivo y sostenible. En los proyectos evaluados esto es variable según las condiciones de entorno económico, la inserción que la política promovida tenga en los programas de gobierno en marcha y la adecuación de la normativa para sostener los procesos iniciados. Pero también ha sido destacado por los asociados, el especial hincapié puesto por el PNUD en la formulación, planificación y gestión de algunos proyectos críticos para consolidar las estrategias de salida, asegurando de este modo la sostenibilidad de los beneficios buscados.

Específicamente, esto último ha permitido que el Programa de apoyo a empresas autogestionadas para preservar el empleo y su sostenibilidad competitiva del MTEySS haya finalizado con un efecto sustancialmente positivo tanto para los asociados como para los beneficiarios. Al respecto, a fines de 2014 fueron 1.166 las unidades autogestionadas asistidas y puestas en funcionamiento, beneficiando a unos 37.310 trabajadores, que recuperan su inserción en el mercado laboral en una diversidad de sectores de la producción.

7.1.5. Conclusiones del resultado

- El trabajo del PNUD se orientó sustancialmente hacia el fortalecimiento de capacidades de la gestión estatal para la ejecución de los proyectos, tanto a nivel nacional como a nivel subnacional, aunque se detectaron ciertas debilidades a nivel de estructuras provinciales (del estado y los sectores de empresas) que requieren de una mayor asistencia y fortalecimiento.
- La incorporación de recursos humanos altamente calificados, en la gestión de los proyectos, se reconoce como un aporte muy importante sobre todo a nivel del estado nacional.
- La complementación de asistencia técnica (conocimiento e innovación) combinada con la promoción de mecanismos financieros apropiados para MiPyMEs, ha facilitado el acceso a los beneficios de los actores locales.
- Se han implementado acuerdos de coordinación interjurisdiccional que permiten trabajar a futuro con mayores consensos para abordar disparidades regionales en la competitividad con innovación e inclusión.
- El trabajo de alianzas, desarrollado principalmente dentro de los proyectos, ha tenido algunos casos exitosos de sinergias entre productos (competitividad y producción no contaminante) que abrieron oportunidades para extender y articular beneficios entre programas.

¹⁶ Programa de desarrollo de oportunidades de negocios y procesos innovativos en sectores, actividades o tramas productivas del Ministerio de Industria

7.1.6. Lecciones Aprendidas

El complemento de la asistencia técnica (conocimiento para la innovación) y de instrumentos de financiamiento adecuados para las MIPYMES, otorga viabilidad a las iniciativas de innovación y colabora en la sostenibilidad de los efectos post-proyecto.

La priorización puesta en las estrategias de salida, durante todo el ciclo de proyecto (formulación, planificación y gestión), permite involucrar a los destinatarios finales en la búsqueda de alternativas y asegura las posibilidades de sostenibilidad de los beneficios buscados. Esto es válido aun en temas críticos que afectan a grupos vulnerables.

7.2. Evaluación del Resultado 3

Resultado 3. Medidas puestas en práctica para dar respuesta a desafíos ambientales críticos, como impacto del cambio climático y prevención y recuperación ante riesgos de desastres

La reciente etapa de crecimiento que se viene sosteniendo en el país, tiene aún desafíos para que los avances económico-productivos se afiancen en procesos durables que permitan un desarrollo productivo sustentable e inclusivo, acrecentando la competitividad estructural y la sostenibilidad ambiental. (MANUD, 2010).

Deben considerarse además, los efectos críticos que plantea la realidad del cambio climático, los que requieren de urgentes acciones de mitigación y adaptación para la adecuación productiva a nuevos escenarios, así como para la prevención y alerta temprana ante riesgos de desastres para aumentar la resiliencia de poblaciones vulnerables (SAyDS, 2012) En esta visión la agenda de temas propios de la problemática ambiental, toma relevancia como espacio de intersección de los ejes económico-productivo y de inclusión social en el marco del desarrollo sostenible, lo cual plantea esfuerzos para incorporar la dimensión del ambiente en las políticas públicas, en consonancia con las metas planteadas en los ODM para “asegurar un medio ambiente sostenible” (ODM 8).

7.2.1. Pertinencia

El PPA del PNUD ha promovido la incorporación de la problemática del ambiente en el proceso de desarrollo mediante la promoción de iniciativas que contribuyan al desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza. Estos objetivos, tienen correspondencia con las estrategias nacionales de integración del tema ambiental en las políticas públicas, los marcos de cooperación que el estado nacional ha suscripto con el SNU a través del MANUD y el propio mandato corporativo de PNUD para priorizar el desarrollo sostenible.

Tabla 4: Matriz de marco lógico del resultado 3

1. Objetivo nacional: Profundizar el desarrollo productivo, prestando especial atención a la innovación y la incorporación de conocimiento y promoviendo la generación de trabajo digno y la sostenibilidad ambiental.

Efecto del MANUD (1): El país habrá aplicado estrategias de promoción del desarrollo productivo mediante generación, difusión e incorporación de cambios tecnológicos coherentes con la creación de trabajo digno, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, la preservación del medio ambiente, y la protección de la salud.

Resultado 1:	Iniciativas productivas fortalecidos para incrementar las oportunidades de empleo y acrecentar el ingreso mejorando la equidad, la competitividad y la sostenibilidad	
Resultado 2:	Políticas y estrategias diseñadas y aplicadas para ordenamiento y conservación de tierras, bosques, recursos hídricos y diversidad biológica	
Resultado 3	“Medidas puestas en práctica para dar respuesta a desafíos ambientales críticos, como impacto del cambio climático y prevención, respuesta y recuperación ante riesgos de desastres”	
Productos	1. Estrategias participativas de mitigación del cambio climático y adaptación formuladas y en ejecución a nivel nacional, provincial y local.	2. Planes y estrategias territoriales de prevención y respuesta temprana ante riesgos de desastres naturales o antrópicos aplicados con participación comunitaria y enfoque de género.

Como puede verse en la matriz de resultados el PPA (ver Tabla 4) aborda esta problemática, en el período 2010-2014, dentro de un marco lógico que integra tres resultados, el tercero de los cuales guía la presente evaluación (ver matriz completa en el Anexo 4).

Pertinencia respecto de los objetivos: Planteados desde esta lógica multidimensional, los resultados del PPA para esta “esfera de acción” ambiental resultan pertinentes y aportan logros a un **efecto** amplio, que busca promover la integración de la protección del ambiente en el desarrollo productivo, apoyar el diseño e implementación de políticas públicas adecuadas y contribuir al desarrollo de las capacidades institucionales y de la sociedad civil para la gestión de riesgo ante desastres naturales, aumentando la resiliencia de grupos vulnerables. En este contexto, el Resultado 3 queda alineado con la visión estratégica del MANUD, en la que: "El país habrá aplicado estrategias de promoción del desarrollo productivo"... "coherentes con la creación de trabajo digno, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, la preservación del medio ambiente, y la protección de la salud."

En este primer nivel de análisis, el diseño y formulación del resultado muestra consistencia respecto de su inserción programática (pertinencia programática) por cuanto el conjunto de iniciativas abordadas, que cubren una gran diversidad de temáticas y enfoques técnicos de sus problemáticas, se organizan en dos “productos” (outputs) que presentan escenarios y ámbitos de acción con particularidades propias:

- 1) Estrategias participativas de mitigación del cambio climático y adaptación formuladas y en ejecución a nivel nacional, provincial y local; y
- 2) Planes y estrategias territoriales de prevención y respuesta temprana ante riesgos de desastres naturales o antrópicos aplicados con participación comunitaria y enfoque de género.

Pertinencia en los enfoques .En la instrumentación de esta estrategia para apoyar el fortalecimiento de capacidades en todos los estamentos, consolidar los logros alcanzados y promover el desarrollo sostenible a través de iniciativas innovadoras, el PPA del PNUD enfoca su accionar en dos dimensiones o “planos”:

- un plano más "superestructural", orientado a apoyar la creación y el **fortalecimiento** de las **capacidades institucionales del Estado** - a nivel nacional, regional y local -, para consolidar la generación de **conocimientos** y experiencia en la **formulación de políticas**.

- otro más "estructural", orientado a dar respuesta a desafíos ambientales de importancia crítica (entre los que está el cambio climático), para promover la **transformación de actividades** que afecten o puedan afectar negativamente al medio ambiente. Para ello, apoya la creación y el **fortalecimiento de capacidades en todos los estamentos** (estatal, empresarial y de la sociedad civil), posibilitando la formulación y la aplicación de **acuerdos intersectoriales**, y promoviendo la inclusión y **participación activa de las comunidades** más vulnerables, dentro de una **perspectiva de género**.

El valor agregado de este enfoque reside en dar respuesta de manera **flexible** a las necesidades de los distintos actores (asociados, decisores, beneficiarios) atendiendo los distintos contextos de coyuntura y su evolución, para encontrar soluciones acordadas sobre la base de una planificación participativa de carácter amplio (multisectorial).

Adaptabilidad: En el período bajo revisión (2010 – 2015), los proyectos debieron afrontar situaciones de prioridades cambiantes/emergentes, tanto de los gobiernos (cambio frecuente de autoridades y de interlocutores de diferentes jurisdicciones, cambios en organigramas en la atención de la gestión de riesgos, etc.), como del contexto económico y político local (relaciones provincias/gobierno nacional, cambios en la autoridades nacionales, etc.). Particularmente el organismo natural de referencia (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable) estuvo sujeto a varios cambios de autoridades lo que redundó en dificultades o retrasos para la ejecución de las actividades y ejecución de presupuestos¹⁷. Además, cambiaron algunas condiciones de entorno respecto de los avances en el periodo programático anterior, que redujeron la prioridad en el abordaje de los temas de gestión de riesgos¹⁸.

En este contexto, la estrategia programática del PNUD se focalizó en dos planos: a) fortalecer una alianza estratégica entre el estado nacional y las provincias para la articulación de políticas de prevención y gestión de riesgos, y b) fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil que pueden asegurar intervención a nivel local para la respuesta y recuperación ante riesgos de desastres (como el caso de la Cruz Roja).

Además, la utilización de pequeñas inversiones de fondos propios (TRAC) permitió el desarrollo de capacidades en los ejecutivos subnacionales, por ejemplo a través de la creación de consejos provinciales de gestión integral de riesgo de desastres y el fortalecimiento técnico de estructuras locales para la formulación participativa de proyectos. Esta iniciativa posibilitó la movilizaron posterior de fondos adicionales de cooperación (UE – DIPECHO)¹⁹. Sobre esta base se lograron **fortalecer estructuras de coordinación federal** a niveles nacional - provincial – local (Consejo Federal de Protección Civil), y mejorar su capacidad de respuesta coordinada (estrategia federal) para incorporar la prevención de riesgos en las políticas (Sistema de Gestión de Riesgos a Nivel Nacional). Además se desarrollaron experiencias piloto replicables²⁰, con un enfoque que asciende **desde lo local a lo regional y nacional**, que permitieron involucrar a **comunidades vulnerables** (incluidos pueblos originarios) en una **metodología participativa** para el diseño de planes operativos locales que den respuesta a

¹⁷ ROAR 2012

¹⁸ El Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial 2006-2016 fijaba la necesidad de una estrategia federal de prevención de riesgos como un criterio de selección para futuras inversiones federales.

¹⁹ Proyecto ARG11016

²⁰ Proyecto ARG09014

emergencias ambientales y sociales causadas por desastres naturales (gestión de cuencas, inundaciones, etc.). Esta estrategia para el empoderamiento de las OSC (Cruz Roja), grupos de mujeres y líderes comunitarios, resulta también consistente con la programación del MANUD y las acciones que se han desarrollado en su marco, en tanto ha sido una “herramienta útil para la profundización de un Estado democrático de derechos “... y del “ejercicio de derechos por parte de la ciudadanía” (Revisión de Medio Término del programa MANUD, 2014).

Estas experiencias, respaldadas en la opinión de los asociados, dan cuenta de la flexibilidad y adaptación a condiciones emergentes (manejo adaptativo), con que PNUD ha respondido ante situaciones cambiantes, como también a las particularidades culturales del contexto (idoneidad), asegurando la participación y el acceso derechos (enfoque de género).

7.2.2. Eficacia

La evaluación de este criterio debe entenderse en el marco del enfoque transversal dado a esta "esfera de acción" en el PPA, que involucra aspectos del resultado 1, centrados en la producción sustentable e inclusiva, y otros proyectos del Resultado 2, dirigidos a promover políticas de ordenamiento del territorio y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, que han quedado fuera de la muestra que abarca este análisis.

Desde esta perspectiva estratégica, uno de los aportes más importantes a nivel de los proyectos de este resultado, ha sido la generación de **ámbitos de coordinación** e interacción altos niveles de decisión ²¹ para involucrar a todos los sectores competentes del Estado en el desarrollo de una estrategia conjunta de involucramiento de las provincias en mecanismos federales que permitieron desarrollar por un lado experiencias en territorio con múltiples actores (beneficiarios locales), y por otro integrar acuerdos interjurisdiccionales sobre objetivos de política a nivel nacional. Más allá de los logros cuantitativos en cuanto al cumplimiento de metas, este resultado ha tenido efectos en la instrumentación de políticas, el cumplimiento de compromisos internacionales y el desarrollo de productos de conocimiento importantes para dimensionar los efectos del cambio climático en el país.

El conjunto de proyectos referidos al cambio climático, y en especial sus productos de conocimiento²², significan no solo la cobertura de áreas de vacancia en la cuantificación de procesos ambientales críticos (inventarios de emisiones GEI, huella de carbono), sino que permiten determinar una amplia línea de base multisectorial para definir compromisos nacionales (Estrategia Nacional CC), fortaleciendo así las capacidades de las instituciones que deben liderar dichos procesos (autoridad nacional ambiental) e integrarlos en sus políticas (Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático, Estrategia nacional de Biodiversidad ²³).

En referencia a dichas capacidades, la EDR 2009 de Argentina había señalado, para el PPA del período anterior (2002 –2009), las dificultades para evaluar los efectos de las emisiones (en

²¹ El Comité Gubernamental sobre el Cambio Climático (CGCC) apoyado desde el proyecto ARG10/013 “Fortalecimiento de Capacidades para Contribuir con una Economía de Bajo Carbono y Resiliente al Cambio Climático”.

²² Proyectos ARG10G49 y ARG12022.

²³ Otra iniciativa a iniciarse en 2015 (ARG14013), posibilitará establecer mecanismos en base a RMVS, para incentivar la protección, administración y mejor gestión de los recursos forestales, contribuyendo a la reducción de emisiones y a la efectiva implementación de la *Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos*.

ese caso las que afectan la capa de ozono y otras contaminantes) en razón de la ausencia de líneas de base y la falta de coordinación entre actores que impulsaban dichas iniciativas. Con los avances logrados en el PPA 2010 – 2014, los proyectos del PNUD y sus productos (generación de conocimiento) saldan muchas de las debilidades institucionales de la coyuntura anterior y posibilitan ámbitos de articulación y negociación para la formulación de políticas en la materia (Estrategia Nacional). En igual sentido, otra iniciativa²⁴ recientemente impulsada por PNUD, permitirá cumplir con obligaciones nacionales (Biennial Update Report) adquiridas bajo la CMNUCC²⁵ y de este modo dará continuidad al proceso de fortalecimiento de la capacidad institucional, para la incorporación y la integración del cambio climático en las políticas nacionales y sectoriales de desarrollo (Intended Nationally Determined Contributions –INDCs- en COP 21)²⁶. Esta política de promoción de alianzas entre actores del estado de niveles decisorios, es movilizadora de otros procesos vinculados al cumplimiento de compromisos nacionales ante los tratados internacionales (CMNUCC), como las Comunicaciones Nacionales, salvando dificultades y cambios coyunturales a partir de iniciativas propias del PNUD.

En la visión de los asociados consultados, es por estos aportes que el PNUD resulta un socio estratégico en los procesos participativos de decisión, como el de la Estrategia Nacional de Cambio Climático, que constituyen el principal instrumento en la agenda de trabajo de los distintos actores, a nivel nacional y subnacional.

7.2.3. Eficiencia

El enfoque de eficiencia en la gestión del “ciclo de proyecto” (formulación – ejecución-evaluación) es un **valor agregado** que los asociados nacionales (estado y OSC) reconocen el liderazgo del PNUD. Según la EDR 2009, tomada como línea de base para el actual ciclo de Programa país, “las partes interesadas del gobierno son conscientes de la necesidad de fortalecer el sistema de administración pública”, pero como han declarado varias partes interesadas nacionales, “todavía se necesitan las herramientas del PNUD” (ED en Argentina, 2009), lo cual ha sido ratificado por los actores clave consultados en la presente evaluación.

En otros aspectos que hacen al buen uso de recursos, y según han reconocido los asociados nacionales, el PNUD ha apoyado el fortalecimiento de las capacidades de ejecución dando asistencia técnica para fomentar capacidad en tres aspectos centrales: los sistemas de **seguimiento y evaluación** (SyE), la **innovación** en nuevas líneas de trabajo y la **diseminación de buenas prácticas** para la resolución de los temas clave.

Respecto a los mecanismos de S y E de los proyectos puede decirse que se evidencia una diversidad de herramientas y procedimientos utilizados según las distintas modalidades de implementación y el grado de avance de los proyectos²⁷, aunque en pocos casos se llevaron a cabo evaluaciones externas e independientes para dar cuenta de los avances logrados. Sin

²⁴ (ARG14G56) Primer Reporte Bienal de Actualización (BUR) de la República Argentina

²⁵ CMNUCC - Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Los países acordaron la Convención el 9 de mayo de 1992, y ésta entró en vigor el 21 de marzo de 1994

²⁶ Si bien el BUR viene a cubrir a una demanda urgente de presentar propuesta nacional para la COP21 de París, se espera que la estrategia de salida de este proyecto contribuya a establecer un Sistema Nacional de Monitoreo y Reporte de Emisiones GEIs y de Medidas de Mitigación (SNMREMM), incluyendo sus co-beneficios, que resulte sustentable a lo largo del tiempo

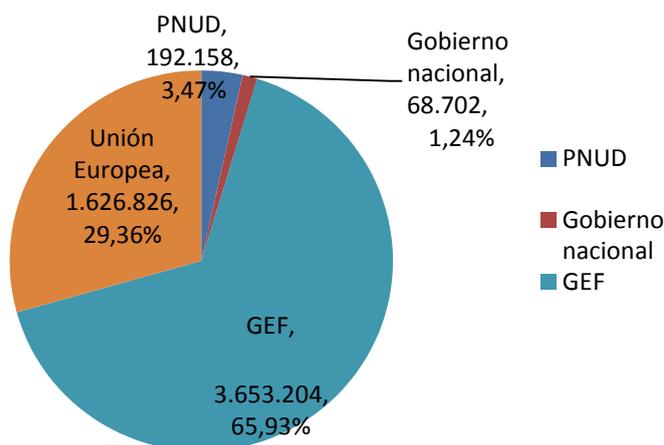
²⁷ La muestra incluye proyectos concluidos, en desarrollo reciente, ejecutados bajo modalidad directa (DIM) desde fondos TRAC o fondos de donación con ejecución nacional (DIN).

embargo deben considerarse como exitosos los proyectos que se implementaron en base a fuentes del GEF (Global Environmental Facility). En estos casos se destaca el valor agregado de la aplicación de mecanismos de evaluación propios del PNUD (**gestión en base a resultados**) que se potencian cuando los donantes suman los propios, haciendo hincapié en la **calidad técnica** y la **validación de procesos** (como es en este caso el GEF). Las lecciones aprendidas en estos casos claramente significan logros en la identificación de buenas prácticas de gestión, las cuales se instalan en el ámbito de acción de los asociados nacionales.

Debe señalarse el impulso dado, desde un enfoque de **innovación**, a nuevas líneas de trabajo en temas de mitigación y adaptación al cambio climático, en las que se ha logrado generación de conocimiento para superar barreras que limitan una **formulación de políticas informada**. Particularmente desde los proyectos instrumentados con fuentes del GEF y otros fondos de cooperación (GIZ) se han desarrollado, modelos y herramientas para escalar mecanismos para el pago o incentivos de los servicios ambientales para el sector agrario, que ya tienen impactos de salida en iniciativas legislativas provinciales²⁸. Además se trabajó en clusters clave del sector industrial²⁹ para aplicar técnicas de Monitoreo, Reporte y Verificación (MRVS, por sus siglas en inglés), que buscan apoyar el desarrollo de una estrategia conjunta público-privada hacia la reducción de los GEI.

Eficiencia presupuestaria: En lo referido al apoyo financiero que respalda a los proyectos, el PNUD ha sostenido sus esfuerzos por consolidar una escala de recursos adecuada para atender los problemas centrales del ambiente a partir de los aportes de donantes (ver Gráfico 4). En el presente ciclo programático, los recursos directamente asignables a iniciativas ambientales alcanzan al 3,7% de lo presupuestados en el PPA, aunque el resultado 3 es sólo 2,4% de dicho presupuesto y el 0,4% de lo ejecutado (ver Anexo 5). Esta situación demandará a futuro más esfuerzos de financiamiento desde el gobierno nacional para insertar el tema en las políticas públicas en el contexto de una agenda global de desarrollo sostenible.

Gráfico 4: fuentes de financiamiento del resultado 3



²⁸ (ARG10G49) El Proyecto de Ley de la Legislatura de la Provincia de Entre Ríos, incorpora el artículo 12° Bis a la Ley de Suelos N° 8318/89: " eximir o reducir la carga tributaria del impuesto inmobiliario rural a los productores que utilicen prácticas de labores de servicios eco sistémicos.."

²⁹ (ARG12022) YPF representa el 89% de la capacidad instalada nacional de metanol, Profertil el 90% del mercado de fertilizante en Argentina

7.2.4. Sostenibilidad

En la experiencia de las iniciativas que generan productos de conocimiento los resultados persisten y son incorporados como insumos en los procesos de estrategias de política (estrategias de cambio climático y de biodiversidad) o de informes nacionales de la CMNUCC, en el marco de los cuales los proyectos han sido formulados. La incorporación de los recursos humanos calificados a los organismos de aplicación, en cambio, no siempre es posible debido a que en las reparticiones ambientales los presupuestos aun no son suficientes para incluirlos.

Distinto sucede en los proyectos relativos a la temática de gestión del riesgo ante desastres, por cuanto los cambios en localización del tema dentro del estado nacional (pasó del ámbito del Ministerio de Interior al de Defensa) debilitaron algunos procesos (estrategia federal) y el impacto de sus resultados a este nivel. Sin embargo, los beneficios persistieron en las jurisdicciones provinciales y locales que intervinieron, así como en las OSC y en las poblaciones locales involucradas, que lograron implementar planes operativos a través de una metodología participativa. Esta situación deja planteado un desafío para el próximo ciclo del PPA y considerar estos riesgos en la formulación de los proyectos.

7.2.5. Conclusiones del resultado

- El acompañamiento del PNUD, deberá reforzar cada vez más su papel de apoyo a la generación de capacidad técnica institucional en la temática específica de la protección ambiental y el desarrollo sostenible, promoviendo la generación de productos de conocimiento y la innovación en temas emergentes para el futuro seguimiento de los ODS y la adaptación al cambio climático.

- Los mecanismos de S y E son reconocidos por los asociados como instrumentos importantes de administración de recursos y gestión transparente pero aún resta por fortalecer aspectos de la evaluación técnica, en cuanto al mejoramiento de indicadores y a la internalización de temas transversales (género).

- El trabajo de alianzas es muy importante en el desarrollo interno de los proyectos pero aún queda mucho por aprovechar de la sinergia entre proyectos y en la complementación con otras agencias del SNU, incluyendo la cooperación regional (sur-sur).

- El involucramiento de los asociados nacionales en el seguimiento de avances sectoriales o de efectos del programa permitiría una mayor sinergia en temas transversales y un mayor compromiso con las metas globales.

- El involucramiento de las OSC en la formulación y gestión de los proyectos (gestión participativa) puede potenciar la receptividad de los proyectos y fortalecer sus estrategias de salida.

- La consolidación de ámbitos federales de articulación de políticas ambientales y la identificación de fuentes de financiamiento nacionales son dos aspectos que el PNUD puede profundizar en su estrategia de apoyo al fortalecimiento institucional del Estado.

7.2.6. Lecciones aprendidas

Profundización de sinergias. En el caso de los proyectos que profundizaron la interacción con otras iniciativas, una lección aprendida ha sido la posibilidad de compartir oportunidades y de

transferir resultados que al complementarse potenciaron sus efectos. Según se evidenció en las entrevistas a los asociados esta práctica no es generalizada y ocurre cuando los proyectos están muy avanzados o en su etapa final. Esto concuerda con que, en general, los asociados desconocen las características y la visión estratégica del programa en que están implicados. Una alternativa a considerar para el próximo ciclo de programación podría ser la participación de los asociados en los llamados “grupos de seguimiento de efectos y sectoriales” (PNUD, 2009), los que pueden incorporar criterios de gestión por resultados, potenciar sinergias y reforzar compromisos con la consecución de logros a nivel de efectos.

Liderazgo de procesos. Otra lección aprendida ha sido que la implementación de proyectos DIM se justifica en casos específicos para resolver cuellos de botella y vacíos institucionales. Con esta estrategia el PNUD pudo instrumentar proyectos de reducida inversión pero con metas y extensión definida, que han alcanzado claros avances en el fortalecimiento de capacidades institucionales para desarrollar estrategias territoriales de prevención del riesgo, espacios de negociación y diálogo político y experiencias participativas con poblaciones vulnerables.

7.3. Evaluación del Resultado 5

Acceso a servicios sociales básicos ampliado, para reducir disparidades entre grupos vulnerables y territorios

En la evolución de la agenda internacional de la cooperación para el desarrollo, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) constituyeron guías de acción fundamentales para los donantes y para los organismos internacionales. En esta línea, el país avanzó hacia una concepción de las políticas sociales desde una perspectiva de Derechos, situando el foco de las políticas sociales en el objetivo de inclusión social; lo cual implica entender la pobreza, más allá de una condición socioeconómica, como una condición de exclusión y limitación en el acceso y goce de derechos.

Este enfoque basado en derechos, que prioriza la inclusión social, se refleja en los marcos de acuerdo sobre los temas prioritarios para la cooperación con Argentina (MANUD) y se alinea actualmente con el Programa Estratégico del PNUD.

7.3.1. Pertinencia

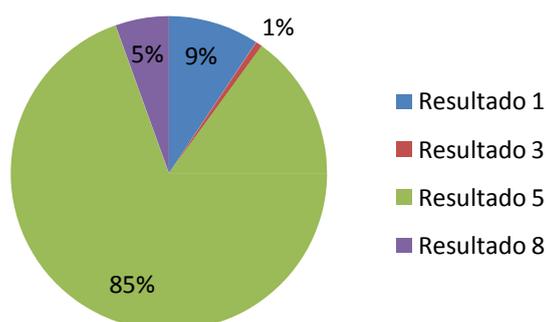
Pertinencia programática. Tomando como marco de referencia la esfera relativa al logro de los ODM y la lucha contra la pobreza, el PPA del PNUD 2010-2014 se propuso coadyuvar al desarrollo de las capacidades públicas y de la sociedad civil a fin de ampliar el acceso de forma equitativa a los servicios sociales básicos y a los mecanismos de protección y seguridad social. El resultado 5, que incluye estos objetivos, es pertinente con dos áreas prioritarias del MANUD, tal como se observa en su matriz de marco lógico (ver Tabla 5), que evidencia una consistencia lógica entre objetivos, productos y resultados.

Tabla 5: Matriz de marco lógico del resultado 5

<p>Objetivo nacional: Reducir la pobreza a un dígito y mejorar los niveles distributivos y las condiciones de equidad.</p> <p>Efecto MANUD 3: El país habrá diseñado e implementado políticas públicas más equitativas, con mayores niveles de inclusión social y sin discriminación de ninguna índole.</p> <p>Efecto MANUD 4: El país habrá reducido las brechas de acceso a la salud como vía para la disminución de la mortalidad materna, de la mortalidad y desnutrición infantil, y de las principales enfermedades transmisibles y no transmisibles.</p>		
Resultado 5	<p>“Acceso a servicios sociales básicos ampliado, para reducir disparidades entre grupos vulnerables y territorios”</p>	
Productos	<p>1. Modelos de gestión integral para organizaciones y redes de servicios sociales, mejorados en las distintas jurisdicciones</p>	<p>2. Planes y programas que garanticen el acceso a servicios sociales básicos para reducir las inequidades entre personas y regiones, puestos en marcha.</p>

Estas áreas y efectos directos resultan consistentes con la perspectiva de las políticas desarrolladas por el gobierno y han constituido el principal foco de colaboración del SNU en Argentina, ya que han concentrado la mayor cantidad de actividades desarrolladas hasta 2012 y la mayor parte del presupuesto comprometido en MANUD (RMT, 2014). La misma relevancia adquiere esta temática en el contexto del PPA en términos presupuestarios si se toma en consideración que los fondos ejecutados para implementar los proyectos del resultado 5 representan más del 80% de lo ejecutado en el actual PPA (87% de los Resultados evaluados).

Gráfico 5: Ejecución de fondos por resultado como porcentaje del total de fondos evaluados



Fuente: PNUD datos de ejecución del PPA hasta 2014

En el nivel de los proyectos, se observa que los objetivos definidos en ellos son pertinentes con las políticas planteadas por el gobierno nacional y se alinean claramente con el resultado del PPA y con sus productos, así como con los efectos 3 y 4 del MANUD. La contribución de los proyectos para ampliar el acceso a servicios sociales y mecanismos de protección social se han concentrado en dos temáticas: **salud y seguridad alimentaria**. Sin embargo, en éste último caso la temática fue más bien una puerta de entrada para abordar un conjunto complejo de

problemáticas sociales que afectan a grupos vulnerables (educación, cuidados, igualdad de género) fortaleciendo la capacidad de acción de las organizaciones comunitarias. Varios elementos dan cuenta de la pertinencia de los proyectos con relación a las prioridades del gobierno. En primer lugar, los objetivos y actividades de los proyectos se orientaron a apoyar la implementación de políticas y programas de gobierno contribuyendo a fortalecer y complementar capacidades institucionales y organizacionales. En segundo lugar, más del 75% de los fondos para implementar estos proyectos se originan en aportes de los estados nacional y provinciales (ver anexo 5), lo cual evidencia el compromiso del gobierno con las temáticas abordadas por estos proyectos.

En la misma línea, otro indicador de pertinencia ha sido el incremento presupuestario, año a año, de todos los proyectos ejecutados para este resultado, con fondos del gobierno nacional y, en algunos casos, provincial, que en conjunto ascendió un 69%.

Pertinencia del enfoque. El Programa de cooperación del PNUD 2010-2015 considera el problema de la inclusión social en dos dimensiones interrelacionadas que se alinean con el enfoque del gobierno nacional: a) el *acceso* a los servicios sociales básicos y a los mecanismos de protección y seguridad social y b) la *equidad* en este acceso. En el nivel de planificación estratégica, esta segunda dimensión tiene un lugar central y está alineada con el objetivo nacional de reducir la pobreza, mejorar los niveles distributivos y las condiciones de equidad. Al mismo tiempo, se encuadra en efecto 3 del MANUD que se refiere al diseño de políticas públicas más equitativas, con mayores niveles de inclusión social y sin discriminación de ninguna índole. La particularidad del enfoque del PNUD es contribuir tanto con el desarrollo de capacidades del estado, como de la sociedad civil, incluyendo la planificación participativa como mecanismo posible.

En sintonía con el análisis del Resultado 8 y en línea con la literatura sobre el tema, se puede afirmar que este abordaje resulta adecuado para trabajar en un país de Renta Media donde persiste el desafío de consolidar los logros alcanzados y para ello es necesario fortalecer las capacidades de sus instituciones. El apoyo a la definición de políticas, a la creación y fortalecimiento de instituciones y al intercambio de experiencias, se ha identificado como clave para la cooperación con estos países (Alonso, 2007a). Al mismo tiempo, se afirma que “la cooperación internacional complementa su acción directa con los gobiernos con una actividad paralela de fortalecimiento de la sociedad civil y de apoyo a su actividad de interlocución y de demanda social” (Alonso, 2007b:4).

Desde esta perspectiva, los objetivos que plantea el PPA del PNUD para la reducción de la pobreza se vinculan con la esfera de gobernabilidad democrática y resultan consistentes con la programación del MANUD, en tanto se ha destacado que el SNU ha sido una “herramienta útil para la profundización de un Estado democrático de derechos, es decir, para un Estado con un aparato estatal con destrezas para atender el desafío del reconocimiento, goce y ejercicio de derechos por parte de la ciudadanía” (MT, 2014:6). No obstante, en este resultado 5 del PPA predominaron acciones de fortalecimiento institucional, más que de fortalecimiento de la sociedad civil. En el caso que éstas se desarrollaron, la iniciativa fue “desde arriba hacia abajo”, tal como se observa en el proyecto sobre seguridad alimentaria, donde las organizaciones comunitarias fueron actores centrales en la implementación de una política social definida por el gobierno (ver también punto 7.3.3).

Otro elemento de este enfoque es que contempla la inequidad en el territorio. El abordaje de disparidades regionales es pertinente con relación al resultado, con el eje transversal de “fortalecimiento regional” incluido en el MANUD y con las características de Argentina como un país de Renta Media, federal, cuyos indicadores de desarrollo reflejan una alta heterogeneidad territorial. Sin embargo no se ha identificado una estrategia del PNUD para abordar las brechas territoriales. Esto no significa que los proyectos no hayan tenido un alcance nacional o que no se haya trabajado “con” y “en” las provincias, tal como evidencian los proyectos en el área de alimentación y salud, sino que su abordaje está débilmente definido a nivel de estrategia y no es, en todos los casos pertinente con un enfoque para reducir disparidades territoriales³⁰. En el mismo sentido, la RMT del MANUD evidenció que los efectos de salud e inclusión social tuvieron una fuerte impronta territorial en las provincias con menor desarrollo relativo. Sin embargo, también con respecto al MANUD, se identificó esta debilidad estratégica pues se incluía el fortalecimiento regional como un eje transversal, sin partir de una definición y una estrategia que revelara con qué criterios dar prioridad a provincias o regiones. Cabe destacar que esta debilidad responde también a un contexto de políticas nacionales que, al menos en los proyectos de salud y seguridad alimentaria, tampoco tuvieron una definición de prioridades territoriales. De estas observaciones se puede concluir que si bien las disparidades territoriales son un eje pertinente para el trabajo del PNUD en Argentina, la debilidad de una estrategia para abordarlas puede afectar la eficacia de las intervenciones y dificulta medir avances en este resultado.

7.3.2. Eficacia

El análisis de los proyectos revela que, en general todos han alcanzado los resultados previstos, al tiempo que se fueron adaptado o ajustando al contexto. Un elemento favorable a esta evolución es que el marco de prioridades del gobierno que involucró este resultado se ha mantenido estable y sin variaciones significativas.

Al tratar de dimensionar los avances en el nivel del resultado, se han identificado algunas dificultades metodológicas, cuya revisión contribuiría a mejorar una futura planificación. La primera tiene que ver con la forma en que se registran los avances en distintos niveles. A nivel de proyectos, la información se encuentra fragmentada por año y para los casos analizados no se dispone de un instrumento –informe de cierre, evaluación externa- que permita visualizar el conjunto de aportes de un proyecto.

La segunda dificultad, tiene que ver con las metas, indicadores y líneas de base previstos para este resultado. El PPA estableció como primer producto “modelos de gestión integral para organizaciones y redes de servicios sociales, mejorados en las distintas jurisdicciones” y definió como meta incrementar en al menos 20% el acceso a estos servicios. El segundo producto, se enfoca en la reducción de las inequidades en el acceso a servicios sociales básicos “entre personas y regiones”. Para este producto, la meta era reducir en 10% la brecha de cobertura

³⁰ Tal es el caso al observar los indicadores como cobertura, muerte materna y muerte infantil en la provincia de Neuquén donde se desarrolló el proyecto ARG06/009 - Mejora integral en la gestión de la Tecnología biomédica del Sistema de Salud Pública de Neuquén, orientada a la búsqueda de equidad-. Desde el punto de vista del fortalecimiento de capacidades institucionales, este proyecto logró mejorar el equipamiento y la organización del sistema de salud, pero no fue significativo en términos de buscar un mayor equilibrio territorial

entre provincias. En ambos casos no se definieron las líneas de base sobre las cuales medir los avances con relación a los indicadores.

Recién en 2013³¹ se registra una línea de base para cada producto, en relación con dos grandes proyectos desarrollados en seguridad alimentaria y salud. Como línea de base para salud se considera el 64% de la población que posee cobertura. Dato que resulta de compleja aplicación para medir avances en este tema, dadas las características de un sistema de salud fragmentado que incluye, por un lado, servicios públicos que garantizan un acceso universal, y, por otro, la cobertura que de obras sociales y empresas de medicina prepagas, con variaciones significativas de una y otra cobertura entre provincias. En el caso de seguridad alimentaria, se toma como línea de base las 220.000 personas con acceso a servicios alimentarios comunitarios, dato que resulta restringido para medir el acceso a programas integrales y es limitado para dimensionar los logros en la esfera de lucha contra la pobreza desde el enfoque detallado anteriormente para un PRMA.

Más allá de estas dificultades, se observa un *desarrollo incremental* de las dimensiones sociales que se van incorporando en la evolución de los proyectos, los cuales no son mesurables con los indicadores propuestos en el nivel de resultados. La forma en que evolucionaron, en algunos casos, los enfoques y contenidos de los proyectos constituyen en sí mismo avances hacia el logro del resultado. Como ejemplo, en el sector Salud el PNUD apoyó inicialmente el desarrollo del Programa REMEDIAR cuyo objeto fue proporcionar medicamentos básicos a los centros públicos de salud en todo el país en un contexto de crisis. Superada ésta, el proyecto Fortalecimiento de las Estrategias de Asistencia Primaria de la Salud, re-encuadra REMEDIAR en un contexto más amplio donde se intenta abordar problemas estructurales del sistema de salud -su fragmentación y su inequidad- y lo articula con el programa REDES. Así, los objetivos se definen para fortalecer redes integradas de atención primaria en todo el país y mejorar la capacidad resolutive de los sistemas de atención primaria en las provincias. Un proceso similar se visualiza en el segundo proyecto sobre seguridad alimentaria cuya revisión permitió ampliar las dimensiones sociales sobre las cuales trabajaban las organizaciones comunitarias: más allá de la provisión de servicios alimentarios, fueron desarrollando una mayor capacidad en actividades dedicadas a la atención de la niñez –apoyo escolar, profesionalización del cuidado- y la incorporación de una perspectiva de género en todas las acciones.

7.3.3. Eficiencia.

Son diversos los factores que contribuyeron a la eficiencia en el logro de resultados. Entre ellos se consideran aquí esencialmente recursos, tiempos, apoyo técnico y construcción de alianzas.

En cuanto a la ejecución presupuestaria ésta ha sido eficiente (94%ejecutado), aunque se evidenciaron a nivel de los proyectos variaciones incrementales (ver anexo 5) que, más que errores de planificación, parecen indicar un ajuste ante las aumentos de precios y extensión de plazos de ejecución. La gestión ágil y transparente de los recursos ha sido un punto destacado en todas las entrevistas realizadas, dando cuenta de que el principal aporte del PNUD en este aspecto ha sido su sistema de compras y adquisiciones en el contexto de un modelo de gestión por resultados. En todos los casos se destacó que este sistema es más ágil en comparación con el sistema de compras públicas del Estado. Asimismo, se mencionó que el contexto de

³¹ ROAR 2013.

certidumbre que da un proyecto respaldado por el PNUD, así como los beneficios impositivos que implica para los proveedores, implicaron una mejor oferta de precios (aspecto que ha sido particularmente importante en algunas provincias). No obstante, en algunas entrevistas se destacó que en el último tiempo el sistema de emisión de certificados por parte del PNUD se ha vuelto más complejo y demora más tiempo y afecta tanto la relación con proveedores, como los tiempos de ejecución de los proyectos.

Los plazos previstos para el desarrollo de los proyectos presentan variaciones. La mayoría ha extendido su plazo de ejecución por distintos motivos. Algunos dependieron de la negociación con fuentes de financiamiento, otras se debieron a errores en los supuestos de partida sobre la situación inicial y demoraron el logro de resultados³², y otros también se vieron afectados por relaciones políticas y cambios de autoridades.

Con relación al aporte técnico se ha destacado por los asociados, y en particular en el sector salud, que la generación de conocimiento-sistematización y creación de bases de datos-, al mismo tiempo que el apoyo en los instrumentos de difusión (campañas) han sido aportes sustantivos para el fortalecimiento institucional. También fue mencionado en varios casos el aporte del PNUD sobre transversalización de género, aspecto que fue destacado como un aporte diferencial propio del PNUD. Cabe mencionar que en la mayoría de las entrevistas se consideró que se “esperaba más” del PNUD, en términos de aportes técnicos, ya sea propios o articulados en base a otras experiencias similares. Se resaltó que se podrían aprovechar mejor los marcos conceptuales que ha desarrollado el PNUD tanto en temas de género, como respecto al enfoque de Derechos Humanos. Se esperaba también un rol más amplio del PNUD como generador de articulaciones y espacios de intercambio de experiencias, así como para fomentar la cooperación sur-sur³³.

Con respecto a las **alianzas** es necesario destacar dos dimensiones. La primera se refiere a la articulación del PNUD con distintos organismos del gobierno. En este nivel la existencia del Programa País y del MANUD como marcos de acuerdo general, permitió alinear prioridades facilitando la articulación. Se observa también que en los sectores liderados por ministerios “fuertes” en cuanto a recursos y capacidad de planificación, la alianza con el PNUD tuvo un objetivo esencialmente instrumental –gestionar recursos bajo un modelo de gestión por resultados-. En otros casos de mayor debilidad institucional –particularmente en las provincias- el “paraguas” del PNUD fue clave para mantener el desarrollo de actividades en función de los resultados planificados. La segunda dimensión, se refiere a las alianzas entre diversas agencias de gobierno, actores sociales y organismos del SNU que se generan a partir de la evolución misma de los proyectos. Cabe destacar que la ampliación de temáticas de trabajo de las organizaciones comunitarias incluidas en el proyecto sobre seguridad alimentaria implicaron alianzas con agencias y áreas que cumplen roles específicos en los

³² Esto se ha detectado en particular con relación al diagnóstico de situación en algunas provincias en temas de atención primaria.

³³ Se consideró que como organismo de cooperación técnica y presencia regional el PNUD podría hacer más aportes, mostrar la experiencia de Argentina que puede servir a otros países, ya que ahora “Argentina puede aportar a PNUD”.

temas abordados (Consejo Nacional de la Mujer, la Secretaría de la Niñez, Adolescencia y Familia –SENAF-, por ejemplo.) generado sinergias entre distintos programas., como "Primeros Años", para citar un ejemplo. En este caso se evidencia además el rol fundamental que cumplen las organizaciones comunitarias como correas de transmisión de necesidades – *bottom up*- y las soluciones que ofrecen las agencias del estado –*top-down*-. Este tipo de alianzas resulta fundamental para avanzar en este resultado de acuerdo con un enfoque que contemple el desarrollo de capacidades de la sociedad civil, detallado en el punto sobre pertinencia. Asimismo, se evidencia que un “proyecto PNUD” como marco y unidad de trabajo que evoluciona en el tiempo, facilita la articulación de alianzas.

En cuanto a las alianzas con otros organismos del SNU, se observa en los ROAR que para este efecto se han desarrollado iniciativas conjuntas (pe. Programa conjunto de apoyo a la disminución de la mortalidad materna junto con UNFPA- ROAR 2011- , participación en encuentros regionales sobre género) que aportan a este efecto, pero que no necesariamente se vinculan con los proyectos en curso. En este sentido, se requería algún mecanismo que diera cuenta de las intersecciones de los proyectos con otras acciones promovidas por el SNU y con el trabajo de otros actores. Al mismo tiempo, este tipo de mecanismos podría dar respuesta a las demandas por nuevos roles del PNUD.

7.3.4. Sostenibilidad

El principal elemento de sostenibilidad de los proyectos está dado por la institucionalidad que logran sus estructuras. Esta institucionalidad ha sido, en algunos casos, previa al proyecto – por ejemplo en el caso del Ministerio de Salud donde la UFI articuló dos programas existentes en un proyecto- y en otros derivada - cuando la estructura de gestión se transforma en un área de trabajo o es absorbida por una agencia de gobierno- de los proyectos.

De acuerdo con las fuentes analizadas, el cuello de botella que encuentra la sostenibilidad está dado por la limitada incidencia en el cambio de normativas. Este aspecto es significativo en aquellas regulaciones que limitan la capacidad de acción del gobierno federal en algunos sectores de competencia -como en salud- de las provincias, así como en todos los aspectos relativos al sistema de compras públicas.

7.3.5. Conclusiones del resultado

- El resultado 5 ha sido pertinente tanto en cuanto a su estructura programática como su enfoque. En cuanto al enfoque, el fortalecimiento institucional centrado en apoyar la mejora de gestión de recursos y de las capacidades técnicas del Estado ha contribuido a la eficacia de las políticas de acceso a servicios sociales. Los logros se visualizan particularmente sobre las condiciones de entorno por la calidad y diversidad de procesos instalados. Las variaciones en los enfoques y contenidos de los proyectos constituyen en sí mismo avances hacia el logro del resultado.

- La contribución de los proyectos para ampliar el acceso a servicios sociales, con prioridad en salud y seguridad alimentaria, ha sido una puerta de entrada para abordar un conjunto complejo de problemáticas sociales que afectan a grupos vulnerables (educación, cuidados, igualdad de género).

- El abordaje de disparidades regionales, cuyos indicadores de desarrollo reflejan una alta heterogeneidad territorial, requiere aun de consensos con el gobierno sobre la estrategia

para abordar las brechas territoriales. Esto no significa que los proyectos no hayan tenido un alcance nacional o que no se haya trabajado “con” y “en” las provincias, tal como evidencian los proyectos en el área de alimentación y salud-, sino que se requiere una estrategia que permita abordar las disparidades regionales.

- El fortalecimiento de las organizaciones comunitarias es un aspecto que resultó importante para potenciar la implementación de políticas de acceso a servicios sociales y que cabría evaluarse como práctica pertinente para otros proyectos, al tiempo que se podría buscar fortalecer las relaciones de “abajo hacia arriba” para la identificación de problemáticas sociales emergentes y para la definición de acciones en conjunto con el gobierno. El proyecto como unidad de trabajo y la evolución temática de los mismos constituyó un marco que facilitó y promovió alianzas entre diversos actores, las cuales resultaron claves para sostener la evolución temática que se observó en algunos proyectos.

- En un contexto de políticas nacionales claramente definidas y estables y de un marco de acuerdo entre PNUD y el gobierno sobre la prioridad de este resultado, el PNUD ha logrado articular alianzas con ministerios clave. Sin embargo, en los proyectos el rol del PNUD ha sido principalmente instrumental y operativo, existiendo la demanda por parte de varios asociados de que juegue un rol más amplio como generador de articulaciones y espacios de intercambio de experiencias, así como para fomentar la cooperación sur-sur.

7.3.6. Lecciones aprendidas

Modalidades de gestión de los proyectos: los proyectos analizados muestran diversas formas de vinculación entre actores de las cuales se pueden extraer aprendizajes. Se han destacado, en la opinión de los asociados, las modalidades en las que la coordinación horizontal y la “gestión cara a cara” entre responsables de los productos de un proyecto y con las organizaciones participantes, permitieron una mejor ejecución de los recursos y una mejor llegada territorial.

Fortalecimiento de organizaciones comunitarias: Un caso particularmente exitoso (seguridad alimentaria) ha destacado la importancia de priorizar en el desarrollo de capacidades de organizaciones sociales para que contribuyan en la implementación de políticas de acceso a servicios sociales. Los resultados de este enfoque de “arriba hacia abajo” deberían constituirse en un eje de implementación que atravesara otros proyectos, fomentando condiciones para una planificación participativa.

Potencial de articulación sectorial e intersectorial. La evolución y diversidad de los proyectos analizados en el contexto de este resultado hace evidente el potencial de intercambio existente entre proyectos y acciones. En salud, por ejemplo, se ha trabajado tanto con modelos centralizados como descentralizados en las provincias, lo cual ha derivado en diversas lecciones aprendidas que podrían ser sistematizadas para difundir en otros contextos nacionales o regionales. Es interesante marcar además que el punto de articulación fue la UFI con una estructura adecuada y procedimientos apropiados.

Transversalización de género. Las cuestiones de género han sido poco consideradas en los proyectos. Sin embargo, en los proyectos sobre seguridad alimentaria se ha logrado el empoderamiento de las mujeres responsables de organizaciones sociales y se ha desarrollado un estudio que sistematizó las acciones con relación al género y su contribución al proyecto. Los contenidos de este estudio podrían ser utilizados como ejemplo para otros sectores.

7.4. Evaluación del Resultado 8

Capacidades institucionales fortalecidas a fin de posibilitar mayor eficiencia, eficacia y transparencia en la prestación de servicios y el acceso a éstos, para el logro de los ODM

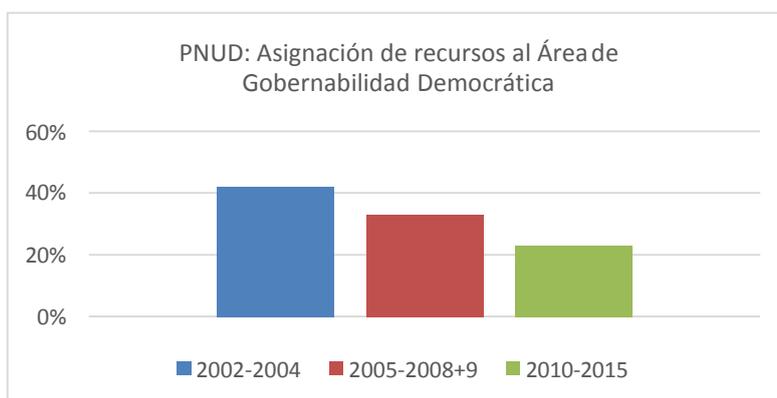
Al recuperarse en el país el posicionamiento del Estado como el principal agente del desarrollo, el PNUD supo acompañar la evolución del contexto nacional y las decisiones de gobierno, planteándose un "giro estratégico" con el que la Agencia pasó a desempeñar un papel cada vez mayor de apoyo y provisión de capacidad técnica y valor añadido³⁴. En este proceso el apoyo al fortalecimiento de las capacidades del Estado ha sido incorporado de manera creciente en los sucesivos ciclos programáticos del PNUD, lo que se traduce en componentes específicos de casi todos sus proyectos y en la transferencia de responsabilidades en la implementación de los mismos (modalidad NIM)³⁵.

En el nivel estratégico, el fortalecimiento institucional cobra centralidad en el fomento de la gobernabilidad democrática, como pilar de una de las cuatro "esferas de acción" que define el PPA, entendiéndose que la gobernabilidad implica *"la habilidad para llevar a cabo tareas apropiadas de forma efectiva, eficiente y sustentable"* (Rindle, 1997:34) o *"la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos valores posibles de valor social"* (Repetto, 2004:6).

7.4.1. Pertinencia

La promoción de la "gobernabilidad democrática" se evidencia como un eje (esfera de acción) clave de trabajo conjunto entre el PNUD y el gobierno argentino a lo largo de los distintos períodos programáticos (2002-2004 y 2005- 2008+2009) y en este sentido, la actual planificación (2010-2015) es coherente con respecto a ciclos anteriores. Debe destacarse que, aunque la inversión específica en la temática ha ido disminuyendo progresivamente (ver gráfico 6) ello se compensa con la incorporación como componente de la mayoría de proyectos del PNUD en el resto de temáticas y efectos.

Gráfico 6: Recursos del área gobernabilidad democrática por períodos



Fuente: EDR 2009 para los dos primeros ciclos programáticos y PPA 2010-2015

³⁴ El PNUD, desde el 2010, se propone así asumir "un papel más estratégico en tanto que organización de asesoría y conocimiento" (ERD, 2009:32).

³⁵ En el ciclo actual (2010-2014/15) el propio documento estratégico establece "se adoptará para el programa la modalidad de ejecución nacional" (PNUD, 2009:5)

En el anterior ciclo programático, el PNUD había definido cuatro efectos: derechos humanos, diálogo sobre políticas públicas, fortalecimiento de la capacidad de gestión del sector público y reforma política/justicia. Atento al cambio de contexto y a los resultados de la EDR 2009, en el actual PPA se recuperan los mismos temas (a excepción de la reforma política para la cual ya no había consenso) pero se concentra el peso de la acción en el “fortalecimiento de las capacidades estatales para prestar servicios” (Efecto 8). Las restantes temáticas se concentran en el Resultado 7, aunque la asignación de recursos muestra un menor peso relativo (el resultado 7 representa el 1% del presupuesto total, frente al 21% del Resultado 8).

Por otro lado, dentro del resultado en análisis, las inversiones de mayor envergadura se concentraron en el fortalecimiento institucional para lograr “Instituciones, normas, modelos de gestión y recursos humanos fortalecidos, prestando especial atención a la incorporación de las TIC” (producto 8.1). De esta manera, la relevancia del apoyo a la calidad de la gestión estuvo en sintonía con las prioridades del gobierno argentino, el cual había manifestado en el MANUD (a través de la Secretaría de Coordinación y Cooperación Internacional del MRECIC) que, siendo Argentina un PRMA, el aporte de los Organismos Internacionales en materia de democratización debía pasar por el fortalecimiento de las capacidades del Estado³⁶.

Con este enfoque la programación en esta esfera resulta coherente con el efecto 6 del MANUD mediante el cual “el país habrá avanzado en su desarrollo institucional, fortaleciendo capacidades estatales de planificación estratégica, ejecución, articulación y coordinación entre jurisdicciones e instituciones públicas, mejorando la transparencia y la eficacia de la gestión, y promoviendo la participación ciudadana”.

Cabe agregar que, respecto a la vinculación del fortalecimiento de las capacidades del Estado con avances en los ODM, la formulación del resultado pone énfasis en la incorporación del enfoque de derechos en los procesos de planificación (indicadores de procesos) y no en avances en la situación de la población que recibe servicios (indicadores de impacto), lo cual excede el alcance del objetivo planteado y debe medirse en el conjunto de las áreas temáticas y efectos del programa. En las entrevistas se ha planteado que se produjeron impactos a nivel de la población, aunque la magnitud exacta de estos impactos es de muy difícil medición.

En el nivel de los proyectos, la mayoría de los incluidos en el producto 8.1³⁷ son claramente pertinentes con la lógica del resultado, pues se basan en la producción de actividades de fortalecimiento y mejora de la calidad de la gestión pública para la incorporación de la planificación por resultados y presupuestos por programa; incorporación y manejo de tecnologías de la comunicación y la información; mejora de Sistemas de Gestión de Recursos Humanos; Capacitación a funcionarios públicos, etc. El único proyecto analizado sobre ODM³⁸ (producto 8.2) también es muy pertinente, aunque su acción es más abarcativa y amplia dentro del objetivo estratégico.

³⁶ Ello se puso de manifiesto en el texto del MANUD, precisamente al acotar el Área de Cooperación 4 a la idea de “desarrollo institucional”. También se afirmó repetidamente en diferentes intervenciones de la SCCI ante las agencias, fondos y programas del SNU.

³⁷ Proyectos ARG08/029, ARG 09/003 y ARG 10/008.

³⁸ Proyecto ARG04/046

En un nivel de análisis programático se evidencia que en el ciclo actual de **las acciones del PNUD, en este resultado, se concentraron en el apoyo a la mejora de las capacidades del Poder Ejecutivo³⁹, focalizando en la mejora de la implementación de las políticas públicas** (aunque de forma indirecta, pueden aportar a la identificación de problemas sociales y la mejora de la planificación, sobre todo por la incorporación de parámetros ODM). Este apoyo del PNUD es altamente valorado por los beneficiarios, quienes identifican la oferta corporativa positivamente para perfeccionar las herramientas de gestión, que en un momento resultaron insuficiente. El apoyo recibido significó en este sentido un salto organizacional.

Existiendo en Argentina, como afirman algunos estudios⁴⁰, buen marco normativo pero que en muchos ámbitos existe una gran dificultad para desplegarlo (Repetto y Alonso, 2004), esta orientación debería mantenerse y, habida cuenta del carácter de país federal, intensificarse en el nivel provincial.

Adaptabilidad: En este aspecto el PNUD mostró flexibilidad y fue capaz de dar respuesta a la evolución de las necesidades de sus asociados (gobierno provincial, agencias), introduciendo modificaciones (revisiones) a los proyectos y que posibilitaron en gran medida el éxito de las iniciativas. Por caso, en el proyecto SIGOB de la Provincia del Chaco, se sumaron subcomponentes nuevos a los originalmente previstos (módulo de interfaz de las metas con el presupuesto y módulo de indicadores de políticas públicas), potenciando a un esquema de asistencia técnica definida (paquete tecnológico) a instancia de los aporte de los beneficiarios. En el caso de la agencia ARBA, la adaptabilidad y flexibilidad adoptada permitió focalizar y redimensiona al Centro de Procesamiento de Datos (CPD) como pieza angular y clave del proyecto; decisión que resultó muy pertinente ya que a posteriori el CPD se encuentra prestando servicios a otros ministerios de la provincia (Seguridad) y firmando convenios con otras provincias y municipios, en un tipo de prestaciones en que es único a nivel subnacional.

Idoneidad: En varios aspectos ha sido valorado por los asociados en la implementación el enfoque en la gestión de los proyectos del PNUD para considerar las modalidades culturales, hábitos y particularidades locales encontrando un equilibrio entre el respeto cultural (idiosincrasia) y la posibilidad de cambio. En el plano de la cultura organizacional, se ha destacado que la idea de “modificación desde dentro” fue clave para que las rutinas organizacionales fueran finalmente modificadas. Al ser miembros de las propias burocracias nacionales o provinciales quienes lideran el cambio organizacional, éste se produce consiguiendo consensos, respetando tiempos involucrando a las contrapartes. En otro enfoque, el proyecto de la agencia ARBA, incluye actividades sobre cultura impositiva a través de módulos de capacitación a estudiantes de los niveles primario y secundario destinadas a cambiar actitudes en las nuevas generaciones.

Se observaron también algunas adaptaciones culturales destacables, como en el módulo de seguimiento de políticas públicas en el Chaco, que permitió obtener datos sobre la población indígena a partir de la incorporación de agentes de salud de origen quom, wichi y mocoví.

³⁹ según los ROAR hubo también algunos pocos proyectos de menor escala y de carácter interagencial de apoyo al Poder Judicial y al Poder Legislativo.

⁴⁰ El Banco Mundial también estima que “Argentina tiene un marco jurídico e institucional formal para mejorar el buen gobierno, que incluye a todas las ramas de la administración del Estado; sin embargo, aún persisten desafíos con respecto a su aplicación eficaz” (Banco Mundial, 2014:21).

7.4.2. Eficacia

El conjunto de proyectos del resultado evidencian importantes progresos respecto de las metas planteada en los productos. En el producto 1 estos se concretan en el apoyo a 11 sistemas de gestión pública en distintas jurisdicciones (respecto de una meta de 15) y en el producto 2, referido a la localización de ODM, con 16 jurisdicciones subnacionales que los incorporaron en la planificación de sus políticas (frente a las 25 previstas). Las iniciativas implicaron una gestión más participativa de las políticas públicas, mejora de la atención al ciudadano, posibilidad de administrar planes sociales a gran escala y con bajo riesgo y la incorporación de ODM en la planificación de las políticas públicas.

En el nivel de los proyectos se evidencian importantes avances que, aunque muchas veces están focalizados en algunos de sus componentes, tienen impacto en los efectos buscados e incluso, en ciertos casos, logran efectos positivos no buscados que amplían sus logros. Por caso se puede citar el proyecto para el desarrollo institucional de la agencia recaudadora ARBA, el cual a través de sucesivas revisiones logró finalmente reconfigurarse y focalizarse en la consolidación del Centro de Procesamiento de Datos (CPD), con lo que se pudieron cubrir las necesidades de gestión de información tributaria propias del organismo, y además realizar otras tareas que generaron un amplio impacto, como brindar servicios adicionales a otros organismos (seguimiento de la situación delictiva y de prevención de desastres climáticos) y municipios de la provincia; sirviendo incluso de modelo de funcionamiento a otras provincias. Otro caso lo constituye el proyecto para el fortalecimiento de las TIC en la gestión del MTESS, en el que la actualización tecnológica del parque informático logró una importante mejora de los sistemas de información para la atención a los usuarios, permitiendo un funcionamiento eficaz del organismo. En la opinión de los asociados el apoyo dado por el proyecto PNUD “permitió administrar el crecimiento”.

Un ejemplo destacable en el que el PNUD pudo incorporar valor añadido en materia de gobernabilidad democrática, proporcionando herramientas de gestión innovadoras, es el proyecto para el fortalecimiento de alta gestión en el gobierno de la provincia del Chaco, donde se implementa una propuesta del PNUD regional de los módulos para la mejora de la calidad de la gestión pública (SIGOB). Inserto en el marco de un Plan de Desarrollo provincial, el sistema gestiona la producción de información sobre las acciones de gobierno y se permite asegurar que los distintos actores acompañen su implementación y de monitorear por medio de indicadores las políticas públicas. El componente con más impacto fue la construcción de una red de gestión que terminó permeando todas las áreas del gobierno provincia. En este caso los beneficiarios valoraron muy positivamente la calidad y modalidad de la asistencia técnica recibida, con equipos especializados y permeables a las demandas, que mantuvieron un sistema de apoyo y ajuste de las herramientas, suficiente como para garantizar su completa asimilación. La sistematización y diseminación de esta iniciativa exitosa, en el contexto de una provincia de bajo desarrollo relativo, debería ser tomada como referencia para futuras acciones en la temática.

7.4.3. Eficiencia

Dado que el objetivo principal de los proyectos analizados es modificar las rutinas de gestión y mejorar la eficacia y eficiencia de la administración pública, debe tenerse en cuenta al momento de analizar la eficacia del Resultado, que el Estado es un ente complejo, con múltiples agencias y actores que operan en muy diversos contextos institucionales, siendo la inercia burocrática al cambio la principal barrera a superar.

En cuanto a la gestión de los recursos debe considerarse primero que los proyectos en la temática bajo análisis se ejecutan siguiendo la modalidad nacional plena. Asimismo, los fondos provienen del Estado argentino (nacional o provincial), lo cual puede incidir en la dinámica de disponibilidad según exista mayor o menor estabilidad en los funcionarios responsables. Sin embargo las sucesivas revisiones de los proyectos, no sólo sirvieron para reajustar y reubicar partidas anualmente, sino que permitieron adaptarse a las contingencias de la implementación, a los cambios de contexto y a las prioridades de sucesivos equipos de gobierno, permitiendo como se ha ejemplificado anteriormente sumar nuevos componentes u reforzar actividades que resultaron más eficaces y de mayor impacto. Puede concluirse al respecto que los criterios de eficiencia y pertinencia funcionan como "vasos comunicantes" en tanto la "pérdida" de eficiencia - por la flexibilidad- de la estrategia originalmente prevista se compensa con un aumento de la pertinencia, lo cual permite a los proyectos acompañar muy de cerca los cambios de la agenda de gobierno.

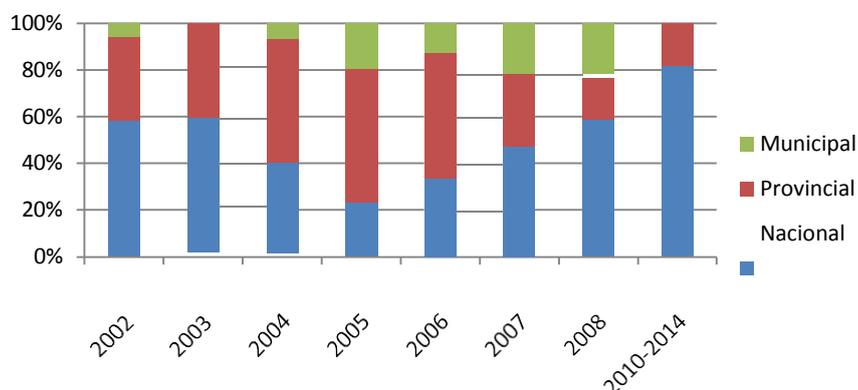
Un análisis conjunto de los proyectos considerados en este Resultado, en función de su capacidad de ejecución de fondos y de cumplimiento de metas presupuestarias, muestra que, aunque en algunos caso se verifican aumentos en los fondos, sin embargo los porcentajes de subejecución de fondos son muy bajos (del orden del 4% en promedio).

Correlacionado con esta variación, los proyectos aumentaron varias veces el tiempo de duración previsto originalmente. La causa principal de las demoras, según reportan los beneficiarios, está fundada en los tiempos que insume la habilitación para el uso de los fondos, particularmente cuando hay cambios en la gestión de los organismos. Por otra parte la aprobación de revisiones y ampliaciones, en las que intervienen tanto el PNUD como la Cancillería, también implica retrasos, aunque se considera razonable la intervención de estos organismos en el cumplimiento de sus roles.

Un aspecto importante a destacar es que en el resultado de referencia, se observa una importante proporción de recursos destinados a proyectos de nivel subnacional, albergando el 37% del total de fondos provinciales del conjunto del PPA (según montos de PRODOC seleccionados). Esta inversión se condice con el importante abanico de contrapartes subnacionales con las que se trabaja desde el área de Gobernabilidad Democrática y que hacen de este resultado uno de los que mayor despliegue territorial ha alcanzado. Comparativamente, los recursos de inversiones a nivel provincial se han ido reduciendo respecto de ciclos programáticos anteriores (ver gráfico 7), aspecto que podría revertirse a futuro con el acompañamiento del PNUD dado que, como se ha mencionado antes, aún persiste en Argentina un déficit en gran parte de sus administraciones subnacionales.

Grafico 7: Evolución de los recursos por nivel de gobierno

Evolución de los recursos por niveles de gobierno en la totalidad de Efectos Programados - PNUD



Fuente: EDR 2009 para los dos primeros ciclos programáticos y datos de ejecución del PPA 2010-2015 hasta 2014

En cuanto al aprovechamiento de los recursos técnicos, los beneficiarios de los proyectos entrevistados reportan una serie de ventajas comparativas de "actuar bajo el paraguas del PNUD". Respecto de la gestión y administración de fondos, se aseguran procedimientos de contratación para compras extraordinarias y complejas significativamente más cortos, aunque igualmente transparentes y controlados (*celeridad*). Además, se obtienen ventajas con las reducciones tributarias en el IVA y las tasas aduaneras, y se agilizan las contrataciones. Hay consenso general en que la asociación con el PNUD genera un contexto de confianza frente a los proveedores (*transparencia*) y frente a las propias autoridades del Estado (sobre todo en el nivel provincial). Se destaca asimismo que, la sucesión de proyectos PNUD a lo largo del tiempo genera un soporte permanentemente en el desarrollo institucional.

Por otra parte, el acompañamiento técnico del PNUD resultó de importancia como apoyo para el diseño de proyectos con objetivos plurianuales (*planificación a medio/largo plazo*), generando compromisos y destinando recursos (aun cuando sean propios), con un aprendizaje de procedimientos (TDR de perfiles complejos, chequeo de especificaciones técnicas, incorporación de los recursos humanos) y conocimiento del mercado, que luego puede ser incorporado en las áreas pertinentes (planificación, compras) del organismo de gobierno.

7.4.4. Sostenibilidad

Gran parte de las iniciativas desarrolladas en los proyectos considerados fueron incorporadas plenamente, tanto a nivel de cultura institucional como a través de normas jurídicas que las formalizaron, lo cual garantiza el sostenimiento de los resultados, en tanto se mantengan las orientaciones de política pública y no se planteen otros modos operacionales como necesarios. Se identifica en todos los casos, en mayor o menor medida, una voluntad política de apoyo al más alto nivel, lo que significa un elemento clave del éxito de los proyectos que permitirá atravesar crisis y generar consensos.

Es importante destacar que en todos los casos las iniciativas estuvieron enmarcadas en normas y estrategias de planificación que las anteceden y otorgan coherencia, direccionalidad y en

consecuencia aseguran su sostenibilidad en el tiempo. Pueden citarse como antecedentes la Ley de Planificación de 2002 y el Plan de Desarrollo del Chaco; la Ley 13.766 de creación del ARBA como ente autárquico, los Planes Estratégicos del MTSS, la estrategia de ODM y la actividad y objetivos de COPLA, todos los cuales brindan una importante legitimidad de origen y asegura la existencia de una base normativa que sostiene sus impactos.

Por otra parte, este tipo de reformas, al tornar a la administración pública más eficiente, reducen su costo en el medio y largo plazo, en tanto no se un flujo de fondos específico, salvo por el costo operativo habitual de la administración pública.

Un caso particular es el del Consejo Nacional de Políticas Sociales, por cuanto al concluir el proyecto que apoyaba su funcionamiento, deberá asegurar el flujo de fondos desde otras fuentes que permitan sostener su presupuesto. Sin embargo los logros conseguidos en la incorporación de los ODM en la planificación de las jurisdicciones provinciales permanecerán en el tiempo.

7.4.5. Conclusiones del resultado

- En el resultado evaluado hubo una focalización en el fortalecimiento de capacidades institucionales en términos de mayor eficiencia, eficacia y transparencia para la prestación de servicios, el acceso a ellos y para el logro de los ODM

- La calidad del diseño de la matriz es coherente aunque es difícil realizar mediciones del impacto en la mejora de la gestión y avances en indicadores ODM tal como se propone (cantidad de jurisdicciones). La variable territorial debería de haberse incorporado en los indicadores, a fin de permitir un seguimiento en la reducción de brechas interprovinciales.

- Se ha logrado la mejora de los sistemas de gestión de importantes instituciones del Estado con buenos resultados en una decena de casos, tanto a nivel nacional como provincial, predominantemente en los Poderes Ejecutivos y por ende con impacto a nivel de la implementación de políticas, lo cual resulta pertinente con las necesidades del país.

- El enfoque flexible de implementación de los proyectos permitió encontrar un equilibrio entre el respeto a la cultura local (en este caso, la cultura organizacional) y la posibilidad de generar cambios positivos según los objetivos programados.

- La gran adaptabilidad y flexibilidad de los proyectos permitió realizar ajustes importantes a lo previsto originalmente, lo cual redundó en muchos casos en una mejor adaptación a las necesidades locales reforzando su pertinencia a posteriori y la percepción de éxito por parte de los beneficiarios.

- Los proyectos de apoyo a la gestión de calidad de las administraciones públicas fueron muy eficaces, logrando gran parte de sus productos y generando incluso impactos positivos no previstos, lo que posibilita la mejora en la cantidad y calidad de los servicios prestados por la administración pública en el largo plazo.

- En general, la modalidad de proyectos de generación de capacidades es de fácil sustentabilidad en el tiempo y los cambios provocados son, en gran medida, permanentes.

7.4.6. Lecciones aprendidas

Modalidades de gestión de los proyectos: La mejora de capacidades y en la calidad de las prestaciones de servicios requiere muchas veces cambios actitudinales que pueden ser dificultosos para la cultura organizacional en determinados ámbitos de la administración pública. El hecho que miembros de las propias burocracias nacionales o provinciales hayan

sido quienes lideraron el cambio organizacional en varios proyectos (SIGOB Chaco por ejemplo), éste se produjo consiguiendo consensos, respetando tiempos y convenciendo contrapartes. Si el cambio hubiera sido propuesto por actores “foráneos” quizás hubiera despertado más recelos y los logros hubieran sido más modestos y menos sustentable. El aval de los responsables políticos que los líderes de los proyectos tuvieron y esta idea de “modificación desde dentro” fueron claves para que las rutinas organizacionales fueran finalmente modificadas.

Flexibilidad en la programación: La gran adaptabilidad y flexibilidad de los proyectos PNUD, con la posibilidad de introducir modificaciones e incluso innovaciones a instancia de los beneficiarios, permite realizar ajustes importantes a lo previsto originalmente, lo cual redundo en muchos casos en una mejor adaptación de las diferentes intervenciones a las necesidades locales. Esto refuerza su pertinencia, a posteriori, y enfatiza la percepción de éxito por parte de los beneficiarios en los diferentes contextos. En el caso del proyecto de fortalecimiento del gobierno del Chaco esto permitió incorporar un módulo de indicadores de políticas públicas y en el proyecto de apoyo a la gestión de ARBA permitió focalizar y redimensionar el Centro de Procesamiento de Datos como pieza angular y clave del proyecto.

8. Transversalidad de género

La estrategia del PNUD respecto de la temática de género responde sus estrategias globales en las que ha sido incorporada como un enfoque vinculado a los DDHH (Plan Estratégico PNUD 2014 - 2017). Según resulta de la misma, hay dos modos posibles de focalización en la cuestión de género:

- Empoderamiento de las mujeres (acciones directas /transferencias de recursos)
- Mainstreaming

En 2007 la oficina del PNUD Argentina diseñó una estrategia de intervención, que aún tiene vigencia, en la que se enfatiza el enfoque de mainstreaming. Es importante entender que esto implica que la lógica de género debe incorporarse transversalmente en todos los proyectos del PNUD toda vez que, salvo unas pocas excepciones de menor entidad, no existen proyectos de género propiamente dichos en la cartera del PNUD en Argentina.

La implementación de este enfoque de mainstreaming se concreta a partir de las siguientes acciones:

- En la **formulación** de los proyectos (PRODOC), teniendo en cuenta la temática de cada proyecto concreto, **se incluyen en la parte expositiva de los PRODOC una serie de recomendaciones** que ese proyecto debe seguir en cuestiones de género. En algunos casos, dichas recomendaciones proponen la incorporación del enfoque de género en las actividades que el proyecto llevará a cabo (por ejemplo, capacitaciones o campañas de difusión). Sin embargo, las cuestiones de género no siempre quedan incorporadas en la Matriz de resultados y en los indicadores de desempeño.
- Durante la **ejecución**, el área de mainstreaming del PNUD vela porque se realicen estas recomendaciones, y asiste a las unidades ejecutoras de proyecto (recopilación de información sensible al género, capacitaciones de los responsables de la implementación, consultorías de apoyo a la ejecución de acciones específicas del proyecto).

En términos del valor agregado la intervención del PNUD en la temática de género, se destaca entre las agencias SNU porque es casi la única que realiza este enfoque de mainstreaming sobre el

tema de género a nivel de políticas públicas nacionales. Otras agencias, como ONU Mujeres, no tienen oficina en el país y trabajan más bien a nivel de sociedad civil.

Según los referentes en la temática este es un proceso lento, pero va avanzando poco a poco. Las principales restricciones para implementar el *mainstreaming* son dos. La primera es la voluntad política (los asociados nacionales tienen la decisión última de incorporar a la intervención o no cuestiones de género). La segunda es la falta (o la muy baja cantidad) de fondos destinados a tal fin (cuando se contratan consultores específicos es cuando se potencia el *mainstreaming*). A veces ocurre que las primeras actividades las inicia el PNUD y luego los proyectos las continúan con sus propios fondos.

Por otra parte, no existe un sistema de seguimiento consolidado para estas actividades (no se observan en la matriz de resultados). El único documento que rinde cuenta de la realización de las recomendaciones del PRODOC son los "informes de monitoreo interno" realizados durante las visitas a terreno que anualmente realizan los oficiales de PNUD. Sin embargo, en los ROAR se da cuenta de los avances en un apartado específico y además existe un sistema de clasificación de los proyectos según el nivel de intervención en materia de género, el "Gender Marker" con una escala de 0 a 3, donde GEN0 significa que no se espera que el proyecto contribuya notablemente a los resultados de la igualdad de género, y GEN3 que la igualdad de género es el principal objetivo de la intervención

Si bien la mayor parte de los proyectos PNUD implementados en Argentina son de nivel 1 (GEN1 significa que el proyecto contribuirá a la igualdad de género aunque no de manera significativa; por lo tanto las consideraciones de género no se reflejan en la matriz de resultados con actividades específicas), en una revisión documental apoyada en la consulta a los asociados, se observa que se han incorporado cuestiones de género en la planificación y en las actividades (capacitación, herramientas de gestión, etc.) de algunas iniciativas para promover el acceso a los servicios sociales (resultado 5), particularmente en aquellas vinculadas con las temáticas de salud y en otras para el fortalecimiento de organizaciones comunitarias en el marco del proyecto de seguridad alimentaria. En este último caso, las acciones han sido sustantivas e incorporaron un enfoque de *mainstreaming*⁴¹, lo cual se consideró incluso una lección aprendida por sus efectos en la dinámica incremental de acciones del proyecto.

Además, en otros proyectos vinculados a la temática ambiental y de desarrollo sustentable, existen iniciativas que dan cuenta de la incorporación del enfoque de género en el empoderamiento de comunidades vulnerables (líderes locales, OSC) en su participación de la atención temprana y gestión del riesgo ante desastres naturales, vinculados al cambio climático.

Por otra parte se tiene conocimiento que el área de género de PNUD interviene en proyectos interagenciales (cuyas contrapartes son el Poder Judicial y el Poder Legislativo) y en la cartera de pequeñas donaciones, que están fuera de la muestra seleccionada en la presente evaluación.

En conclusión, se considera que en tanto estas actividades no se incorporen en la matriz de indicadores de los proyectos, y se asignen recursos específicos, se dificulta medir la eficacia de estas acciones de manera cabal, así como evaluar su efectiva incorporación como temas transversales a los efectos buscados por el PPA.

⁴¹ El proyecto Abordaje Comunitario del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, desarrolló un estudio sobre recomendaciones para la transversalización de género en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria.

9. Cooperación Sur-Sur

En el análisis del conjunto de proyectos surge que las posibilidades de cooperación Sur-Sur no han sido del todo explotadas en el presente ciclo del PPA. Si bien se destaca por parte de los asociados entrevistados que el PNUD tiene una experiencia acumulada por su cartera global de proyectos para replicar iniciativas exitosas y favorecer este intercambio, no se detectan actividades que hayan sido efectivas para la transferencia o intercambio de conocimientos con otros países. . En este sentido, se aconseja realizar una evaluación y sistematización de las experiencias exitosas del presente ciclo para asegurar su replicabilidad a través de la cooperación Sur-Sur.

Se registra, para el resultado 5, el apoyo a la participación en encuentros regionales sobre temáticas relativas a salud o a igualdad de género, pero es evidente que existe una oportunidad más amplia de difundir y compartir experiencias exitosas a partir de los proyectos desarrollados. También, en los resultados vinculados a la temática ambiental y del desarrollo sustentable (resultado 3 y secundariamente resultado 1, producto 4) existen evidencias externas de una larga vinculación entre países del cono sur (MERCOSUR) que incluyen intercambio de experiencias exitosas, pero estas no se han profundizado significativamente en los proyectos. Por ejemplo , en el caso al menos de un proyecto específico de la región del Gran Chaco Americano, que es parte de un proyecto regional interagencial de larga data, no se han logrado avances en este tipo de intercambios, según da cuenta la una evaluación de término medio realizada recientemente.

10. Conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas

10.1. Conclusiones

1 - El programa de cooperación del PNUD en Argentina acompañó las prioridades nacionales, fomentando el desarrollo de la capacidad institucional y apoyando la recuperación del estado en su papel estratégico de promoción de un desarrollo humano inclusivo y sostenible.

En el presente PPA el PNUD se ha concentrado en la mejora de los sistemas de gestión de importantes instituciones del Estado, tanto a nivel nacional como provincial, predominantemente en los Poderes Ejecutivos y por ende con impacto a nivel de la implementación de políticas, lo cual ha resultado en una mejora en el acceso a los derechos esenciales (humanos, laborales, sociales) de la población, consiguiéndose incorporar la lógica de los ODM en un número de provincias y municipios. Este propósito resulta muy pertinente en el contexto de políticas para “alcanzar los ODM y reducir la pobreza” de los últimos años, logrando avanzar respecto de una de las principales recomendaciones de la ERD 2009:

2 -La estrategia institucional y de fomento de capacidad del PPA se centró en la articulación de demandas, para lo cual el PNUD desempeñó un papel de facilitador que es reconocido por sus asociados, reuniendo a los actores del desarrollo del gobierno, la sociedad civil y el sistema político a nivel federal, provincial y municipal para afrontar los desafíos comunes.

Si bien persisten desafíos, en Argentina se advierte que el Estado se ha fortalecido, no sólo en su capacidad de diseñar políticas centrales en aspectos productivos, sociales y de acceso a

derechos, sino también en la factibilidad de implementarlas, articulando a los distintos actores del desarrollo a nivel nacional, federal y local, incluyendo la sociedad civil.

En referencia por ejemplo, al acceso a los servicios sociales (efecto 5) se evidencia un claro alineamiento de dimensiones abarcadas por los proyectos del PPA con las prioridades del gobierno (que ha aportado el 90% del financiamiento destinado a éstos), al mismo tiempo que se identifica una evolución incremental desde una perspectiva cualitativa, aunque se advierte una limitación en las líneas de base para poder mensurar avances agregados (lo cual es comprensible saliendo de un proceso de crisis que requiere actuar sobre las urgencias). Esta última observación da cuenta también de cierta capacidad de adaptación de los proyectos que van requiriendo incluir nuevas dimensiones en un contexto macro de políticas estable pero con demandas que evolucionan una vez alcanzadas las metas primarias.

Por otra parte, el PNUD ha resultado ser un aliado significativo en el acompañamiento al Estado argentino en el fortalecimiento de Iniciativas productivas para incrementar las oportunidades de empleo y acrecentar el ingreso mejorando la equidad, la competitividad y la sostenibilidad (efecto 1). Hubo logros sustantivos y se desarrollaron una diversidad de actividades y programas de asistencia a iniciativas productivas para su integración competitiva y para impulsar el desarrollo de estrategias de planificación local y regional, aplicadas para reducir disparidades espaciales del ingreso. Particularmente, un caso exitoso ha resultado el programa de apoyo a empresas autogestionadas, con una amplia cobertura territorial nacional (las 23 provincias) y llegada a una diversidad de sectores de la producción, que de este modo logran recuperarse de procesos de crisis anteriores y reinsertar a sus trabajadores en el proceso productivo.

También, se han obtenido logros para implementar acuerdos interjurisdiccionales que coordinan acciones de prevención y control de la contaminación y uso racional de la energía integrada a los procesos productivos, aunque aún falte verificar sus impactos a mediano y largo plazo en los distintos niveles jurisdiccionales (nacional, provincial, municipal).

3 - La formulación del PPA, alineado al MANUD, ha significado un marco estratégico que permitió una cooperación más coherente y efectiva con sus asociados nacionales, posibilitando sinergias y una coordinación más directa. Sin embargo, aún quedan por desarrollar acciones transectoriales que potencien sus efectos, afiancen alianzas dentro del SNU y aseguren una estrategia territorial que contemple las disparidades del desarrollo en Argentina.

Si bien el actual programa de cooperación ha incursionado en diversas experiencias de cooperación entre agencias, donantes, asociados del gobierno (a distintos niveles) y organizaciones de la sociedad civil, se observa que las alianzas se construyeron fundamentalmente desde los proyectos –a través de los ministerios o agencias coordinadoras- y el PNUD. En tal sentido, se ha destacado por los beneficiarios el rol que tuvo el PNUD como facilitador de estas articulaciones. No obstante, se ha verificado en distintas áreas de acción - sociales, productivas, ambientales- la necesidad de mejorar la visibilidad de las acciones que vinculan los objetivos y efectos de los proyectos del PNUD con otras acciones del SNU y potenciar más las alianzas e interrelaciones. Existe en muchos asociados la expectativa de un intercambio de experiencias, a partir de la vasta trayectoria del PNUD en su cartera nacional e internacional de proyectos, que amplíe las perspectivas de análisis y solución a muchas de las problemáticas del desarrollo que deben enfrentarse en el país.

En otro aspecto de este enfoque, y en línea con las conclusiones extraídas del proceso del MANUD, surge la necesidad de establecer una estrategia para actuar en pos de la reducción de disparidades territoriales, lo cual se plantea en un escenario donde el gobierno nacional tampoco ha desarrollado claros criterios de priorización, al menos en el marco de los resultados aquí analizados. Es evidente que en el presente PPA, se ha avanzado desde distintos objetivos sectoriales, a partir de iniciativas de acceso a derechos sociales, incentivos a la producción y gestión del riesgo ante desastres, en una mayor profundización de la presencia territorial en regiones (provincias y municipios) con los más bajos índices de IDH, pero quedan aún como desafío establecer alianzas multisectoriales y entre las distintas agencias del SNU para responder a realidades culturales complejas (vg. pueblos originarios, sectores marginales y zonas fronterizas), donde los problemas del desarrollo- como se evidencia en el sector salud por ejemplo - atraviesan lo sectorial y donde las competencias jurisdiccionales presentan hiatos o solapamientos ,que requieren de innovación para una mejor articulación.

4 - La capacidad técnica y analítica del personal del PNUD ha sido valorada y reconocida ampliamente por sus asociados nacionales. Sin embargo, se han identificado algunas dificultades de planificación y gestión, al mismo tiempo que algunos actores del desarrollo demandan al PNUD una mayor contribución técnica y nuevos roles en su papel de articulador y promotor de intercambios y experiencias.

El PNUD puede, a partir de su propia experiencia corporativa, apoyar la consolidación de prácticas de evaluación y seguimiento (incluidas las evaluaciones externas) que den una mejor precisión de la eficacia de las intervenciones en base a los indicadores originalmente previstos. Esto se evidencia, por ejemplo, en las dificultades para la medición de eficiencia en algunas iniciativas que buscan fortalecer las capacidades institucionales (resultado 8) o en otras en otras que buscan escalar territorialmente servicios ambientales (resultado 3), en las que en general se lograron significativos progresos sin cumplir completamente con las metas estipuladas. Esta experiencia plantea la necesidad de fortalecer las capacidades en los mecanismos de evaluación con un enfoque de gestión por resultados, del que PNUD destaca por su práctica corporativa habitual; atendiendo más a la solidez de los procesos y a la prosecución de objetivos, que a una administración de recursos, en favor de un monitoreo de proceso más sustantivo.

En muchos casos, los proyectos ejecutados a través del PNUD operaron en un marco de políticas sostenidas que los encuadraron adecuadamente para instalar la innovación, potenciar las sinergias y articular resultados, más allá de cumplir un rol meramente instrumental. El principal desafío para el PNUD en este marco es no perder capacidad de acción desarrollando los nuevos roles que se le demandan. En este sentido, el PNUD puede aportar el valor agregado de su vasta experiencia como articulador de procesos y facilitador de experiencias innovadoras y replicables, basándose en su cartera de iniciativas de cooperación internacional.

En el análisis de muchos asociados en la implementación del PPA, se advierte que el PNUD aún debe acabar de redefinir adecuadamente su rol en un País de Renta Media como Argentina. Lo cual plantea como desafío explotar, más allá de las contribuciones a nivel operativo – particularmente para agilizar y reducir costos en la adquisición de bienes y servicios–, toda su capacidad para cubrir las expectativas de brindar mayor apoyo técnico –sea con *expertise* propia o de otros países– en temas específicos de desarrollo, así como en profundizar su aporte en cuanto a la transversalización del enfoque de género y de Derechos Humanos, donde cuenta con amplia experiencia como organismo del SNU, en el marco del cual puede recurrir a alianzas con

otros organismos especializados. En materia de gobernabilidad democrática y apoyo institucional, por caso, el PNUD puede incorporar valor añadido a sus intervenciones proporcionando herramientas de gestión innovadoras, siendo el SIGOB un buen ejemplo de ello.

En tal sentido durante el ciclo considerado del PPA se destaca, que en muchos casos exitosos de su cartera de proyectos, el PNUD ha ofrecido a sus asociados nacionales asistencia técnica para fomentar la capacidad en tres aspectos centrales: los sistemas de seguimiento y evaluación, la innovación en nuevas líneas de trabajo y la diseminación de buenas prácticas para la resolución de temas clave. La sistematización de estas experiencias y su replicación integral en distintas esferas de acción es un desafío para el próximo ciclo programático.

5 - En su estrategia de lograr un mayor valor agregado para los proyectos de desarrollo, el PNUD ha adoptado un enfoque flexible, liderando iniciativas para no desatender temas críticos, generando la sistematización de conocimiento y promoviendo la participación multisectorial para que sirvan de base a la formulación de políticas más sostenibles a futuro.

En el período bajo análisis, se destaca la capacidad que el PNUD ha mostrado para resolver ciertos cuellos de botella y generar iniciativas desde recursos propios en temas vinculados a la sostenibilidad y el cuidado del medioambiente, con los que han generado capacidades para desarrollar estrategias territoriales de prevención del riesgo, espacios de negociación y diálogo político, y experiencias participativas con poblaciones vulnerables (incluyendo poblaciones originarias) para aumentar su resiliencia y enfrentar el cambio climático. En este enfoque, PNUD ha podido dar respuesta de manera flexible a las necesidades de los distintos actores (asociados, decisores, beneficiarios) atendiendo los distintos contextos de coyuntura y su evolución, para encontrar soluciones acordadas sobre la base de una planificación participativa de carácter amplio (multisectorial) y con un enfoque "desde abajo hacia arriba".

6 - En concordancia con las consecuencias esperables del denominado "giro estratégico", es notorio un énfasis en el diseño de estrategias de salida de los proyectos, a fin de internalizar sus beneficios en las instituciones participantes y sostener sus efectos en los ámbitos de competencia. Persisten sin embargo situaciones en las que la sostenibilidad de estos efectos requiere mayores esfuerzos y nuevas alternativas para que se incorporen en las prácticas de gestión y en las decisiones de políticas.

En muchas intervenciones, referidas a temas centrales de derechos sociales y de crecimiento inclusivo, los principales factores que han contribuido a la sostenibilidad han sido la estabilidad que ha dado el marco de políticas sectoriales y la permanencia de recursos humanos ex-post, que se incorporaron en las áreas de las organizaciones ejecutoras o bien ya formaban parte de las mismas y asumieron nuevos roles alineados con los efectos buscados por los proyectos. En otros términos, los efectos de las iniciativas de desarrollo han persistido cuando se evidencia la continuidad en las estructuras implicadas en la ejecución o bien cuando encuentran condiciones favorables para su institucionalización. Pero también es cierto que se encuentran fuertes limitaciones cuando la sostenibilidad requiere de cambios en la legislación o normativa, tanto en el nivel del gobierno nacional como en las provincias. Esta limitación se ha observado, por ejemplo, en los proyectos del área de salud y es particularmente importante para trabajar sobre la reducción de brechas territoriales de acceso a servicios públicos de calidad. Por otro

lado, un caso particularmente destacable ha sido el Programa de apoyo a empresas autogestionadas, en el cual se hizo hincapié desde la formulación para lograr la inserción, en redes productivas del sector privado y de la economía social, de los beneficiarios del programa. Parte del éxito reside en haber partido del universo de programas anteriores de gobierno y encausar desde el proyecto las condiciones para aprovechar la normativa existente

Según se evidencia en la opinión de los asociados, la incorporación de recursos humanos de alto valor técnico, se valora en casi todos los casos como un logro que favorece el fortalecimiento de las instituciones intervinientes y sus capacidades de gestión. Además, se observan resultados adicionales en términos de sinergia y coordinación entre diversas áreas y temáticas en los casos en que los proyectos fueron coordinados por funcionarios de los organismos ejecutores, persistiendo las líneas de acción y sus efectos, e incorporándose en sus responsabilidades ulteriores. Otra situación favorable, se da en los casos en que el organismo ejecutor cuenta con un área específica de planificación y seguimiento de proyectos que se involucra en los objetivos y resultados de una iniciativa, permitiendo el seguimiento de sus efectos, lo cual podría establecerse como una buena práctica a replicar. Bien puede citarse por caso al Ministerio de Salud que cuenta con una Unidad de Financiamiento Internacional estructurada y con procesos establecidos, lo que facilita la capacitación de personal y la solidez de los procedimientos y del Ministerio de Desarrollo Social que cuenta con estructuras nacionales y territoriales que permitieron, no sólo un adecuado seguimiento de los proyectos, sino también la detección de problemática emergentes.

10.2. Recomendaciones

1 - Continuar y profundizar el apoyo al desarrollo institucional, para consolidar el rol del estado en la promoción de un modelo de desarrollo inclusivo y sostenible, propiciando las reformas institucionales que consoliden este cambio de paradigma y logren reducir las disparidades regionales que persisten.

Los avances logrados en Argentina en relación a la "lucha contra la pobreza" y los objetivos de desarrollo planteados en su momento para salir de un proceso de crisis económica, social y política plantean aún grandes desafíos para alcanzar la sostenibilidad del desarrollo en un modelo inclusivo, democrático y ambientalmente viable. La discusión que se ha iniciado en el concierto de las naciones⁴² respecto de que nuevos caminos y metas adoptar en una agenda de desarrollo post 2015, no escapa de una situación global compleja en la que aún se evidencian signos de crisis y recesión económica y en la que las desigualdades del desarrollo afectan incluso a regiones y países del "mundo desarrollado", incluyendo situaciones críticas de migrantes desplazados por la inseguridad de las zonas persistentes de conflictos bélicos.

En este contexto el país ha sostenido⁴³ que "la responsabilidad primordial en la conducción de los procesos de desarrollo le cabe a los propios Estados" en "un enfoque cooperativo, solidario, respetuoso de la diversidad y de los caminos de desarrollo que cada sociedad ha elegido para sí misma", "decidiendo cuáles son las mejores metodologías para alcanzar los objetivos de manera flexible y dinámica, atento a los diferentes grados de desarrollo de los

⁴² Declaración sobre la agenda de desarrollo post 2015, Asamblea General Naciones Unidas res. A/68/970

⁴³ Posición argentina- 2da Reunión negociación de la Agenda Post 2015 en la 69ª AGNU.17 al 20 de febrero 2015, Proyecto de intervención– Texto Completo.

países y en función de sus necesidades". Esta posición requiere alcanzar no solo un mayor compromiso político en las responsabilidades que les caben a los estados respecto al desarrollo sostenible, si no al "rol crucial e irremplazable que tiene el financiamiento público, tanto nacional como internacional, para el desarrollo. En tal sentido el programa de cooperación del PNUD deberá continuar el apoyo al diálogo y a los mecanismos de deliberación en los diferentes niveles del gobierno y de la sociedad (nacional, provincial y municipal) para alcanzar acuerdos que reflejen las prioridades nacionales del desarrollo y en particular para plantear una estrategia clara que permita abordar las disparidades territoriales de acceso a servicios de calidad (sobre todo los referidos a derechos sociales).

En tal sentido, sería importante en la futura planificación que la matriz programática incluya referencias a la dimensión subnacional (tanto en los objetivos como en los indicadores y metas) y que se explicita una estrategia en la que se dé prioridad al trabajo con las jurisdicciones de menor desarrollo relativo.

2- Consolidar el marco de cooperación estratégico del MANUD, identificando las oportunidades de nuevas sinergias entre las diferentes agencias del SNU y una coordinación más directa para mejorar la calidad de sus alianzas, capitalizando las experiencias exitosas de buenas prácticas.

En línea con las conclusiones del proceso evaluado en el MANUD (RTM, 2014), la complejidad de situaciones que plantea la promoción del desarrollo en un territorio diverso como el de Argentina, sumado a un sistema federal de gobierno, en el que las instancias nacionales, provinciales y municipales deben articularse para abordar temáticas complejas, se evidencia la necesidad de promover iniciativas transversales -transectoriales e interjurisdiccionales que permitan mejorar la capacidad de intervención del estado con apoyo del PNUD para reducir disparidades entre regiones y grupos sociales. Al mismo tiempo, se requiere visibilizar mejor la vinculación entre los objetivos y acciones a nivel de proyectos del PNUD con otras acciones puntuales del SNU y potenciar más las alianzas e interrelaciones.

A partir de la experiencia del presente ciclo del PPA, se plantea fomentar la sistematización de las experiencias exitosas y difundir las lecciones aprendidas y las buenas prácticas, para afrontar temas críticos, y en ocasiones delicados, utilizando la capacidad de sensibilización y promoción del PNUD, y su papel de articulador en el marco de cooperación del SNU. Esto incluye además, definir una estrategia en conjunto con Cancillería que permita aprovechar el potencial de los proyectos para fomentar actividades de cooperación sur-sur, apoyada en las áreas del gobierno argentino que ya cuentan con experiencia reconocida en Latinoamérica.

3 - Continuar el apoyo al diálogo y a los mecanismos de deliberación en los diferentes niveles del gobierno y de la sociedad incluyendo a otros actores, más allá de las partes interesadas inmediatas, para aprovechar más y mejorar la calidad de sus alianzas.

En varias iniciativas exitosas del PPA, particularmente en situaciones de atención a sectores vulnerables y carenciados, donde las problemáticas requieren incorporar una perspectiva cultural (que incluye la perspectiva de género) y de compromiso con la realidad social o ambiental local, el rol de las instituciones se ha visto fortalecido al incorporar la visión de los beneficiarios y el apoyo de los sectores representados en sus organizaciones.

Se evidencia a partir de estos casos la necesidad de profundizar en el próximo ciclo programático un apoyo más amplio para las organizaciones de la sociedad civil, en un sentido

“de abajo hacia arriba” que no descarte, sino que complemente el enfoque “de arriba hacia abajo” de la acción del estado y habilite las condiciones para una planificación participativa, en la que el PNUD puede desplegar su rol reconocido como articulador de distintos actores.

4 - Profundizar el “giro estratégico” en cuanto al papel desempeñado por el PNUD de asesoría y cooperación técnica, promoviendo la generación de productos del conocimiento, los sistemas de evaluación y el fortalecimiento del empleo de redes, para el fortalecimiento de las capacidades de gestión.

Una de las conclusiones relevantes al considerar los mecanismos de seguimiento y evaluación del PPA, ha sido la utilidad de los instrumentos de corporativos del PNUD en la evaluación de sus avances de gestión por resultados. Sin embargo se ha planteado en muchos asociados la necesidad de una mayor sinergia e interacción sostenida entre proyectos de una misma temática e incluso con otras para objetivos afines, denotando la falta de un ámbito donde la visión estratégica de PPA pueda ser internalizada, y en la que se posibilite la comprensión integral a nivel de efectos y de programa. El mecanismo podría ser similar al de los llamados “grupos de seguimiento de efectos y sectoriales”⁴⁴, en los que se implica a los asociados nacionales a fin de asegurar que el plan de resultados sea adecuado y esté internalizado. Adicionalmente esto potenciará de seguro las sinergias intersectoriales y entre agencias, posibilitando el intercambio de experiencias y el aprovechamiento de oportunidades para complementar recursos.

5- Asegurar la sostenibilidad de los efectos y beneficios en la salida de las iniciativas y proyectos de desarrollo, procurando tanto la apropiación necesaria a nivel institucional como el apoyo de las fuentes de financiación nacional unavez que cesa la ayuda del PNUD.

En el precedente ciclo del PPA, ha sido notorio un mayor énfasis en el diseño de estrategias de salida en la formulación de los proyectos, lo que ha redundado en una asimilación posterior de los beneficios en las instituciones intervinientes, particularmente en áreas prioritarias - social, productiva- en las que las políticas sostenidas por el gobierno han ido en la dirección de los objetivos planteados. En otras situaciones, algunas intervenciones del PNUD no siempre lograron implementar las estrategias de salida diseñadas o bien estas no contemplaron las alternativas adecuadas para responder a los riesgos previsibles, desde el marco institucional, normativo o financiero. Más allá de coyunturas imprevisibles, hay evidencias de que los proyectos deben trabajar sobre alternativas de normativa o previsión presupuestaria que viabilicen la sostenibilidad de los resultados a posteriori, sobre todo cuando estos implican nuevas prácticas de gestión o la incorporación de mecanismos que implican financiamiento. En algún caso se ha detectado también la necesidad de fijar metas intermedias para no impulsar procesos que difícilmente se resuelvan en el ciclo de proyecto. En este sentido, el PNUD puede aportar su experiencia en la identificación de riesgos y su mejo en la implementación de los proyectos.

6 - Continuar adoptando un enfoque flexible en la programación, para asegurar la capacidad de respuesta del PNUD a situaciones cambiantes del contexto regional e internacional, asumiendo el liderazgo en la concientización de la agenda de desarrollo del SNU y su continuidad en las políticas nacionales.

⁴⁴ Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados. PNUD, 2009.

En el actual contexto de debate internacional respecto de las prioridades en los objetivos del desarrollo y su sostenibilidad, se abre un proceso en el que serán necesarios continuos ajustes en el camino hacia consolidar las modalidades de cooperación y las herramientas adecuadas para alcanzar metas concretas respecto de los objetivos de desarrollo que se han fijado⁴⁵ en el concierto de las naciones. En este aspecto el PNUD, en su papel de coordinador de la cooperación con el estado del SNU, deberá contemplar un enfoque adaptativo y flexible a las oportunidades que vayan presentándose, de acuerdo a la evolución del contexto global y el posicionamiento que el país a ese respecto, sin olvidar que el nuevo ciclo programático se definirá durante una transición de gobiernos. Liderar el diálogo multisectorial y con las agencias de SNU será parte de un trabajo de armonización de objetivos que permitirá lograr consensos para impulsar su plan de acción. Este liderazgo implica además asumir responsabilidades para gestionar iniciativas propias que, como ha ocurrido en el actual PPA, instalen nuevas temáticas y generen condiciones técnicas para futuras políticas.

10.3. Lecciones aprendidas

- a. La generación de productos de conocimiento ha reportado en muchas situaciones beneficios para fijar líneas de base, desarrollar instrumentos de gestión y visibilizar análisis sustantivos para la formulación de nuevas líneas de trabajo; apoyando la formulación de políticas sectoriales y el avance en la visión integral de los objetivos de desarrollo (ODM) y la extensión de derechos. En este sentido, la importancia de una dotación de recursos humanos de alta calificación sigue siendo un aporte muy valorado en el trabajo de asistencia y cooperación del PNUD.
- b. La visión estratégica del programa de Cooperación del PNUD, favorecida en el contexto del dialogo interagencial del MANUD, ha dado consistencia y coherencia al diseño de los proyectos (sus objetivos y resultados), lo que también ha permitido complementar los recursos y oportunidades entre algunas iniciativas (dentro y entre resultados). La diseminación de estas experiencias en el próximo ciclo programático servirá para abrir el camino para abordar temas transversales e intersectoriales, que son necesarios y demandados por los asociados.
- c. Existen aún situaciones en las que el PNUD puede cumplir un rol de liderazgo, reconocido por sus asociados nacionales, para impulsar con iniciativas propias la atención de ciertas temáticas o la continuidad de otras, particularmente cuando estas se vinculan con los objetivos del desarrollo globales, respecto de los compromisos asumidos por los países en el concierto de las naciones. Las iniciativas sobre gestión del riesgo (GRD) son un ejemplo al respecto.
- d. El involucramiento de organizaciones comunitarias y OSC en los proyectos destinados a la ampliación de derechos y acceso a servicios (particularmente sociales) ha facilitado la implementación de políticas en el territorio y la inclusión del enfoque de género. Impulsar su participación en la formulación y gestión de los proyectos (gestión participativa) permitiría potenciar la receptividad de los proyectos y fortalecerlas estrategias de salida.
- e. El trabajo de alianzas ha sido muy importante en el desarrollo interno de los proyectos pero en la visión de los asociados aún queda mucho por realizar en la sinergia entre proyectos y en la complementación con otras agencias del SNU, incluyendo la cooperación regional (sur - sur).

⁴⁵ El 25/09/15 la Asamblea General de la ONU adoptó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en la que se plantean 17 Objetivos y 169 metas que abarcan las esferas económica, social y ambiental.

Anexo 1: Lista de Proyectos seleccionados para la evaluación

Los proyectos seleccionados para el Resultado 1 son:

- ARG05024 y ARG12005 Programa de fortalecimiento de Sistemas Productivos Locales.
- ARG08001 Desarrollo de oportunidades de negocios y procesos en sectores, tramas y/o actividades productivas industriales.
- ARG08015 Apoyo al Programa Federal de Producción Limpia y Consumo Sustentable.
- ARG09001 Programa de Apoyo a las Empresas Autogestionadas por sus Trabajadores.
- ARG07001 y ARG13001 Programa de Crédito para el Desarrollo de la Producción en La Provincia de San Juan

Los proyectos seleccionados para el Resultado 3 son:

- ARG09014 Estrategia regional de resiliencia comunitaria a desastres naturales: el caso de la cuenca baja del Río Bermejo (DIPECHO VI).
- ARG10013 Fortalecimiento de capacidades para contribuir con una economía de bajo carbono y resiliente al cambio climático
- ARG10G49 Conservación de Servicios Eco sistémicos
- ARG10G50 Manejo Forestal Sostenible del Gran Chaco Americano
- ARG11016 Fortalecimiento de la coordinación entre los gobiernos nacional, provinciales y locales para dar respuesta a las emergencias en la Argentina (DIPECHO VII)
- ARG12022 Programa de fortalecimiento de capacidades en bajas emisiones (LECB) – Argentina
- ARG14G56 Biennial Update Report
- ARG14013 Apoyo al Programa ONU-REDD Argentina

Los proyectos seleccionados para el Resultado 5 son:

- ARG12009 Gestión de la Política Alimentaria II (y antecesor ARG06001)
- ARG09005 Fortalecimiento de la Estrategia de Atención Primaria de la Salud
- ARG06009 Insumos Médicos de Neuquén
- ARG10002 Insumos Médicos de Santa Fe
- ARG11024 Insumos Médicos de Santiago del Estero

Los proyectos seleccionados para el Resultado 8 son:

- ARG08029 Desarrollo Institucional de la Agencia de Recaudación de la provincia de Buenos Aires
- ARG10008 Fortalecimiento de las TIC para una Gestión de Calidad del MTESS
- ARG10009 Consolidación del límite exterior de la plataforma continental argentina
- ARG09003 Fortalecimiento de las capacidades de gestión de la alta dirección del gobierno de la provincia del Chaco
- ARG04046 ODM: difusión, consolidación de su lugar en la agenda y fortalecimiento de la vigilancia de su grado de alcance.

Anexo 2: Matriz de evaluación

Preguntas de la revisión	Sub preguntas (*)	Indicadores de desempeño	Fuentes de datos	Enfoque y diseño	Métodos de muestreo	Métodos e instrumentos de recolección de datos	Métodos de análisis de datos	Lecciones aprendidas y buenas prácticas
Criterio de Pertinencia								
<p>1. Pertinencia en objetivos: (resultados/efectos)¿En qué medida las iniciativas de desarrollo concuerdan con las políticas y prioridades nacionales planteadas en el Programa País ?</p>	<p>A .¿En qué medida la formulación los proyectos seleccionados es pertinente con los documentos de estrategia?</p> <p>b. ¿En qué medida los proyectos seleccionados son pertinentes con el contexto política sectorial en el momento en que se formulan?</p> <p>c. ¿En qué medida los proyectos seleccionados son pertinentes con respecto a las prioridades identificadas de los beneficiarios?</p>	<p>Coincidencias temáticas (formulación). Medida en que los actores consideran (valoran) pertinencia Existencia de demandas alternativas de los actores clave</p>	<p>PRODOCS CPAP MANUD Evaluaciones (ROAR, ETM,EF). líderes de proyectos (coordinadores funcionarios) beneficiarios</p>	<p>Concordancia de los objetivos de proyectos con los resultados/ efectos del CPAP. Adecuación de las estrategias de intervención a problemáticas y realidad local Identificar línea de base respecto de necesidades o demandas.</p>	<p>Muestreo intencional a expertos (encuestas)/ Muestreo intencional de selección de casos en base a la opinión de expertos (Entrevistas).</p>	<p>Análisis de documentos Encuestas Entrevistas</p>	<p>Sistematización Ranking/Ponderación</p>	<p>¿Qué lecciones se pueden extraer del análisis de pertinencia? ¿Cuáles fueron las mejores prácticas y soluciones encontradas?</p>

<p>2. Transversalidad: ¿Se han tomado en cuenta en la formulación de los proyectos las cuestiones de género y derechos humanos?</p>	<p>a. ¿Existen indicadores, metas y líneas de base para medir avances en igualdad de género? b. ¿Existen indicadores, metas y líneas de base para medir avances en derechos humanos?</p>	<p>Grado de integración de políticas de género y DD HH en formulación de proyectos Presencia de Indicadores, metas y líneas de base para género y DDHH.</p>	<p>PRODOC y revisiones de proyectos. Funcionarios, beneficiarios</p>	<p>Consideración de cuestiones de género en la formulación de proyectos/ Consideración de las cuestiones de derechos humanos en la formulación de proyectos</p>	<p>Muestreo intencional (TDF) a expertos (encuestas)</p>	<p>Análisis de documentos encuestas</p>	<p>Sistematización Ponderación Triangulación</p>	<p>¿Qué lecciones se pueden extraer del análisis de transversalidad? ¿Cuáles fueron las mejores prácticas y soluciones encontradas?</p>
<p>3. Adaptabilidad: ¿en qué medida los proyectos respondieron a prioridades cambiantes/emergentes del contexto socio político e institucional?</p>	<p>a. ¿En qué medida los proyectos respondieron a prioridades cambiantes/emergentes de los gobiernos? b. ¿En qué medida los proyectos respondieron a prioridades cambiantes/emergentes del contexto económico/político local?</p>	<p>Evidencia de Cambios adaptativos detallados en los informes anuales y revisiones de los proyectos. (análisis de procesos)</p>	<p>PRODOCS, IAP, Revisiones Evaluaciones externas ROAR Funcionarios, coordinadores técnicos (contexto) CPAP(MR) RMT MANUD 2010-2015. Borrador de Análisis País 2015-2020.</p>	<p>Nivel de respuesta de los proyectos a prioridades cambiantes/emergentes</p>	<p>Muestreo intencional a expertos (encuestas)/ Muestreo intencional de selección de casos en base a la opinión de expertos (Entrevistas) Diseño general en base a TFD.</p>	<p>Análisis de documentos Encuestas Entrevistas</p>	<p>Sistematización Ponderación Triangulación</p>	<p>¿Qué lecciones se pueden extraer del análisis de receptividad/adaptabilidad? ¿Cuáles fueron las mejores prácticas y soluciones encontradas?</p>
<p>4. Idoneidad cultural: ¿En qué medida la implementación de los proyectos fue acorde a la cultura local?</p>		<p>Línea de base y actividades exponen realidad cultural local</p>	<p>PRODOC IAP Evaluaciones externas Funcionarios Beneficiarios</p>	<p>Nivel de concordancia de la implementación de los proyectos a la cultura local</p>	<p>Muestreo intencional a expertos (encuestas)/</p>	<p>análisis documental Encuestas Entrevistas</p>	<p>Sistematización Ponderación Triangulación</p>	<p>¿Qué lecciones se extraen del análisis? ¿Qué mejores prácticas/soluciones encontraron?</p>

Criterio de Eficacia								
1. <i>Eficacia</i> : ¿Cuál es el grado de avance en la consecución de los objetivos propuestos en cada efecto/resultado del CPAP?	¿Cuáles han sido las principales contribuciones del proyecto para el logro de los resultados esperados en cada efecto del CPAP?	Avances registrados en los IAP ROAR Nivel de avance en la consecución de objetivos y efectos propuestos en el CPAP	PRODOC y revisiones de los proyectos Asociados Líderes de proyectos (técnicos/políticos),	Identificación de efectos reales y comparación con resultados esperados. Identificar factores (FODA) detrás de la calidad de los resultados	Muestreo intencional a expertos (encuestas)	Análisis documental Encuestas Visita se campo	Sistematización Ponderación Triangulación	¿Qué lecciones se pueden extraer del análisis de eficacia? ¿Cuáles fueron las mejores prácticas y soluciones encontradas?
2. <i>Contribución PNUD</i> : ¿Cuáles han sido las principales contribuciones del PNUD para el logro de los resultados esperados del CDP?	a. ¿Qué enfoques/modalidades de intervención han sido más efectivos? (contribuciones al conocimiento, mecánica de S y E, coordinación, alianzas estratégicas). b. ¿Cuáles han sido las principales contribuciones del PNUD para el logro de los resultados esperados? c. ¿Qué tipo de contribuciones a generado el PNUD en el conjunto de proyectos?	Valoraciones positivas/destacadas por expertos Contribuciones identificadas por los actores clave Grado de cumplimiento de metas /producto	PRODOCS - IAP ROAR Evaluaciones externas Funcionarios gobierno, líderes proyecto, contrapartes, beneficiarios	Identificar factores (fortalezas, debilidades) del accionar de PNUD detrás de la calidad de los resultados	Análisis documental Muestreo intencional a expertos (encuestas)	Análisis documentos de proyecto Revisiones Evaluaciones previas Encuestas	Sistematización Tipificación Ponderación Triangulación	¿Qué lecciones se pueden extraer del análisis de la contribución del PNUD? ¿Cuáles fueron las mejores prácticas y soluciones encontradas?

<p>3. <i>Contribución otros: ¿Qué otros factores/actores han contribuido al logro de los resultados?</i></p>		<p>Tipo de factores que han contribuido al logro de los resultados/ Actores que han contribuido al logro de los resultados Factores identificados por los actores clave</p>	<p>Revisiones y evaluaciones de resultado ROAR Funcionarios decisores coordinadores y asociados</p>	<p>Identificar factores no esperados que han contribuido o no, al logro de resultados/efectos y la capacidad de PNUD para identificarlos y gestionarlos (atenuar o potenciar)</p>	<p>Muestreo intencional a expertos (encuestas) Muestreo intencional de selección de casos en base a la opinión de expertos (Entrevistas)</p>	<p>Análisis de documentos Encuestas Entrevistas</p>	<p>Sistematización Tipificación Ponderación Triangulación</p>	<p>¿Qué lecciones se pueden extraer del análisis de la contribución de otros factores? ¿Cuáles fueron las mejores prácticas y soluciones encontradas?</p>
<p>4. <i>Sinergias: ¿Qué modalidades de cooperación entre actores y de intervención han sido más eficaces para el logro de resultados?</i></p>	<p>a. ¿Qué estrategias permitieron generar alianzas entre actores relevantes para el logro de los objetivos de los proyectos? ¿Qué tipo de actores se articularon? b. ¿Existen acciones de coordinación inter agencial o alianzas estratégicas? ¿Qué tan eficaces fueron en su contribución a los proyectos o a los efectos?</p>	<p>Valoración de la estrategia por actores Medida en que los actores las consideraron positivas</p>	<p>PRODOC y revisiones de los proyectos Evaluaciones previas Asociados en la implementación (funcionarios, técnicos)</p>	<p>Identificar modalidades de cooperación desarrolladas entre actores y su nivel de eficiencia estratégica/operativa Contrastar visión del PNUD y de los asociados</p>	<p>Muestreo intencional a expertos (encuestas) Muestreo intencional de selección de casos en base a la opinión de expertos (Entrevistas)</p>	<p>Análisis de documentos Encuestas Entrevistas</p>	<p>Sistematización Tipificación Triangulación</p>	<p>¿Qué lecciones se pueden extraer del análisis de las sinergias? ¿Cuáles fueron las mejores prácticas y soluciones encontradas?</p>

<p>5. Replicabilidad: ¿Existen productos de conocimiento sistematizados que han contribuido a la visibilidad y replicabilidad de los productos?</p>	<p>a. ¿Cuáles han sido los principales resultados obtenidos para el conocimiento y visibilidad de la problemática abordada por el proyecto? b. ¿Estos productos de conocimiento mejoran las capacidades nacionales en la temática para replicar sus resultados/efectos?</p>	<p>Desarrollo de productos (manuales, guías de trabajo) y medios de difusión (eventos, materiales de difusión)</p>	<p>PRODOCS IAP ROAR Evaluaciones externas Asociados (gobierno, líderes proyecto) beneficiarios</p>	<p>Identificar productos y procesos claves para la gestión del conocimiento y la mejor visibilidad de los efectos</p>	<p>Muestreo intencional a expertos (encuestas)</p>	<p>Análisis de documentos Encuestas Visita se campo</p>	<p>Sistematización Tipificación Triangulación</p>	<p>¿Qué lecciones se pueden extraer del análisis de la replicabilidad ¿Que mejores prácticas y soluciones se encontraron?</p>
<p>6. Transversalidad: ¿En qué medida se transversalizan las cuestiones de género en la ejecución de los proyectos?</p>	<p>a. ¿Las necesidades e intereses diferenciados de género se incorporan claramente en las matrices de resultados? b ¿Son evaluables los resultados desde esta óptica? ¿Han sido incluidos en las evaluaciones de los proyectos realizadas? c. ¿Fueron tenidos en cuenta en el desarrollo de las actividades de los proyectos ? (RH, \$ tiempo).</p>	<p>Existencia de indicadores de avance y productos que atiendan cuestiones de género en los informes de proyecto</p>	<p>PRODOC y revisiones de los proyectos Evaluaciones previas Asociados en la implementación (funcionarios , técnicos)</p>	<p>identificar el nivel de integración transversal de las cuestiones de género en las ejecuciones de proyectos</p>	<p>Muestreo intencional a expertos (encuestas)</p>	<p>Análisis documental de proyectos Encuestas Entrevistas Visita se campo</p>	<p>Sistematización Ponderación Triangulación</p>	<p>¿Qué lecciones se pueden extraer del análisis de transversalidad? ¿Cuáles fueron las mejores prácticas y soluciones encontradas?</p>

<p>7. <i>Imprevisibilidad</i>: ¿Se pueden identificar resultados no esperados, positivos o negativos, en los proyectos seleccionados?</p>	<p>a. ¿Qué resultados no esperados se pueden identificar? b. ¿Porqué razones se produjeron y porqué no pudieron preverse anticipadamente? c. ¿Cómo ha gestionado PNUD estas situaciones para avanzar en el logro de los resultados?</p>	<p>Identificación de resultados no esperados (SI/NO)/ valoración de resultados no esperados por los actores (positivos/negativos)</p>	<p>IAP, revisiones y evaluaciones de proyectos Asociados (funcionarios, coordinadores)</p>	<p>Identificación de problemas y lecciones aprendidas identificados en los informes de proyecto Valoración de imprevistos y su gestión por parte de los actores</p>	<p>Muestreo intencional a expertos (encuestas)</p>	<p>Análisis de documentos de proyectos Encuestas Entrevistas</p>	<p>Sistematización Tipificación Ponderación Triangulación</p>	<p>¿Qué lecciones se pueden extraer del análisis de imprevistos? ¿Cuáles fueron las mejores prácticas y soluciones encontradas?</p>
<p>Criterio de Eficiencia</p>								
<p>1. <i>Estrategia de ejecución</i>: ¿El enfoque de inversiones y las estrategias de ejecución utilizados fueron adecuadas?</p>	<p>a. ¿En qué medida los recursos y procedimientos corporativos proporcionados por PNUD han contribuido a una mayor eficiencia de la intervención? b. ¿Hubo problemas o demoras importantes en la utilización de recursos humanos o financieros (contrataciones, firmas de acuerdos o adquisiciones)? Cuáles fueron las causas?</p>	<p>Valoración de actores sobre ejecución de recursos y sistemas de gestión Grado de eficiencia en el uso de recursos humanos y financieros</p>	<p>Reportes financieros IAP informe finales Revisiones de proyecto ROAR Evaluaciones externas Contrapartes y asociados Funcionarios Coordinadores</p>	<p>Análisis de adecuación del enfoque de inversiones y sistemas de gestión a la consecución de resultados Relación entre recursos (financieros, humanos) empleados y calidad de logros</p>	<p>Muestreo intencional a expertos (encuestas) Muestreo intencional de selección de casos en base a la opinión de expertos (Entrevistas)</p>	<p>Análisis Documental Entrevistas</p>	<p>Sistematización Procesamiento estadístico Ponderación Triangulación</p>	<p>¿Qué lecciones se pueden extraer del análisis de la estrategia de ejecución? ¿Cuáles fueron las mejores prácticas y soluciones encontradas?</p>

<p>2. Eficiencia presupuestaria: ¿Los proyectos han ejecutado el presupuesto previsto?</p>	<p>a. En el caso de el presupuesto estuviera subejecutado, en qué rubros (análisis de los niveles de entrega)? ¿Por qué motivos? b. Los presupuestos previstos, ¿estaban equilibrados respecto de los objetivos y actividades? En caso de desequilibrio, ¿las distintas revisiones sirvieron para equilibrarlos? c. ¿Cuál es la relación entre los costos operativos del Proyecto y el costo total del proyecto? ¿Cuál es la relación entre los costos operativos del Proyecto y los costos de asistencia técnica?</p>	<p>Grado de ejecución del presupuestos previstos Grado de ejecución del presupuesto previsto por componentes Relación componente/total</p>	<p>registros financieros revisiones Evaluaciones previas ROAR Asociados funcionarios coordinadores</p>	<p>Análisis del grado de ejecución de presupuestos previstos Identificación de causas de subejecución del presupuesto previsto Relación entre inversiones y efectividad de logros</p>	<p>Muestreo intencional a expertos (encuestas) Muestreo intencional de selección de casos en base a la opinión de expertos (Entrevistas)</p>	<p>Análisis documental Encuestas Entrevistas</p>	<p>Sistematización Procesamiento estadístico Ponderación Triangulación</p>	<p>¿Qué lecciones se pueden extraer del análisis de la idoneidad presupuestaria? ¿Cuáles fueron las mejores prácticas y soluciones encontradas?</p>
<p>3. Uso de los recursos: ¿Qué tan eficiente ha sido el uso de los recursos puestos a disposición del proyecto?</p>	<p>a. ¿El apoyo técnico, el financiamiento otorgado y el tiempo previsto en los proyectos seleccionados fueron suficientes? b. ¿Se ha respetado el cronograma originalmente previsto? ¿Qué razones se identifican para la ejecución más rápida de algunas iniciativas respecto de otras? c. ¿Cómo influyó la</p>	<p>Valoración de los actores sobre la eficiencia de la programación y el uso de recursos para la calidad y magnitud de los logros</p>	<p>PRODOC (MR) y revisiones Oficina PNUD Asociados Funcionarios Coordinadores</p>	<p>Análisis de eficiencia en el uso de recursos y alianzas para la consecución de resultados</p>	<p>Muestreo intencional a expertos (encuestas) Muestreo intencional de selección de casos en base a la opinión de expertos (Entrevistas)</p>	<p>Análisis documental Encuestas Entrevistas</p>	<p>Sistematización contrastación Ponderación Triangulación</p>	<p>¿Qué lecciones se pueden extraer del análisis del uso de recursos? ¿Cuáles fueron las mejores prácticas y soluciones</p>

	estrategia de alianzas en un mejor uso de los recursos?							encontradas?
4. <i>Inversión PNUD</i> : ¿Cuál es la participación del PNUD en la inversión total para cada efecto de desarrollo?	a. ¿Qué proporción de la inversión en los efectos corresponde al PNUD en comparación con otras AFP del SNU? b. ¿Qué proporción de la inversión corresponde al PNUD respecto de la contraparte nacional?	Relación de inversiones PNUD ,Asociados y donantes	PRODOC Informes financieros CPAP (plan trabajo) MANUD Coordinadores de proyecto	Analizar el grado de participación del PNUD en la inversión total según efecto de desarrollo Evaluar la valoración de asociados	Muestreo intencional a expertos (encuestas)	Análisis documental Entrevistas	Sistematización Procesamiento estadístico Triangulación	¿Qué lecciones se pueden extraer del análisis de la inversión del PNUD? ¿Cuáles fueron las mejores prácticas encontradas?
Criterio de Sostenibilidad								
<i>Sostenibilidad institucional</i> : ¿Existe capacidad nacional para mantener, manejar y asegurar los resultados en el futuro?.	a. ¿Se ha desarrollado alguna estrategia de sostenibilidad que incluya desarrollo de capacidades en los socios claves o partes interesadas ? b. ¿De qué manera las instituciones beneficiarias quedan involucradas en la estrategia de salida para sostener los resultados post proyecto?	Productos de capacitación efectivizados Compromisos/ acuerdos de salida institucionalizados	Informes avance y final evaluaciones finales ROAR Funcionarios Coordinadores	Caracterización de estrategias de salida sostenibles Análisis de apropiación de resultados por las contrapartes/ beneficiarios	Muestreo intencional a expertos (encuestas)	Análisis documental Encuestas Visita se campo	Sistematización Ponderación Triangulación	¿Qué lecciones se pueden extraer del análisis de la sostenibilidad institucional? ¿Cuáles fueron las mejores prácticas y soluciones encontradas?

<p>2. <i>Sostenibilidad financiera:</i> ¿Existe una continuidad de fondos que asegure la permanencia y consolidación de los resultados obtenidos por los proyectos?</p>	<p>a. ¿El tipo de intervención, necesita mantener un flujo de fondos para asegurar los resultados obtenidos en los proyectos? b. En caso positivo, ¿Quién realizará esa inversión? c. En caso negativo, ¿Cuáles pueden ser las consecuencias de la interrupción de la inversión? d. ¿Cuáles son las consecuencias para la sostenibilidad de los logros a nivel de los efectos?</p>	<p>Compromisos de inversiones post proyecto Oportunidades de inversiones logradas o detectadas</p>	<p>PRODOC Informes y evaluaciones finales Documentos de gobierno y donantes funcionarios coordinadores</p>	<p>Análisis de estrategia de salida financiera para sostener resultados / efectos.</p>	<p>Muestreo intencional a expertos (encuestas)</p>	<p>Análisis Documental encuestas</p>		<p>¿Qué lecciones se pueden extraer del análisis de la sostenibilidad financiera? ¿Cuáles fueron las mejores prácticas y soluciones encontradas?</p>
<p>3. <i>Sostenibilidad de las alianzas entre actores:</i> ¿Qué mecanismos institucionales se han desarrollado para mantener la coordinación entre actores relevantes?</p>	<p>a. ¿Qué mecanismos institucionales se han desarrollado para mantener la coordinación entre actores relevantes a nivel de los proyectos? b. ¿Qué mecanismos institucionales se han desarrollado para mantener la coordinación entre actores relevantes a nivel de los efectos?</p>	<p>Nivel de sostenibilidad de alianzas entre actores (valoración de actores)</p>	<p>PRODOC Informes y evaluaciones finales Documentos de gobierno y donantes funcionarios coordinadores</p>	<p>Análisis del nivel de sostenibilidad de alianzas entre actores post proyecto. Evaluar valoración de los asociados Lecciones aprendidas</p>	<p>Muestreo intencional a expertos (encuestas)</p>	<p>Análisis de documentos Encuestas Visita se campo</p>	<p>Sistematización Ponderación Triangulación</p>	<p>¿Qué lecciones se pueden extraer del análisis de las alianzas entre actores? ¿Cuáles fueron las mejores prácticas y soluciones encontradas?</p>

<p>4. Sostenibilidad de impactos: ¿En qué medida los proyectos contribuyeron a que los beneficiarios locales puedan asegurar medios de vida sostenibles y resilientes?</p>	<p>a. ¿Se generaron capacidades en los beneficiarios finales (productores, grupos vulnerables, etc.) para sostener por si mismos los resultados/efectos pos proyecto?</p> <p>b. Se generaron medios/recursos para autogestionar los resultados post proyecto?</p>	<p>Productos de capacitación a beneficiarios finales Oportunidades de financiamiento directo a beneficiarios finales a futuro</p>	<p>Coordinadores proyecto funcionarios beneficiarios</p>	<p>Evaluar el nivel de sostenibilidad de impactos en beneficiarios y el acceso a recursos que sostengan efectos</p>	<p>Muestreo intencional a expertos (encuestas) Muestreo intencional selección de casos en base a la opinión de expertos (Entrevistas)</p>	<p>Encuestas Entrevistas Visita se campo</p>	<p>Sistematización Ponderación Triangulación</p>	<p>¿Qué lecciones se pueden extraer del análisis de la sostenibilidad ambiental? ¿Cuáles fueron las mejores prácticas encontradas?</p>
--	--	---	--	---	---	--	---	--

Anexo 3: lista de actores clave consultados

Alfredo Galliano, Responsable del Proyecto ARG08/015. Programa Federal de Producción Limpia y Consumo Sustentable. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

Franca Venturini, Coordinadora del Proyecto ARG09/001 Programa de Apoyo a las Empresas Autogestionadas

Fabrizio Alfini Coordinador del Proyecto ARG08/001. Desarrollo de actividades productivas industriales. Ministerio de Industria

María Susana Puerta, Gerente Técnico. Agencia San Juan de Desarrollo de Inversiones

Alejandro Naclerio, Coordinador del Proyectos ARG05/024 y ARG12/005. Programa de fortalecimiento de Sistemas Productivos Locales. Ministerio de Economía

Guillermo Bottero, Coordinador del Proyecto ARG12/022 Programa de fortalecimiento de capacidades en bajas emisiones (LECB).

Leandro Fernández, Coordinador del Proyecto ARG14/013 Apoyo al Programa Nacional ONU-REDD Argentina.

Nazareno Castillo, ex Director de Cambio Climático, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

José Alberto Gobbi, Coordinador del Proyecto ARG10/G49 Conservación de Servicios Ecosistémicos. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.

Pablo Bruno, Director de Gestión del Riesgo de Emergencias y Desastres, Cruz Roja Argentina

Pablo Viegas Aurelio, Director de Suelos y lucha contra la Desertificación, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

Ariel Morales, Coordinador del Proyecto ARG10/050 Manejo Forestal Sostenible del Gran Chaco Americano.

Juan Pablo Vismara, Subsecretario de Promoción del Desarrollo Sustentable, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

Cristina Magnano, Presidente de la Autoridad Provincial del Agua. Chaco

Miriam Rangone, Coordinadora Operativa de proyectos ARG12005 -Apoyo a la Gestión de la Política Alimentaria y ARG06001 Abordaje Comunitario del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria-.

Silvia Prieri, Coordinadora de Monitoreo y Evaluación de la Unidad de Financiamiento Internacional del Ministerio de Salud de la Nación (ARG09005 - Programa de Fortalecimiento de la Estrategia de Atención Primaria de la Salud-)

Alejandro González Vottero, Coordinador del proyecto ARG06009 - Mejora integral en la gestión de la Tecnología biomédica del Sistema de Salud Pública de Neuquén.

José Castro, Coordinador del proyecto ARG11024 - Insumos Médicos de Santiago del Estero.

Carlos Daniel Herrera, Coordinador del Proyecto, ARG08029 Desarrollo Institucional de la Agencia de Recaudación ARBA

Mónica Alcibar, Coordinadora del Proyecto ARG10008 Fortalecimiento de las TIC para una Gestión de Calidad del MTESS.

Raul Codutti, Director Nacional del Proyecto ARG09003 Fortalecimiento de las capacidades de gestión del gobierno de Chaco.

Anexo 4: Matriz de resultados y marco lógico de la intervención

<p>Objetivo nacional: Profundizar el desarrollo productivo con énfasis en la innovación y la incorporación de conocimiento, promoviendo la generación de trabajo decente y la sustentabilidad ambiental.</p> <p>Efecto MANUD 1: El país habrá implementado estrategias de promoción del desarrollo productivo mediante generación, difusión e incorporación de cambios tecnológicos consistentes con la creación de trabajo decente, el uso sustentable de los recursos naturales y la preservación del ambiente y la protección de la salud.</p>		
Resultado 1	Indicadores	Metas
1. Iniciativas productivas fortalecidas para incrementar las oportunidades de empleo y acrecentar el ingreso mejorando la equidad, la competitividad y la sostenibilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de iniciativas apoyadas con valoración positiva sobre su sostenibilidad económica y ambiental y su contribución a la generación de empleo de calidad e ingresos para los sectores de menores recursos. 	<ul style="list-style-type: none"> • 60% de iniciativas apoyadas con valoración positiva.
Productos	Indicadores	Metas
1.1 Planes y programas de asistencia a iniciativas productivas para su integración competitiva en mercados internos y externos, elaborados y puestos en práctica.	<ul style="list-style-type: none"> • Cantidad de emprendimientos productivos que recibieron apoyo técnico o financiero en el marco de proyectos individuales y/o asociativos asistidos por el PNUD 	<ul style="list-style-type: none"> • 3.500 empresas asistidas LB: • 600 empresas (2008 y 2009)
1.2 Estrategias de planificación local y regional aplicadas para reducir disparidades espaciales del ingreso, mediante un desarrollo productivo.	<ul style="list-style-type: none"> • Cantidad de planes de desarrollo productivo a nivel local, micro regional y regional en ejecución promovidos por el PNUD. • Nuevas instituciones de articulación de políticas productivas a nivel local y regional. 	<ul style="list-style-type: none"> • 15 planes regionales multi provinciales y locales y micro regionales. • 3 nuevas instituciones regionales de promoción de desarrollo LB: • 2 planes locales (Florencio Varela y Corrientes)
1.3 Programa en curso de apoyo a empresas autogestionadas para preservar el empleo y su sostenibilidad competitiva.	<ul style="list-style-type: none"> • % de empresas recuperadas asistidas para la mejora de la competitividad y su posicionamiento en el mercado. 	<ul style="list-style-type: none"> • 40% de empresas recuperadas asistidas LB: • 8% de 231 empresas
1.4 Instituciones fortalecidas y estrategias formuladas a nivel provincial y nacional para promover una producción	<ul style="list-style-type: none"> • N° de acuerdos interjurisdiccionales que coordinan acciones de prevención y control de la contaminación y uso 	<ul style="list-style-type: none"> • 36 nuevos mecanismos (2 nacionales, 26 provinciales y 8 municipales). LB: • 15 mecanismos (1 nacional, 9

no contaminante y un uso racional de la energía	racional de la energía integradas a los procesos productivos.	provinciales y 5 municipales).
Resultado 3	Indicadores	Metas
3. Medidas puestas en prácticas para dar respuestas a desafíos ambientales críticos, como impacto del cambio climático y prevención, respuesta y recuperación ante riesgos de desastres	<ul style="list-style-type: none"> • Provincias con iniciativas para mitigación y adaptación al cambio climático en sectores prioritarios. • Cantidad de provincias que incorporan planes de gestión de riesgos de desastres. 	<ul style="list-style-type: none"> • 10 nuevas provincias incorporan estas iniciativas. <p>Datos básicos de referencia: 2 Provincias aplican medidas de mitigación/adaptación al cambio climático 6 Provincias adicionales incorporan estos planes.</p> <p>Datos básicos de referencia: 4 Provincias cuentan con estos planes.</p>
Productos	Indicadores	Metas
3.1. Estrategias participativas de mitigación de Cambio Climático y adaptación, formuladas y en ejecución a nivel Nacional, Provincial y Local.	<ul style="list-style-type: none"> • Plataforma federal intersectorial de mitigación y adaptación al cambio climático en sectores prioritarios. • Número de Provincias que aplican medidas de mitigación/adaptación al cambio climático en sectores prioritarios. 	<ul style="list-style-type: none"> • 1 Plataforma federal intersectorial. • 5 Provincias incorporan medidas. <p>LB:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2 Provincias con medidas parciales
3.2. Planes y estrategias de prevención y respuesta temprana ante riesgos de desastres naturales o antropógenos aplicados con participación comunitaria y enfoque de género.	<ul style="list-style-type: none"> • Número de Provincias que implementan estrategias de gestión de riesgos y capacitación comunitaria con enfoque de género. 	<ul style="list-style-type: none"> • 6 Provincias implementan estrategias de gestión de riesgos de desastre naturales/antrópicos con participación comunitaria y enfoque de género. <p>LB:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 4 Provincias con planes parciales de gestión de riesgos.

Objetivo nacional: Reducir la pobreza a un dígito y mejorar los niveles distributivos y las condiciones de equidad.

Efecto MANUD 3: El país habrá diseñado e implementado políticas públicas más equitativas, con mayores niveles de inclusión social y sin discriminación de ninguna índole.

Resultado 5	Indicadores	Metas
5. Acceso a servicios sociales básicos ampliado, para reducir disparidades entre grupos vulnerables y territorios.	<ul style="list-style-type: none"> • Cantidad de hombres y de mujeres con acceso a programas integrales de servicios sociales básicos. • Déficit de cobertura de servicios sociales entre provincias con respecto a la media nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Incrementar en al menos 20% el acceso a dichos programas. • Reducir en 10% la brecha de cobertura entre provincias.
Productos	Indicadores	Metas
5.1 Modelos de gestión integral para organizaciones y redes de servicios sociales, mejorados en las distintas jurisdicciones.	<ul style="list-style-type: none"> • Cantidad de efectores alimentarios que proveen prestaciones integrales con enfoque de género. • Tasa de cobertura de los programas integrales. 	<ul style="list-style-type: none"> • 961 efectores fortalecidos para realizar prestaciones integrales. • 20% de personas que reciben servicios alimentarios acceden a programas integrales de servicios sociales básicos. <p>LB:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 961 electores de servicios exclusivamente alimentarios. • 1.100.000 personas reciben servicios
5.2 Planes y programas que garanticen el acceso a servicios sociales básicos para reducir las inequidades entre personas y regiones, puestos en marcha.	<ul style="list-style-type: none"> • Tasa de cobertura (tratamientos reales/previstos por provincia) 	<ul style="list-style-type: none"> • Primer nivel de atención de la salud fortalecido a través de la mejora de la cobertura (90%) en las 23 provincias y Ciudad de Buenos Aires. <p>LB:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 75% de cobertura.

Objetivo nacional: Fortalecer las capacidades de las instituciones estatales en todos sus niveles para desempeñar efectivamente su papel central como agentes de desarrollo humano. Efecto del MANUD: El país habrá avanzado en su desarrollo institucional, fortaleciendo capacidades estatales de planificación estratégica, ejecución, articulación y coordinación entre jurisdicciones e instituciones públicas, mejorando la transparencia y la eficacia de la gestión, y promoviendo la participación ciudadana.		
Resultado 8	Indicadores	Metas
8. Capacidades institucionales fortalecidas a fin de posibilitar mayor eficiencia, eficacia y transparencia en la prestación de servicios y el acceso a éstos, para el logro de los ODM	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas de gestión pública a nivel nacional y subnacional optimizados • Cantidad de jurisdicciones subnacionales que adaptan y/o adoptan los ODM como instrumento de planificación 	<ul style="list-style-type: none"> • 15 nuevos sistemas apoyados LB: • Debilidad en los sistemas de gestión pública. • 25 nuevas jurisdicciones LB: • 6 jurisdicciones.
Productos	Indicadores	Metas
8.1 Instituciones, normas, modelos de gestión y recursos humanos fortalecidos, prestando especial atención a la incorporación de las TIC	<ul style="list-style-type: none"> • Cantidad de instituciones públicas que incorporan modelos de modernización de la gestión (tableros de comando, sistemas informáticos, de compras, RRHH y gestión de insumos para la salud) implementados. 	<ul style="list-style-type: none"> • 15 nuevas instituciones. LB: • 11 sistemas (Prov del Chaco y Tucumán, ARBA, Ministerios de Defensa, Trabajo, Cancillería Registro Nac. de las Personas BA, insumos médicos Sgo del Estero, Neuquén, CABA y La Matanza).
8.2 Estrategias de localización de los ODM con enfoque de DDHH incorporadas en los procesos de planificación regional y local.	<ul style="list-style-type: none"> • Cantidad de jurisdicciones subnacionales que adaptaron los ODM con enfoque de DDHH. 	<ul style="list-style-type: none"> • 25 jurisdicciones. LB: • 6 jurisdicciones (Rosario, Morón, Corrientes, Tucumán, San Juan y Mendoza)
8.3 Capacidades institucionales para la innovación y la reducción de la inequidad fortalecidas.	<ul style="list-style-type: none"> • Cantidad de sistematizaciones sobre intervenciones que optimizan el acceso a servicios básicos de los sectores más vulnerables 	<ul style="list-style-type: none"> • 5 sistematizaciones de buenas prácticas propuestas LB: • 3 evaluaciones

Anexo 5: Fuentes de recursos financieros y ejecución por resultado (*)

Inversiones y ejecución de fondos por resultado del Programa País					
	Presupuesto por Resultado en PPA (en US\$) ⁽¹⁾	Presupuestado ⁽²⁾ en última revisión	Ejecutado ⁽³⁾	Subejecución Presupuestado vs. Ejecutado ^(*)	Subejecución (%)
Resultado 1	37.218.872	46.925.977	44.997.657	1.928.320	4%
Resultado 3	16.475.536	2.752.320	2.556.052	196.268	7%
Resultado 5	477.325.205	635.379.116	594.418.574	40.960.542	6%
Resultado 8	157.232.430	48.499.051	46.565.209	1.933.843	4%
	688.252.043	733.556.465	688.537.492		

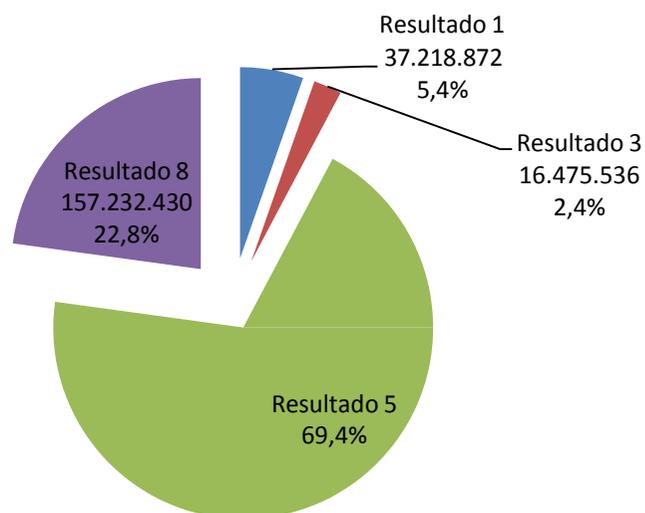
Fuentes: ⁽¹⁾ Documento de Programa País PNUD

(*) en base a proyectos de la muestra

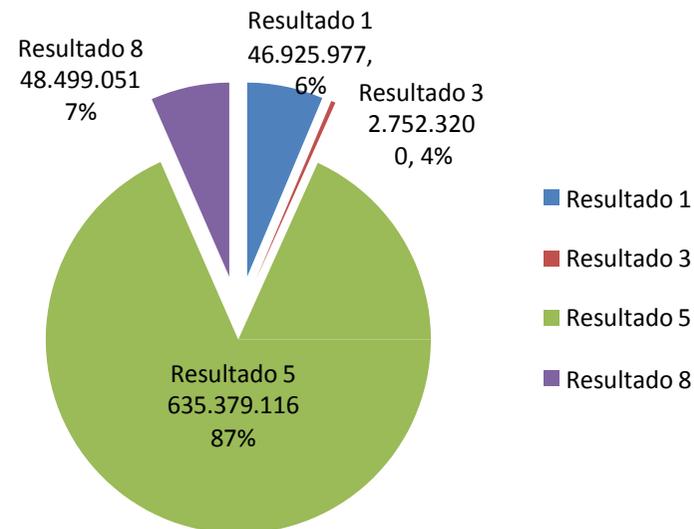
⁽²⁾ Última revisión disponible para cada uno de los proyectos.

⁽³⁾ Presupuesto ejecutado al 30/07/2015. Fuente PNUD.

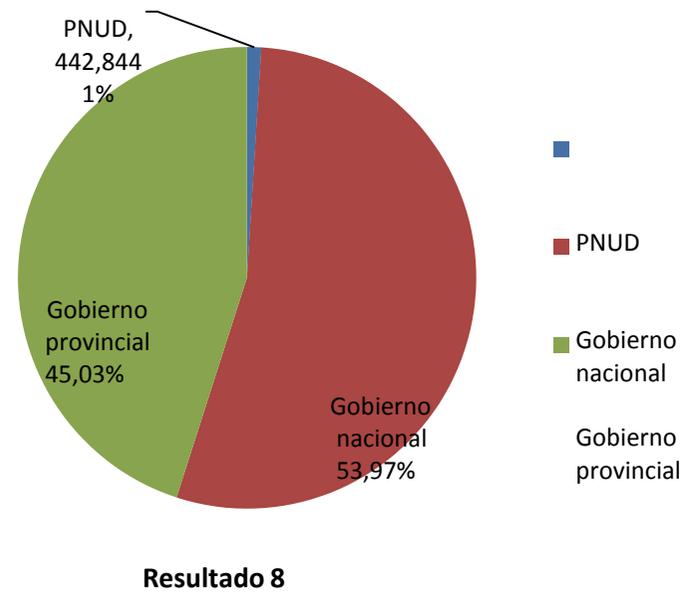
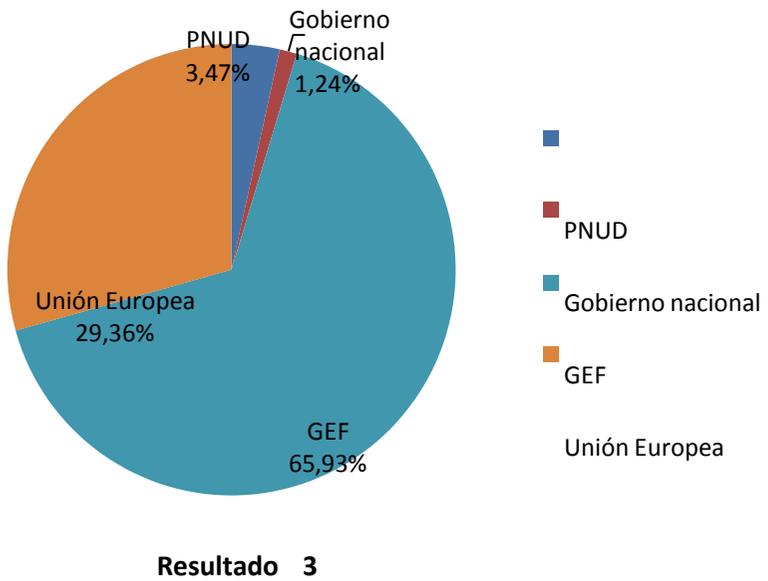
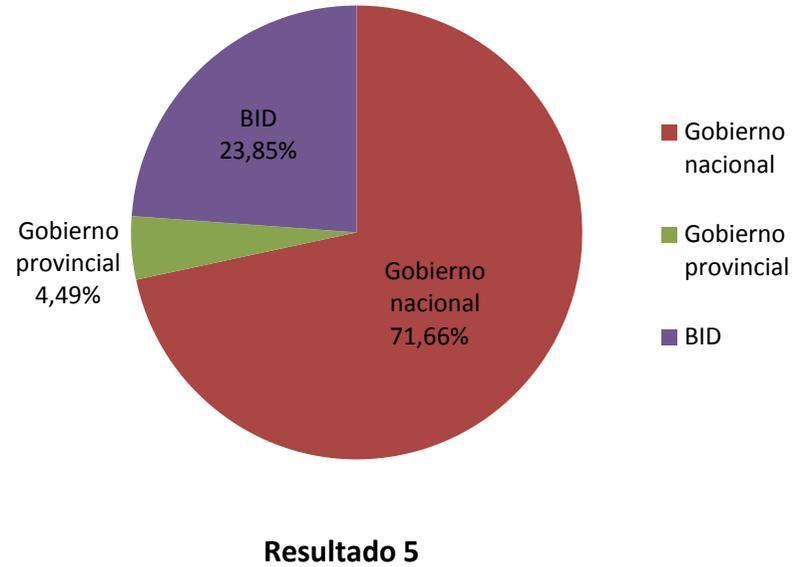
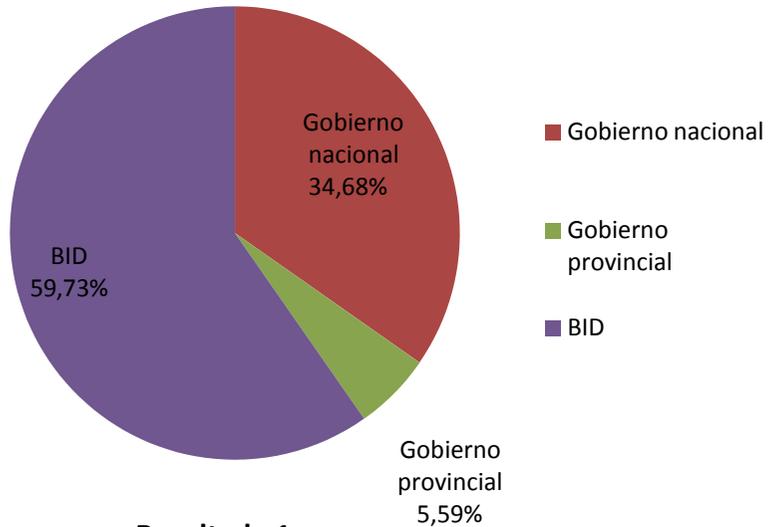
Presupuesto por resultado en PPA



Presupuesto por resultado en última revisión



Participación de distintas fuentes de financiamiento en los resultados evaluados



Anexo 6: Bibliografía adicional citada en el texto

- Alonso, José Antonio (coord.) (2007). Cooperación con Países de Renta Media: justificación y ámbitos de trabajo. AECID e Instituto Complutense de Estudios Internacionales.
- Alonso, José Antonio (2007b). ¿Debe darse ayuda a los Países de Renta Media?, ICEI Paper.
- Bertranou, J. (2013) Capacidad estatal: aportes al debate conceptual. Séptimo Congreso Argentino de Administración Pública, Mendoza, 18,19 y 20 de septiembre de 2013
- Banco Mundial (2014). Estrategia de alianza con la República Argentina 2015-2018. Documento del Banco Mundial. Informe N° 81361-AR.
- Cao, Horacio (2008). "Ortodoxia y revisionismo en el abordaje de la coparticipación federal de impuestos". Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental, 14(26), 121-145.
- Casetti, F; Di Chio, F. (1999). Análisis de la televisión: instrumentos, métodos y prácticas de investigación. Barcelona: Paidós.
- CEPAL (2011) "El financiamiento para el desarrollo y los países de renta media: nuevos desafíos" Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CEPAL (2012) "Los países de renta media. Un nuevo enfoque basado en brechas estructurales." Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CEPAL (2012) "Los países de renta media. Un nuevo enfoque basado en brechas estructurales." Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CNPS (2012). Objetivos de Desarrollo del Milenio - Informe País Argentina 2012. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Presidencia de la Nación,. PNUD.
- DiNIECE (2003). - Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa Relevamientos anuales (DiNIECE), Ministerio de Educación.
- DiNIECE (2010a). - Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa Relevamientos anuales (DiNIECE), Ministerio de Educación.
- DiNIECE (2010b). Operativo nacional de evaluación. Buenos Aires: Ministerio de Educación
- Grindle, M. (1997). Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries. Harvard: Harvard University Press.
- INDEC (2010). Censo Nacional 2010. Último acceso 19 de marzo de 2015. Disponible en <http://www.censo2010.indec.gov.ar/>
- INDEC (2014). Complejos Exportadores. Nota de Prensa, 6 de octubre
- ISAGS (2012). Sistemas de Salud en Suramérica: desafíos para la universalidad, la integralidad y la equidad. ISAGS, Rio de Janeiro.
- MAGyP (2014) Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, Participativo y Federal PEA 2020. Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca (disponible en) http://www.minagri.gob.ar/site/areas/PEA2/index.php?edit_accion=noticia&id_info=140610140142
- MANUD (2010). Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2010-2014. [En línea]. Disponible en <http://www.ar.undp.org/content/dam/argentina/Publications>
- MANUD RMT (2014). Revisión de medio término del Informe final - Equipo consultor UNSAM/UNAJ. Buenos Aires.
- Meny Yves y Jean-Claude Thoeng (1992) "Las políticas públicas". Barcelona: Ariel.

- MinCyT (2013). Plan Argentina Innovadora 2020. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación productiva.
http://www.argentinainnovadora2020.mincyt.gob.ar/?page_id=312
- Ministerio de Industria (2012) Plan Estratégico Industrial PEI 2020. (disponible en <http://www.industria.gob.ar/libro/>)
- MTySS (2015). Boletín de estadísticas laborales. Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales - Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales. Último acceso en febrero de 2015. Disponible en <http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/bel/index.asp>
- OCDE (2005) "Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action", OCDE, París.
- PNUD (2009) "Proyecto de documento del Programa para la Argentina (2010-2014)", Nueva York, 8 a 11 de septiembre de 2009.
- PNUD (2009) "Evaluación de los resultados de desarrollo Evaluación de la Contribución del PNUD, Argentina", Oficina de Evaluación. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD (2009) Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo. New York, PNUD. (disponible en <http://www.undp.org/eo/handbook>).
- PNUD (2010). Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2010. Desarrollo humano en Argentina: trayectos y nuevos desafíos. Buenos Aires: PNUD.
- PNUD (2013), Informe Nacional sobre Desarrollo Humano. Argentina en un mundo incierto: Asegurar el desarrollo humano en el siglo XXI. Buenos Aires: PNUD.
- PNUD (2014). "Género en el trabajo. Brechas de acceso a puestos de decisión", Aportes para el desarrollo humano en Argentina, 2014/8.
- Repetto, F., y Alonso, G. V. (2004). La economía política de la política social argentina: una mirada desde la desregulación y la descentralización, Vol. 97, CEPAL, United Nations Publications.
- Repetto, F. y Potenza Dal Masetto, F. (2014). "Estado del Arte de las políticas sociales en América Latina – Cono Sur", en Adrián Bonilla Soria, Isabel Álvarez Echandi, Stella Sáenz
- Rey, M. (2011). Capacidad Estatal, instituciones y liderazgo político en la Argentina de la postconvertibilidad, en Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social, Año 1, Nro. 2, agosto de 2011.
- Sautu, R., (2003). "Capítulo 2: El diseño de una investigación: teoría, objetivos y métodos". En Todo es teoría. Objetivos y métodos de investigación, Buenos Aires: Editorial Lumiere.
- SAyDS (2012). Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Informe sobre el Estado del Ambiente. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- SAyDS (2014). Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Sistema de indicadores de desarrollo sostenible. - 7a ed. Buenos Aires.
- Tirenni, Jorge (2013). La política social argentina ante los desafíos de un Estado inclusivo (2003-2013), en Revista Estado y Políticas Públicas N°1.
- UNSAM-UNAJ (2015) "Informe de País. Avances y desafíos de desarrollo en argentina", Buenos Aires, junio de 2015.