



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL

METAANÁLISIS DE LA EVALUACIÓN DE LOS MARCOS DE COOPERACIÓN DE NACIONES UNIDAS EN 5 PAÍSES DE LATINOAMÉRICA

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MÁGISTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS
PÚBLICAS

MARÍA PÍA MONTERO JIMÉNEZ

PROFESORA GUÍA:
ALEJANDRA FAÚNDEZ MELÉNDEZ

PROFESORA CO-GUÍA:
ANDREA PERONI FISCARELLI

COMISIÓN:
LUCIO SEVERO

SANTIAGO DE CHILE

2023

RESUMEN DE LA TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Por: María Pía Montero Jiménez

Fecha: 2023

Profesora Guía: Alejandra Faúndez Meléndez

Profesora Co-Guía: Andrea Peroni Fiscarelli

METAANÁLISIS DE LA EVALUACIÓN DE LOS MARCOS DE COOPERACIÓN DE NACIONES UNIDAS EN 5 PAÍSES DE LATINOAMÉRICA

El objetivo principal del presente metaanálisis es analizar comparativamente los resultados de 5 evaluaciones de los Marcos de Cooperación en el contexto de la reforma del Sistema de Desarrollo de las Naciones Unidas (SNU) en Uruguay, El Salvador, Chile, Bolivia y República Dominicana entre los años del 2016 y el 2022. Este metaanálisis se basa en el primer ejercicio de evaluación que tienen los nuevos instrumentos, por lo que constituye un espacio de recolección de los elementos divergentes y comunes de cada experiencia, y destaca los patrones y lecciones aprendidas que esta primera generación de Marcos de Cooperación ha dejado en la región.

Las estrategias de desarrollo que se están implementando desde Naciones Unidas (Agenda 2030 por ejemplo) influyen directa o indirectamente en las prioridades y en los contenidos de las políticas públicas de todos los países al tematizar el debate internacional. Particularmente, en este caso el aporte a las políticas públicas de los organismos internacionales y la cooperación internacional para el desarrollo se identifica en dos vertientes: por un lado, se encuentran los apoyos directos al proporcionar recursos financieros y técnicos para implementar políticas específicas, y por otro lado, la cooperación internacional también puede ayudar a los países a desarrollar e implementar políticas públicas más efectivas, mediante la transferencia de conocimiento y experiencia de otros, para generar políticas que sean más sinérgicas y coherentes con los escenarios internacionales existentes a nivel global.

Los hallazgos se encuentran orientados en tres ámbitos, a saber, primero lo que respecta a los criterios propios de las evaluaciones; segundo ámbito sobre la implementación de las directrices de la reforma del SNU, el proceso de vinculación de las agencias fondos y programas, y el tercero relacionado con el propio proceso de evaluación, se destaca facilitadores, obstáculos y desafíos.

Así se evidencia que la implementación de las directrices de la reforma se encuentra en una fase inicial pero con grandes avances y expectativas, además se reconoce que la ventaja comparativa más destaca del SNU es poder acceder a estructuras regionales y mundiales donde se puede compartir el conocimiento técnico que los gobiernos y las comunidades necesitan, y se enfatiza en el aporte de la cooperación internacional las políticas públicas nacionales favoreciendo la adopción de enfoques y estándares internacionales de derechos humanos, principalmente en línea con la protección de poblaciones en situaciones de vulnerabilidad.

Palabras clave: metaanálisis, Naciones Unidas, políticas públicas, evaluación, Marcos de Cooperación

DEDICATORIA

A mi familia por siempre ser el viento bajo mis alas.

AGRADECIMIENTOS

A Alejandra Faúndez por su guía e inspiración, gracias por mostrarme el espacio donde convergen tantos intereses profesionales, académicos y personales.

Al equipo de Inclusión y Equidad por su compañerismo, orientación y trabajo en equipo, gracias por permitirme trabajar al lado de personas que admiro.

A Andrea Peroni por su acompañamiento en el desarrollo de esta tesis y por hacer que este proceso sea muy enriquecedor.

Al equipo docente y administrativo del Magíster por su trabajo y disposición, gracias por que con su arduo trabajo hacen del MGPP un programa de excelencia.

A Valentina Arriagada, Augusto Mathurin, Karen Paz y a toda la generación 2022 por su amistad, compañerismo y compañía en este proceso académico.

Tabla de Contenido

Capítulo 1: Introducción	1
1.1. Marco Conceptual.....	3
1.2. Antecedentes.....	5
1.2.2. Nuevo posicionamiento del Sistema de Desarrollo de Naciones Unidas.....	6
1.2.3. Marco de Cooperación para el Desarrollo Sostenible	8
1.2.4. Criterios y estándares de evaluación del Comité de Ayuda al Desarrollo y del Grupo de Evaluación de Naciones Unidas	11
1.2.5. Evaluaciones de Marcos de Cooperación en América Latina	15
1.3. Problema y objetivos	16
1.3.1. Problema.....	16
1.3.2. Objetivos.....	16
1.4. Metodología.....	17
Capítulo 2: Caracterización de las evaluaciones de los Marcos de Cooperación.	21
2.1.1. Objetivos y contextos de las evaluaciones	22
2.1.2. Criterios de evaluación de los Marcos de Cooperación	27
2.1.3. Áreas de contribución del Sistema de Naciones Unidas explícitas en los Marcos de Cooperación.....	28
2.2. Orientaciones de la reforma.....	30
Capítulo 3: Hallazgos.....	33
3.1. Resultados de las Evaluaciones de los Marcos de Cooperación	33
3.1.1. Pertinencia	33
3.1.2. Coherencia y coordinación	34
3.1.3. Eficacia	35
3.1.4. Eficiencia	35
3.1.5. Sostenibilidad	36
3.1.6. Género y Derechos Humanos	37
3.2. Vinculación de las Agencias, Fondos y Programas.....	38
3.3. Recomendaciones transversales	42
3.4. Facilitadores, obstáculos y desafíos de las evaluaciones.....	43
3.4.1. Facilitadores	43
3.4.2. Obstáculos	44
3.4.3. Desafíos	45

Capítulo 4: Conclusiones	46
Bibliografía	48
Anexos.....	51

Índice de Ilustraciones

Figura 1.1 Objetivos de Desarrollo Sostenible	6
Figura 1.2 Ciclo del Marco de Cooperación	9
Figura 1.3. Normas generales y estándares UNEG.....	13
Figura 2.1 Línea del tiempo	21

Índice de Tablas

Tabla 1.1. Resumen comparativo entre los UNDAF y los Marcos de Cooperación	8
Tabla 1.2. Criterios de evaluación según el CAD.....	12
Tabla 1.3 Fuentes de información.....	18
Tabla 1.4 Preguntas de investigación.....	19
Tabla 2.1 Resumen de objetivos y principales elementos de contexto.....	25
Tabla 2.2 Criterios a evaluar de cada Marco de Cooperación	27
Tabla 2.3 Áreas de contribución de cada Marco de Cooperación	29
Tabla 3.1 Agencias, Fondos y Programas de Naciones Unidas en cada país	40

Siglas

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AFP	Agencias, Fondos y Programas de Naciones Unidas
AUCI	Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CCA	Commun country analysys / Análisis país (sigla en inglés)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CI	Cooperación Internacional
CID	Cooperación Internacional para el Desarrollo
DAO	Delivering as One/Unidos en la Acción (sigla en inglés)
DOCO	United Nations Development Operations Coordinator office Coordinación de Operaciones de Desarrollo de las Naciones Unidas (sigla en inglés)
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FMI	Fondo Monetario Internacional
GNUDS	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible
MC	Marco de Cooperación (para el desarrollo sostenible) / UNSDCF (siglas en inglés)
OACDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Derechos Humanos
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
OCHA	Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios
OCR	Oficina del Coordinador Residente
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
OIM	Organismo Internacional de la Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU SIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre VIH/SIDA
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PMA	Programa Mundial de Alimentos

PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SNU	Sistema de las Naciones Unidas
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UN- Hábitat	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
UNCT	United Nations country team / Equipos de las Naciones Unidas en los Países
UNDAF	United Nations Development Assistance Framework/ Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (sigla en inglés)
UNDRR	Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres
UNDSS	Departamento de Seguridad y Vigilancia de las Naciones Unidas
UNEG	Grupo de Evaluación de Naciones Unida
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNIDO	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos
UNV	Voluntarios de las Naciones Unidas

Capítulo 1: Introducción

El objetivo principal del presente metaanálisis es analizar comparativamente los resultados de 5 evaluaciones de los Marcos de Cooperación en el contexto de la reforma (también entendido como la reorganización o el reposicionamiento) del Sistema de Naciones Unidas en Uruguay, El Salvador, Chile, Bolivia y República Dominicana entre los años del 2016 y el 2022.

Estos ejercicios de evaluación se enmarcaron en los nuevos lineamientos del Sistema de Naciones Unidas (SNU) para la gestión de su cooperación internacional en cada país. La reforma fue impulsada por el Secretario General Antonio Guterres como un cambio adaptativo respecto de los aportes de la organización al contexto mundial y el fomento de esfuerzos cada vez más coordinados para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En esta línea, se crean los Marcos de Cooperación para el Desarrollo Sostenible (en adelante Marco de Cooperación o MC), como el instrumento principal de planificación y ejecución de las actividades del SNU para el desarrollo de cada país y, en la actualidad, en apoyo a la implementación de la Agenda 2030. Este instrumento tiene la particularidad de ser específico para cada país, por lo que considera los acuerdos políticos y programáticos con el gobierno en turno y las prioridades establecidas en cada periodo.

La reorganización del sistema se firmó en el 2018 y en junio del 2019 se publicaron las guías para la transición de los anteriores Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF por sus siglas en inglés) a la implementación de estos nuevos Marcos de Cooperación. En este estudio se incluyen marcos que se implementaron en diferentes etapas de ese proceso, iniciando por los marcos de El Salvador y Uruguay considerados marcos de pilotaje por ser implementados entre 2016 y el 2020 y los marcos de transición de Chile, Bolivia y República Dominicana que alcanzaron a ser modificados en sus primeras etapas de implementación pues su vigencia fue del 2018 al 2022 (2019 -2021 para el caso de Chile). No obstante, los 5 procesos de evaluación se realizaron en el periodo 2021- 2022, con metodología casi idéntica y basadas en los criterios de evaluación del Comité de Ayuda al Desarrollo y los lineamientos del Grupo de Naciones Unidas para la Evaluación (UNEG).

Este es el primer ejercicio de evaluación que tienen estos nuevos instrumentos, por lo que el metaanálisis pretende ser un espacio de recolección de los elementos divergentes y comunes de cada experiencia, de modo que se pueda destacar los patrones y lecciones aprendidas que esta primera generación de Marcos de Cooperación ha dejado en la región.

A nivel teórico se complementa el metaanálisis con elementos de la cooperación internacional para el desarrollo como aporte a las políticas públicas nacionales. La cooperación internacional es un conjunto de instrumentos coordinados de los actores del sistema internacional para lograr los intereses propios y comunes, es un aporte a las políticas públicas de cada país ya que el logro del desarrollo sostenible requiere de alianzas estratégicas y del compromiso de todos los actores en la sociedad a nivel interno, externo bilateral, triangular y multilateral. Para esto también se toma en cuenta el enfoque de derechos humanos y el enfoque de género en los ejercicios de evaluación y en el metaanálisis de sus informes. Estos enfoques aportan una visión aún más completa sobre cómo estas intervenciones y la coordinación

del SNU contribuye a las políticas públicas de cada uno de estos países de forma integral y sostenible con una mirada particular sobre las desigualdades existentes.

Entonces, este metaanálisis se concentra en comparar los hallazgos de los diferentes informes de evaluación de cada Marco de Cooperación de los 5 países latinoamericanos para poder identificar tendencias y generalizaciones que aporten a la mejora de la implementación de la reforma en los instrumentos de planificación de la cooperación en la región. Para lograr lo anterior se procedió primero a caracterizar los procesos de implementación de los Marcos de Cooperación en cada uno de los países en este contexto de transición y de reforma, posteriormente se buscó identificar huellas de la implementación de las orientaciones de la misma reforma propuso hacia los Marcos. En tercer lugar, se indagaron los principales factores que influyeron en la vinculación de la programación de las agencias, fondos y programas de Naciones Unidas con el marco y, finalmente, se buscó conocer los principales factores promotores y obstaculizadores de la implementación de la reforma, respecto de los Marcos de Cooperación.

Pese a las obvias diferencias que imprime cada contexto nacional a su implementación, es importante hacer el ejercicio de metaanálisis y de comparación para abrir el espacio de diálogo y de reflexión al respecto sobre cómo se realizaron estos procesos y cuáles lecciones aprendidas se rescatan de esta primera generación de planificación y coordinación del Sistema de Naciones Unidas. Comparar las evaluaciones de los Marcos de Cooperación de algunos países en el contexto latinoamericano permite rescatar los aprendizajes que cada proceso implicó, destacar los elementos comunes y divergentes entre los mismos y fomentar la construcción de conocimiento para mejorar en el futuro, tanto en los países de estudio como para otros a través de recomendaciones generales derivadas del proceso.

Además de este capítulo introductorio, este metaanálisis se compone de otros dos capítulos centrales: caracterización de las evaluaciones de los MC y los hallazgos del metaanálisis, los cuales se subdividen en: resultados de las evaluaciones según criterios, las orientaciones del reposicionamiento del SNU, la vinculación de las agencias, fondos y programas, los facilitadores, obstáculos y desafíos de las evaluaciones, y recomendaciones transversales. Finaliza con el apartado de conclusiones donde se retoman las principales reflexiones del estudio.

1.1. Marco Conceptual

El metaanálisis de los informes de evaluación de los Marcos de Cooperación se basa en los conceptos de cooperación internacional, política pública y evaluación, los cuales se definen a continuación. Abordar estos conceptos permite tener una mejor perspectiva de la relevancia de este estudio y su aporte al desarrollo de conocimiento en la perspectiva de las contribuciones del SNU.

La cooperación internacional se refiere a los recursos, conocimientos, experiencias y tecnologías que se transfieren entre países y entre actores internacionales para apoyar el desarrollo económico, social y humano de los países y comunidades receptoras. Esta cooperación puede tomar muchas formas, incluyendo la ayuda oficial al desarrollo, el comercio justo, la inversión extranjera directa, la transferencia de tecnología, la cooperación técnica y la cooperación sur-sur, entre otras. Es importante destacar que -según la literatura especializada- la cooperación internacional para el desarrollo debe ser una asociación entre los países donantes y receptores, basada en el diálogo y la participación activa de los actores locales.

El objetivo final de la cooperación internacional para el desarrollo es mejorar las condiciones de vida de las personas y está basada en principios como la igualdad de género, los derechos humanos, la sostenibilidad ambiental y la apropiación local, así se planteó en múltiples acuerdos internacionales como la Declaración de París en el 2005 y la Agenda de Acción de Addis Abeba del 2015.

Pese a no ser la única institución internacional multilateral dedicada a la cooperación internacional, el Sistema de Naciones Unidas se ha mantenido en el centro de la cooperación mundial. Este liderazgo se ha desarrollado desde el preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas y con mayor fuerza en la inclusión de los derechos económicos y sociales en la Declaración Universal de Derechos Humanos y su ampliación en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966, y los instrumentos conexos en materia de derechos humanos (Ocampo et al., 2015).

En otra línea de ideas, las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritario (Bañón & Carrillo, 1997). Paralelo a esta definición Roth Deubel indica que:

“hay cuatro elementos centrales que permiten identificar la existencia de una política pública: implicación del Gobierno, percepción de problemas, definiciones de objetivos, y procesos. Entonces es posible decir que una política pública existe siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables [...], por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de las cosas percibido como problemático” (Roth Deubel, 2012, en Tassara, 2020, p 2).

Esta definición otorga centralidad al gobierno en la generación de las políticas públicas, sin embargo, existe la participación de otros actores en la formulación, negociación e implementación de ellas. Tassara (2020) retoma las palabras de Maldonado y Palma para recordar que existen tres roles que los actores involucrados pueden asumir:

- actores con poder formal de decisión y capacidad resolutoria de acuerdo con el ordenamiento y procedimientos jurídicos e institucionales previstos para la toma de decisiones,
- actores con interés inmediato que consideran fuertemente afectados o beneficiados sus intereses y/o valores por un proceso decisional,
- actores de contexto cuya experiencia, conocimientos, recursos, intereses y valores son interpelados en el transcurso de un proceso decisional.

Así el poder ejecutivo, el legislativo y el judicial, los institutos públicos, partidos políticos, grupos de la sociedad civil organizada, sector privado, academia, medios de comunicación y organismos internacionales, tienen voz e injerencia en el desarrollo de las políticas públicas de cada país.

Particularmente, en este caso el aporte a las políticas públicas de los organismos internacionales y la cooperación internacional para el desarrollo se identifica en dos vertientes: por un lado, se encuentran los apoyos directos al proporcionar recursos financieros y técnicos para implementar políticas específicas, como la construcción de infraestructura, mejora de servicios públicos y/o fortalecimientos de instituciones y capacidades locales. Por otro lado, la cooperación internacional también puede ayudar a los países a desarrollar e implementar políticas públicas más efectivas, mediante la transferencia de conocimiento y experiencia de otros, para generar políticas que sean más sinérgicas y coherentes con los escenarios internacionales existentes a nivel global.

Las estrategias de desarrollo que se están implementando desde Naciones Unidas (Agenda 2030 por ejemplo) influyen directa o indirectamente en las prioridades y en los contenidos de las políticas públicas de todos los países al tematizar el debate internacional. Según Tassara (2020), esta influencia está relacionada con la importancia de conocimientos especializados para retroalimentar el diseño, el monitoreo y la evaluación de las políticas.

El Grupo de Evaluación de Naciones Unidas (UNEG, por sus siglas en inglés) define evaluación como una valoración sistemática e imparcial de una actividad, proyecto, programa, estrategia o política que analiza el grado de consecución de los resultados esperados e imprevistos, examinando la cadena de resultados, procesos, factores contextuales y la causalidad a partir de criterios adecuados como: pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad. Una evaluación debe suministrar información creíble y útil con base empírica que facilite la incorporación oportuna de los hallazgos, recomendaciones y lecciones en los procesos de toma de decisiones de las organizaciones y las partes interesadas (UNEG, 2017). El propósito de las evaluaciones es comprender por qué y en qué medida se logran resultados voluntarios o involuntarios, así como analizar las consecuencias de tales resultados, facilitar la rendición de cuentas y el aprendizaje. Por esto la evaluación puede fundamentar el ciclo de planificación, programación, formulación del presupuesto, implementación y elaboración de informes, y contribuir a la formulación de políticas con base empírica, a la eficacia del desarrollo y a la eficacia institucional.

Entonces es en los Marcos de Cooperación donde convergen los mecanismos y temáticas de la cooperación del Sistema de Naciones Unidas con las prioridades de política pública de cada uno de los países. En este acuerdo se concretiza la agenda de trabajo conjunto con la que se quiere alcanzar el bienestar y el desarrollo. Por su parte, la evaluación entra en el panorama como la estrategia para valorizar el trabajo realizado y destacar las buenas prácticas y lecciones aprendidas que permitan seguir profundizando en la sinergia del trabajo conjunto.

1.2. Antecedentes

En el siguiente apartado se mencionan los elementos esenciales que contextualizan la evaluación de los Marcos de Cooperación para el Desarrollo Sostenible (en adelante los Marcos de Cooperación o MC). Se incluye la Agenda 2030 como el instrumento estratégico principal para la cooperación internacional del Sistema de las Naciones Unidas, la reorganización del Sistema de Desarrollo de Naciones Unidas como origen del diseño de los MC, la descripción de estos instrumentos y los criterios, normas y estándares preestablecidos para su evaluación. Este espacio de contextualización finaliza con el proceso implementado para las evaluaciones de MC en 5 países de América Latina y el Caribe: Uruguay, El Salvador, Chile, Bolivia y República Dominicana.

1.1.1 Agenda 2030 para el desarrollo sostenible

La Asamblea General de Naciones Unidas aprobó en el año 2015 la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Con el lema “no dejar a nadie atrás” se establece como la agenda más audaz del sistema internacional, planteando una visión transformadora de los patrones de desarrollo imperantes, pues los objetivos de la agenda ahora apuntan a la sostenibilidad económica, social y ambiental de todos los países miembros (193). En palabras de Alicia Bárcena, secretaria ejecutiva de la CEPAL, “la Agenda 2030 es una agenda civilizatoria, que pone la dignidad y la igualdad de las personas en el centro. Al ser ambiciosa y visionaria, requiere de la participación de todos los sectores de la sociedad y del Estado para su implementación (CEPAL, 2019)”.

La Agenda 2030 está compuesta por 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y 169 metas asociadas (en la figura 1.1 se encuentran los 17 ODS), estos objetivos marcan las prioridades de la comunidad internacional de los próximos 15 años. A diferencia de ejercicios anteriores como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (8 objetivos de desarrollo acordados para el periodo 2000- 2015), los ODS son universales pues incluyen a los países de renta media o en vías de desarrollo con un rol activo en la instalación de la agenda tanto a lo interno como en apoyo a otros países; es decir se les reconoce un papel dual de receptores y proveedores de cooperación internacional. Esta característica hace de la agenda un instrumento especialmente importante para América Latina y el Caribe, al ser la región más desigual del mundo presenta desafíos importantes para su desarrollo que no se habían abordado con la suficiente atención.

Un aporte innovador de la Agenda 2030 es su enfoque multidimensional, multinivel y multiactor para la consecución de todos sus objetivos. Lo multidimensional hace referencia a la interdependencia de los objetivos, se requiere de logros simultáneos en diferentes áreas y superar la lógica de silos de la agenda anterior, mediante fórmulas de trabajo más transversales (Le Blanc 2015 en Huitrón & Santander, 2018). Multinivel se debe a la necesidad de estructuras de gobernanza supraestatales (regionales y globales) y de la implicación y participación de los gobiernos subestatales y locales, que deberán adoptar y adaptar los ODS a sus realidades y condiciones específicas; lo anterior sin menospreciar el papel

fundamental de los gobiernos nacionales (CGLU,2015 en Huitrón & Santander, 2018). Finalmente, multiactor porque el logro de los objetivos no se puede alcanzar solo con la participación de la administración pública -aunque sea la principal promotora- es necesario integrar actores como las ONG, empresas, academia, organizaciones sociales, fundaciones y otros interesados. Es clave capitalizar las contribuciones que cada uno puede realizar a partir de su propia naturaleza y capacidades (Huitrón & Santander, 2018).

Figura 1.1 Objetivos de Desarrollo Sostenible



Fuente: CEPAL, 2019

1.2.2. Nuevo posicionamiento del Sistema de Desarrollo de Naciones Unidas

El reposicionamiento del Sistema de Desarrollo de Naciones Unidas (en adelante la reforma) inicia en 2018 con la resolución A/RES/72/279 de la Asamblea General, con la intención del Secretario General Antonio Guterres de adaptar de mejor manera el accionar de la entidad a la realidad mundial. En palabras del propio Secretario General “La agenda 2030 es la agenda más audaz para la humanidad y requiere de cambios igual de audaces en el sistema de desarrollo de Naciones Unidas” (Naciones Unidas, 2018b). El Secretario General asegura que los Objetivos de Desarrollo Sostenible son la mejor opción para lidiar con el incremento de las tensiones y el escalamiento de conflictos, los fuertes impactos del cambio climático, la migración y la xenofobia en aumento. La reforma se basa en tres principios: reforzar la apropiación nacional; respuestas de desarrollo acordes al contexto del país; y asegurar resultados eficientes de desarrollo en los territorios (Naciones Unidas, 2018d).

Para alcanzar estos objetivos, se insta a transformar cuestiones conceptuales y operativas, así como las capacidades de respuesta, a movilizar alianzas entre diferentes actores y el financiamiento a escala, destinados a apoyar las prioridades nacionales, también a la generación de sinergias en todo el sistema de Naciones Unidas para así poder entregar mejores resultados.

Los mandatos cruciales que se presentan en la reforma se pueden describir en tres esferas: nacional, regional y global¹.

a. Nacional:

Se promueve una nueva generación de equipos de las Naciones Unidas en los países (UNCT por sus siglas en inglés), impulsados por la demanda de cooperación internacional, con un conjunto de habilidades mejoradas y adaptados para satisfacer las prioridades y necesidades de desarrollo específicas de cada país.

Se revitaliza la figura del Coordinador(a) Residente (CR) enfocado en el desarrollo sostenible, con mayor capacidad de liderazgo, responsabilidad e imparcialidad. Con ello se busca lograr una mayor rendición de cuentas para las acciones colectivas de todo el sistema sobre el terreno, mediante un modelo matricial de informes duales para estructurar la relación entre los CR y el Secretario General, por un lado, y los miembros de los equipos de las Naciones Unidas en los países, por el otro.

El MC como instrumento de planificación conjunta es un pacto entre la ONU y cada gobierno, en torno a resultados explícitos y consensuados; además es un ejercicio de planificación estratégica, desarrollada en estrecha consulta con los gobiernos y coordinado por el/la CR. Este marco contiene un nuevo enfoque de la presencia física y no física de las Agencias, Fondos y Programas (AFP) en el país y a través de criterios apropiados para garantizar respuestas personalizadas a las necesidades y prioridades del país respectivo, así como el avance de las operaciones comerciales comunes entre AFP, incluidas las oficinas administrativas y los locales de implementación.

b. Nivel regional:

Se propone un enfoque regional coordinado, rediseñado y reestructurado para apoyar mejor el trabajo sobre el terreno. Una de las resoluciones de la reforma finaliza con la transformación de la oficina de Coordinación de Operaciones de Desarrollo de las Naciones Unidas (United Nations Development Operations Coordination office- DOOCO) en una oficina independiente en la secretaría, con funciones de gestión y supervisión del Sistema de Coordinadores Residentes e informando a través del secretario general adjunto.

c. Nivel global:

Del mismo modo anterior, existe una respuesta institucional de la ONU a nivel global, mediante espacios renovados para que los Estados Miembros orienten las acciones de todo el sistema y aseguren una mayor coherencia, transparencia y responsabilidad por los resultados, respaldados por evaluaciones independientes de todo el sistema.

Además, se propone trabajar un pacto de financiamiento global para brindar mejor calidad, cantidad y previsibilidad de los recursos, mayor transparencia del gasto y responsabilidad por los resultados de todo el sistema para cumplir con la Agenda 2030.

¹ Información tomada de Guterres (2018) y Naciones Unidas (2018c); traducción propia.

Finalmente, para garantizar una mejor dirección estratégica, supervisión y rendición de cuentas del SNU, se propone mejorar el seguimiento y la presentación de informes sobre los resultados de todo el sistema a los países y los órganos rectores de las Naciones Unidas. En esta línea, se fortalecen las evaluaciones independientes para proporcionar una valoración imparcial de las actividades de desarrollo.

1.2.3. Marco de Cooperación para el Desarrollo Sostenible

El Marco de Cooperación para el Desarrollo Sostenibles es el instrumento heredero de los anteriores Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF por sus siglas en inglés), y es el instrumento principal de planificación y ejecución de las actividades del SNU en cada país. En respuesta al reposicionamiento del Sistema de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible y para garantizar la coherencia, el desarrollo ágil y la respuesta a las necesidades y prioridades de cada país, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (GNUDS) diseñó las directrices internas para los Marcos de Cooperación. Este documento, publicado en el 2019, establece qué es exactamente un marco de Cooperación, cómo se elabora, la configuración del equipo de Naciones Unidas en el país, la financiación de los ODS y la recaudación de fondos, la aplicación del marco, el seguimiento, presentación de informes y evaluación y finalmente los mecanismos de gobernanza en apoyo de la implicación nacional.

Ya que los Marcos de Cooperación llegan a renovar el rol de los antiguos UNDAF, vale la pena tomar un momento para recordar el objetivo de estos anteriores instrumentos y las diferencias que se generaron con los MC. Los UNDAF eran un marco estratégico de resultados a mediano plazo que describía la visión colectiva y la respuesta del sistema de las Naciones Unidas a las prioridades nacionales y resultados de desarrollo sobre la base de los principios de programación normativa, su objetivo fue fortalecer la eficacia y la eficiencia del sistema de las Naciones Unidas, asegurando la coherencia en la planificación y la implementación de programas y proyectos. (GNUDS, 2017, p 5). El UNDAF se basa en la colaboración y el trabajo conjunto entre el gobierno del país anfitrión y las agencias de las Naciones Unidas para establecer prioridades y objetivos comunes.

Tabla 1.1. Resumen comparativo entre los UNDAF y los Marcos de Cooperación

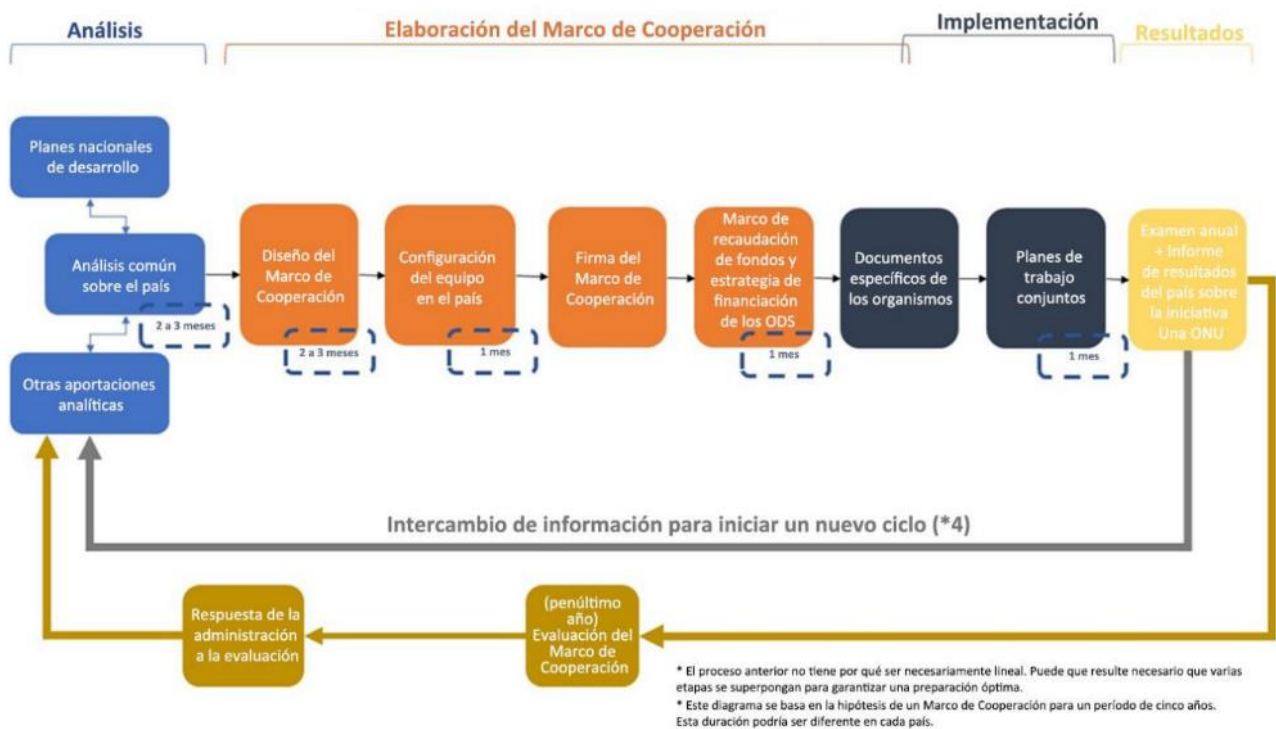
	UNDAF	Marco de Cooperación
Objetivo y alineación	Prioriza los objetivos nacionales del país anfitrión	Engloba los objetivos nacionales y los ODS
Coordinación	Promueve la coordinación entre las AFP residentes	Fomenta la colaboración de múltiples actores, AFP residentes y no residentes
Participación de actores	Colaboración entre gobierno y AFP	Incorpora la participación de gobierno, sociedad civil, sector privado y otros actores multinivel
Enfoque	Enfoque programático y colaborativo	Enfoque integrado y holístico

Fuente: elaboración propia con base en las guías UNDG 2019 Y 2017

Además de las principales diferencias entre ambos documentos descritas en la tabla 1.1, es importante considerar que para el desarrollo de los UNDAF se publicó una última guía de GNUDS en el 2017. En esta guía se reforzó la alineación de los UNDAF con la Agenda 2030 y la incorporación del análisis del contexto nacional en la programación, sin embargo, los establece como requisitos mínimos elementos para su implementación, mientras que en la nueva generación de MC se consideran indispensables.

Considerando los antecedentes de los MC, queda ahora abordar las novedades que este instrumento aporta. Inicialmente cada MC tiene cuatro objetivos fundamentales: i) engloba y explicita la respuesta colectiva del SNU para apoyar la consecución de los ODS; ii) incentiva las alianzas con los gobiernos nacionales y toda parte interesada (sociedad civil, mundo académico, parlamentos, sector privado, asociados bilaterales) para impulsar las transformaciones necesarias en cada país; iii) contribuyen al cumplimiento de “No dejar a nadie atrás” con medidas tangibles en el terreno, superando los promedios nacionales para analizar datos específicos, con enfoque de inclusión y de disminución de las brechas y desigualdades; iv) debe velar por que todas las entidades del sistema -independientemente de si se encuentran en el terreno o no- puedan apoyar de forma eficaz la Agenda 2030 de acuerdo con las necesidades y realidades específicas del Estado miembro.

Figura 1.2 Ciclo del Marco de Cooperación



Fuente: Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible: Directrices internas. Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. (2019).

Como se ha mencionado, el MC está estrechamente relacionado con las prioridades nacionales, para esto, en su elaboración, se realiza el análisis general de los instrumentos nacionales de planificación y presupuestación. Es importante destacar que las prioridades que establecen los países, se demuestran principalmente por los compromisos financieros, así que descubrir las prioridades nacionales que carecen de financiamiento o tienen financiamiento insuficiente es fundamental para la orientación del MC; del mismo modo, los planes subnacionales aportan una caracterización espacial y geográfica de las prioridades nacionales. Esta información se contrasta con el análisis evaluativo sobre la situación general del país para lograr diseñar las intervenciones específicas y evitar exclusiones.

El mecanismo para establecer tales prioridades es el Análisis Común de País (CCA, por sus siglas en inglés) que permite analizar los datos, estadísticas, investigaciones, capacidades y recursos externos dentro y fuera del SNU para examinar los avances, deficiencias, oportunidades y obstáculos con respecto al compromiso del país para el desarrollo sostenible. Si bien es cierto que el CCA existía en los UNDAF, para los MC se les da un rol importante al iniciar el ciclo de planificación y ampliar su abordaje para incluir los riesgos multidimensionales que podrían afectar la trayectoria de desarrollo del país, tales como la asistencia humanitaria, la consolidación de la paz y los derechos humanos. En este sentido se integran análisis de las dinámicas regionales, subregionales y transfronterizas, así como el panorama financiero del país.

Como no se puede dar respuesta a todas las necesidades nacionales, el SNU negocia y acuerda con los respectivos gobiernos las prioridades estratégicas y los resultados esperados (incluyendo productos específicos). Estas decisiones se fundamentan en la ventaja comparativa y el valor añadido del SNU con respecto a otros agentes del desarrollo para tener una visión panorámica y específica de las diferentes áreas de desarrollo del país.

Para concretar los objetivos, el MC está bajo la coordinación de la Oficina del Coordinador(a) Residente (OCR), para asegurar la confluencia de los aportes en conocimientos especializados, instrumentos y plataformas por parte de todas las entidades del SNU. Adicionalmente a esta oficina se cuenta con el equipo de trabajo de los/as representantes de las diferentes AFP en el país llamado UNCT, por sus siglas en inglés, y que está integrado por las entidades de la organización con sus respectivos mandatos² y que pueden tener presencia física en el país o actuar a distancia.

La reforma plantea que es indispensable que la configuración de este equipo (UNCT) se haga de acuerdo con el examen de las capacidades necesarias para alcanzar los resultados priorizados por el Marco, dejando las consideraciones financieras para un abordaje por separado. Además, el UNCT se subdivide en grupos de resultados para trabajar en cada área estratégica, su propósito es reducir los costos de transacción para los interesados, facilitar la coherencia y mejorar la coordinación interna. Con la dirección de la OCR cada grupo de resultado establece su plan de trabajo conjunto con tal de operativizar el MC, hace seguimiento y presenta informes colectivos para las actualizaciones periódicas del Análisis Común sobre el país y para el seguimiento de las acciones conjuntas.

² Ver tabla 3.1 con el listado de las AFP en cada país de estudio.

El ciclo del Marco de Cooperación inicia con el CCA y finaliza con su evaluación. Este es un proceso independiente y es vital para promover el trabajo conjunto, la eficiencia y el conocimiento que mejoren la programación del desarrollo futuro; es decir, sustenta el ejercicio de visualización, los modelos lógicos y establecimiento de prioridades estratégicas del siguiente ciclo. Finalmente, el periodo que se recomienda para cada ciclo del MC es entre 3 y 5 años, ajustándose a los periodos de planificación gubernamental de los países, siguiendo el esquema que ilustra la figura 1.1.2.

1.2.4. Criterios y estándares de evaluación del Comité de Ayuda al Desarrollo y del Grupo de Evaluación de Naciones Unidas

La evaluación de los MC es un ejercicio independiente, pero requiere de una base metodológica rigurosa que contemple criterios y estándares para garantizar su calidad, como un idioma común entre los evaluadores y gestores de proyectos, programas y políticas públicas de desarrollo y de acción humanitaria, tanto nacionales como internacionales. En términos generales, en materia de evaluación de cooperación internacional para el desarrollo se destaca como referencia fundamental los criterios establecidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Igualmente, para el SNU, el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas ha definido e implementado un conjunto de normas y estándares de la evaluación para fortalecer y armonizar la práctica en todo su sistema.

Con la aprobación de la Agenda 2030 ambas instituciones (CAD y UNEG) se dieron la tarea de revisar y actualizar los parámetros, con tal de garantizar su pertinencia y adaptabilidad a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Además, en el caso de los Marcos de Cooperación, UNEG establece los lineamientos específicos para guiar estas evaluaciones³.

En el Comunicado de Alto Nivel de octubre del 2017, el CAD estableció la necesidad de estudiar el grado de adaptación de los criterios de evaluación – publicados por primera vez en 1991 y definidos en el 2002- para que fuesen acordes a los instrumentos internacionales de planificación para el desarrollo. El planteamiento lógico es que “mejores criterios respaldarán una mejor evaluación; una mejor evaluación contribuirá a unas mejores políticas para avanzar en la Agenda 2030, lograr las contribuciones nacionales al Acuerdo de París y otros objetivos” (CAD, 2019, pág. 3). Así, se ajustan las definiciones de pertinencia, eficiencia, eficacia, sostenibilidad e impacto, a la vez que se añade coherencia y coordinación para relevar las conexiones, el pensamiento sistémico, las dinámicas asociativas y la complejidad de la sociedad actual (ídem). En la tabla 1.1 siguiente se describe la definición de cada criterio.

³ Los instrumentos son: Detail of Norms and Standards for Evaluation (2016), Guidelines for the Evaluation of the United Nations Sustainable Development Cooperation Framework del UNEG (2021) y Mejores criterios para una mejor evaluación: Definiciones revisadas de los criterios de evaluación y principios para su utilización del CAD (2019).

Tabla 1.2. Criterios de evaluación según el CAD

Criterio	Definición
Pertinencia	El grado en que los objetivos y el diseño de la intervención responden a las necesidades, las políticas y las prioridades de los beneficiarios, de los socios/instituciones y del país, así como a las prioridades globales, y lo siguen haciendo aun cuando cambien las circunstancias.
Coherencia y coordinación	El grado en el que otras intervenciones (sobre todo políticas) apoyan o socavan la intervención y viceversa. Incluye la coherencia interna y externa. La coherencia interna se ocupa de las sinergias entre la intervención y otras intervenciones realizadas por la misma institución/gobierno, así como la compatibilidad de dicha intervención con las normas y estándares internacionales pertinentes a las que se adhiere la institución/el gobierno. La coherencia externa toma en cuenta la consistencia de la intervención con las intervenciones de otros actores en el mismo contexto. Esto incluye la complementariedad, la armonización y la coordinación con otros actores, así como el grado en que la intervención ofrece un valor añadido y a su vez evita la duplicación de esfuerzos.
Eficacia	El grado en el que la intervención ha logrado, o se espera que logre, sus objetivos y sus resultados, incluyendo los resultados diferenciados entre grupos.
Eficiencia	El grado en el que la intervención produce, o es probable que produzca, resultados de manera económica y a tiempo.
Sostenibilidad	El grado en que los beneficios netos de la intervención continúan o es probable que continúen. Análisis en las dimensiones financiera, económica, social y medioambiental.
Impacto ⁴	El grado en el que la intervención ha generado, o se espera que genere, efectos significativos – positivos o negativos, previstos o no previstos- en el nivel más alto.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del Comité de Ayuda al Desarrollo, 2019.

Con respecto a los lineamientos del UNEG, son fundamentales para la evaluación en el SNU desde el 2005, se revisaron y actualizaron en el 2016 posteriormente a una consulta participativa (United Nations Evaluation Group, 2016, pág 8). Estos lineamientos se dividen en tres apartados: i) normas generales; ii) normas institucionales y, iii) estándares⁵. Las normas generales se deben cumplir en cualquier evaluación, versan sobre las características propias del proceso de evaluación, sus objetivos y requerimientos para el equipo evaluador. Las normas institucionales se observan en la gestión y gobernanza de las funciones de evaluación, estas son sobre el entorno favorable para el ejercicio, su respectiva política institucional, la responsabilidad de realizar evaluaciones y promoción del uso y seguimiento de los productos entregados. Finalmente, los estándares facilitan la aplicación de los lineamientos y establecen parámetros normativos. En la figura 1.1.3 se identifican algunos de estos lineamientos.

⁴ Por las características propias de la evaluación de los Marcos de Cooperación y los objetivos planteados en cada ejercicio, no se incluye el criterio de impacto en las evaluaciones. Sin embargo, es importante dejar constancia de su relevancia y congruencia junto a los demás criterios establecidos por el CAD.

⁵ UNEG (2017) Normas y estándares de evaluación.

Figura 1.3. Normas generales y estándares UNEG

Normas generales	Estándares
<ul style="list-style-type: none"> • Principios, objetivos y metas de convenios internacionales: Agenda 2030 y ODS • Utilidad • Credibilidad • Independencia • Imparcialidad • Ética • Transparencia • Derechos humanos e igualdad de género • Capacidades nacionales de evaluación • Profesionalidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Marco institucional (política, planes e informes de evaluación, respuestas, seguimiento y divulgación) • Gestión de la función de evaluación (jefatura, directrices y capacidad de respuesta de la función) • Competencias y ética de las personas involucradas • Realización operativa de la evaluación (TdR, metodología, participación, enfoques, productos y alcances) • Calidad (control y garantía en cada etapa)

Fuente: Elaboración propia con información de UNEG, 2016.

En complemento a las Normas y Estándares de UNEG se establecen también las guías para la elaboración de evaluaciones a los Marcos de Cooperación⁶. Estas guías establecen que los procesos de evaluación deben ser creíbles y basarse en la independencia, imparcialidad y metodología rigurosa, debe ser un proceso transparente e inclusivo a todas las partes interesadas relevantes y con solida garantía de su calidad, basado en el análisis preciso de la evidencia. Las evaluaciones de MC requieren que asimismo las evaluaciones se realicen éticamente y administradas por evaluadores independientes, con experiencia profesional y competencias culturales (UNEG, 2021, pag 8).

La norma establece que los valores y principios de los derechos humanos y la igualdad de género, reconocidos universalmente, deben integrarse en todas las etapas de una evaluación. En la evaluación de los MC el enfoque de igualdad de género y derechos humanos va más allá, se incorpora tanto en el proceso como en los criterios de evaluación.

Para lo anterior el enfoque de género implica el examen de las múltiples formas en que las mujeres y los hombres, como actores sociales, participan en estrategias para transformar los papeles, las relaciones y los procesos existentes en su propio interés y en el de los demás. Es una estrategia para hacer de las preocupaciones y experiencias de las mujeres y los hombres una dimensión integral en el diseño, aplicación, seguimiento y evaluación de políticas y programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales. Por un lado, responde a prevenir la injusticia, la inequidad y la violencia, procurando controlar en las intervenciones los posibles efectos e impactos adversos y cuidando de no incurrir en discriminación de género; y por otro, a promover la igualdad de oportunidades con especial énfasis en el fortalecimiento de las capacidades y competencias de las mujeres a través de su empoderamiento como titulares de derechos (UNEG, 2014). El enfoque de género contribuye así a una más completa valoración de la intervención profundizando el alcance de los criterios como pertinencia, eficacia, eficiencia y la sostenibilidad.

⁶ UNEG (2021). Guidelines for the Evaluation of the United Nations Sustainable Development Cooperation Framework.

En cuanto al enfoque basado en derechos humanos se reconoce que las políticas y prácticas deben estar diseñadas y evaluadas para garantizar el cumplimiento de los derechos humanos, incluyendo la igualdad, la no discriminación, la participación ciudadana y la responsabilidad del Estado. Se basa en la premisa de que todas las personas tienen derechos, independientemente de la nacionalidad, el lugar de residencia, el sexo, la orientación sexual, el origen nacional o étnico, color, discapacidad, religión, lengua, etc; y de que el Estado tiene la obligación de respetar, proteger y garantizar el disfrute efectivo de esos derechos. Es central para el análisis de los problemas, para la identificación de programas/proyectos, su formulación y ejecución, incluida la dimensión de rendición de cuentas, a cuyo fin deben ser establecidos indicadores que midan su contribución a la promoción, vigencia y disfrute de los derechos humanos reconocidos internacionalmente (UNEG, 2014).

La Guía de UNEG (2021) establece tres objetivos para las evaluaciones de los MC:

- i- Asegurar la rendición de cuentas de las acciones de la ONU.
- ii- Proporcionar una plataforma transparente y participativa para el aprendizaje y diálogo con las partes involucradas en el progreso nacional.
- iii- Ofrecer recomendaciones claras para apoyar el próximo ciclo del MC y acelerar la consecución de los ODS.

El alcance de estas evaluaciones abarca todos los programas del SNU implementados en el país durante la vigencia del MC, no se busca una evaluación completa de cada intervención de forma individual, sino una mirada más global de los programas y la utilización constructiva de sus respectivas evaluaciones. Además, se incluye una revisión de la teoría de cambio que orienta al MC, puesto que esta debe ser el proceso por el cual se describe la bajada de los ODS a los resultados esperados del MC. En caso de ser necesario, el equipo evaluador podría verse en la necesidad de reconstruir la teoría de cambio para mejorar su alineación con la implementación del MC y poder determinar la plausibilidad de las relaciones causales entre las actividades y los resultados de desarrollo en el país. Este ejercicio incluye temas transversales como la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, los derechos humanos y la no discriminación (incluida la inclusión de la discapacidad) y la sostenibilidad ambiental (UNEG, 2021, pág. 15).

El enfoque general de las evaluaciones de MC debe respaldar la toma de decisiones correctivas y adaptativas a través de recopilación, reflexión y análisis de datos recolectados de forma independiente y objetiva. Se busca generar información relevante, analítica, basada en evidencia, rentable y oportuna sobre los resultados de las intervenciones y así demostrar si Naciones Unidas está generando una diferencia en el apoyo a los gobiernos y las personas para lograr la Agenda 2030.

1.2.5. Evaluaciones de Marcos de Cooperación en América Latina

Cerca del periodo de vencimiento del MC se licita y encarga a un agente externo la evaluación de cada MC. Este proceso es completamente descentralizado y liderado por cada país según su ciclo de planificación. Recientemente se han realizado las evaluaciones de Marcos de Cooperación en varios países de Latinoamérica, particularmente en: Uruguay y El Salvador 2016- 2020, Bolivia y República Dominicana 2018-2022 y Chile 2019- 2022. Estas evaluaciones se realizaron con una metodología similar, basada en los criterios del CAD (pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad⁷) y en las guías y estándares de la UNEG. En algunos casos se pidió explícitamente trabajar género y derechos humanos como un criterio independiente según sugiere una de las guías de UNEG⁸ y, en otros, se reemplazó la pertinencia por relevancia y adaptabilidad, además de sumar el criterio de coherencia y coordinación, de acuerdo con los últimos cambios de la guía para evaluar los MC.

La reforma implementada por el SNU modifica el diseño e implementación de los Marcos de Cooperación, por lo cual cada Oficina de Coordinación Residente (OCR) ha debido aprender del proceso de transición respecto de las funciones que adquiere la cooperación del SNU en el país, así como también de los nuevos formatos y requerimientos de la reforma. El proceso de transición para la implementación de la reforma se diseñó para ser efectivo durante el 2019, por lo que las evaluaciones realizadas desde entonces son un espacio oportuno para reflexionar sobre esta transición, las luces y sombras que la reforma ha traído para la región en relación con la evaluación de los MC. En línea con esto el instructivo de Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (GNUDS en inglés) indica que las evaluaciones anteriores de los UNDAF:

“son desiguales en lo que se refiere al cumplimiento de las normas, estándares y principios fundamentales de evaluación; carecen de independencia y de suficiente implicación en el sistema; no son fácilmente accesibles para los asociados; no inspiran suficientemente las decisiones futuras en materia de programación y planificación; y no disponen de recursos suficientes” (GUNDS, 2019).

Es por esto por lo que, en el mismo instructivo, se remarca la necesidad de mejorar la calidad y la credibilidad de las evaluaciones para que se puedan utilizar en niveles superiores de agregación y síntesis.

⁷ Los criterios más antiguos del CAD y planteados en los respectivos términos de referencia de cada evaluación.

⁸ UNEG (2021). Guidelines for the Evaluation of the United Nations Sustainable Development Cooperation Framework.

1.3. Problema y objetivos

1.3.1. Problema

El reposicionamiento del SNU para el Desarrollo Sostenible modificó el diseño e implementación de los Marcos de Cooperación, por lo cual cada Oficina de Coordinación Residente en cada país, ha tenido que comprender y aprender de un proceso de transición en curso. Para la cooperación internacional, y en especial para el actuar de Naciones Unidas, la experiencia de otros actores y las habilidades técnicas desarrolladas en contextos semejantes que puedan ser exportables son muy provechosas, pues el compartir conocimiento técnico validado a nivel internacional es una de las ventajas comparativas más valorada por los socios estratégicos de las AFP.

Entonces, al comparar las evaluaciones de los 5 países en el contexto latinoamericano se aprovecha este espacio de aprendizaje y se fomenta la construcción de conocimiento para mejorar los marcos posteriores, tanto en los mismos países como hacia otros a través de recomendaciones generales derivadas del análisis

1.3.2. Objetivos

Esta investigación se concentra en los siguientes objetivos:

Objetivo general:

Extraer lecciones del análisis comparado de los resultados de las evaluaciones de los Marcos de Cooperación en el contexto de la reforma de SNU en Uruguay, El Salvador, Chile, Bolivia y República Dominicana entre el 2016 y el 2022, a fin de fomentar la construcción de conocimiento para mejorar los marcos posteriores.

Objetivos específicos:

- Caracterizar la evaluación de los Marcos de Cooperación de los 5 países de estudio, en el contexto de transición e implementación de la reforma del SNU.
- Analizar las orientaciones de la reforma del SNU en los Marcos de Cooperación de los 5 países de estudio en el periodo 2016- 2022.
- Destacar los principales factores que influyen en la vinculación de la programación de las Agencias, Fondos y Programas (AFP) con el Marco de Cooperación en los 5 países de estudio.
- Identificar los principales factores facilitadores y obstaculizadores de la evaluación en los Marcos de Cooperación en Uruguay, El Salvador, Chile, Bolivia y República Dominicana entre el 2016 y el 2022.

1.4. Metodología

En este apartado se presentan los criterios metodológicos utilizados en este estudio, incluyendo el paradigma epistemológico, tipo y diseño del estudio, la unidad de análisis, los instrumentos de recolección de datos, las fuentes de información principales, las técnicas de procesamiento y análisis de los datos y la información. Además, se incluyen una serie de consideraciones éticas y limitaciones que se desprenden del contexto y del tipo de información utilizada.

Este estudio se concentra en el reposicionamiento del Sistema de Naciones Unidas y su implementación a través de los Marcos de Cooperación en el contexto de 5 países latinoamericanos: Uruguay, El Salvador, Chile, Bolivia y República Dominicana. Para esto, la unidad de estudio fueron los informes de evaluación de cada uno de los Marcos de Cooperación de los países mencionados, estas evaluaciones se realizaron en el periodo 2018- 2022.

El tiempo y contexto para este ejercicio se destaca por elementos claves que convergen actualmente en América Latina y el Caribe. En primer lugar, los MC fueron creados en dos momentos diferentes de la reforma: previo y de transición; lo que permite dar luces acerca de su incipiente implementación. En segundo lugar, su cercanía metodológica permite la comparación de procesos y la posibilidad de rescatar lecciones y buenas prácticas para la continuidad de este proceso. Y, en tercer lugar, en la región se han estado desarrollando esfuerzos metodológicos y conceptuales para leer América Latina desde sus propias comunidades de evaluación con énfasis en apoyar su apropiación y fortaleciendo las capacidades de evaluación en los diferentes países de la región. Este tercer elemento es realmente importante considerarlo en el marco de los procesos de iniciativas globales y regionales de la evaluación, iniciativas que buscan dar un mayor énfasis en los procesos de aprendizaje aprovechando las posibilidades de la tecnología y el big-data, los desafíos para alcanzar los ODS de la Agenda 2030, la recuperación de la pandemia por COVID-19, los impactos globales de conflictos armados localizados y la adaptación al cambio climático.

La metodología utilizada fue un metaanálisis, el cual es definido por Glass (Glass,1986 en Cardozo, 2020) como un procedimiento para comparar los hallazgos de diferentes estudios que confluyen en un mismo objeto, identificar tendencias y realizar generalizaciones, procedimiento que ha sido aplicado a las evaluaciones por la Evaluation Research Society y que complementa su utilidad como una forma de volver a mirar los resultados -de una o varias evaluaciones- para determinar lo que se ha aprendido en torno a esa política o programa (Bustelo, 2002 en Cardozo 2020).

El objetivo del uso de esta metodología es una interpretación nueva, integrada y más completa de los hallazgos de evaluaciones previas, de modo que ofrezca una mayor comprensión en profundidad y amplitud sobre el objeto de estudio (Bondas & Hall, 2007). De estas definiciones se extrae que el principal uso de un metaanálisis, como el que aquí se plantea en este campo, es el aprendizaje basado en la evidencia de los informes de evaluación con las distinciones entre los diferentes ejercicios evaluativos y bajo un marco conceptual específico. Este es un estudio descriptivo y comparativo de la evaluación de los Marcos de Cooperación de Naciones Unidas, por lo que se centra en un metaanálisis cualitativo con fuentes de información mixtas (ver tabla 1.2): primarias y secundarias. La investigación requirió principalmente de una revisión documental de los informes de evaluación de los Marcos de Cooperación de cada país, entrevistas semiestructuradas al equipo de profesionales involucrados en los procesos de evaluación de los casos de estudio, las guías y protocolos desarrollados por UNEG y CAD para estos

procesos y otros documentos que permiten reunir la información necesaria para responder a las preguntas del estudio (ver tabla 1.3).

Tabla 1.3 Fuentes de información

Fuente de información	Cantidad	Tipo de fuente
Entrevista semiestructurada al equipo evaluador	6	Primaria
Informe final de evaluación del Marco de Cooperación	5	Primaria
Guías y protocolos de evaluación	14	Primaria
Documentación ONU sobre el reposicionamiento	6	Secundaria
Otra documentación	34	Secundaria

Fuente: Elaboración propia.

Es necesario señalar que las evaluaciones de los 5 países estudiados fueron realizadas por la Consultora Inclusión y Equidad, de la cual la tesista es parte, por lo que experimentó de cerca todo el proceso de evaluación de Marcos de Cooperación en el caso de Chile, República Dominicana y Bolivia. Igualmente es importante señalar que para salvaguardar la confidencialidad del conjunto de los datos obtenidos en los procesos de evaluación descritos y la objetividad del análisis, para este metaanálisis se utilizaron únicamente los informes y documentos disponibles al público en el sitio web que el Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible dispone para su difusión⁹ (ver anexo A.1), además en el apartado de caracterización de las evaluaciones se da cuenta detalladamente de cada uno de los informes de evaluación y de los MC.

Para producir la información necesaria para completar los objetivos de este estudio se procedió a realizar una matriz de evaluación (ver anexoA.2) que permite estructurar cada objetivo específico en relación las preguntas de investigación, las respectivas fuentes de datos, los métodos de recolección y los métodos de análisis. En la tabla 1.3 se recogen los objetivos y las preguntas de investigación que guiaron el metaanálisis.

⁹ La página web donde se encuentran todos los informes de las evaluaciones de los Marcos de Cooperación de todos los países que han hecho este ejercicio es: <https://unsdg.un.org/un-in-action/country-level?tab=countries-listing>

Tabla 1.4 Preguntas de investigación

Objetivos	Preguntas
Comparar los resultados de la evaluación de los Marcos de Cooperación en el contexto de la reforma de SNU en Uruguay, El Salvador, Chile, Bolivia y República Dominicana entre el 2016 y el 2022, a fin de fomentar la construcción de conocimiento para mejorar los marcos posteriores.	<p>¿Hay algún patrón o lección para aprender acerca de los resultados?</p> <p>¿Cuáles son las fortalezas en los países que emergen de las evaluaciones de los MC?</p> <p>¿Hay hallazgos y conclusiones que apunten hacia la misma dirección entre los países?</p>
Caracterizar la evaluación de los Marcos de Cooperación de los 5 países de estudio, en el contexto de transición e implementación de la reforma del SNU.	<p>¿Cuáles desafíos para la implementación de la reforma se identificaron en los procesos de evaluación?</p> <p>¿Cómo fueron abordados los asuntos de género y derechos humanos en las evaluaciones de los MC?</p> <p>¿Existe algún patrón común en la implementación de la reforma en los países respecto de la evaluación de los MC?</p> <p>¿Cuáles han sido los elementos de la reforma más comunes entre los países?</p>
Analizar las orientaciones de la reforma del SNU en los Marcos de Cooperación de los 5 países de estudio en el periodo 2016-2022.	<p>¿Qué fortalezas y desafíos señalan las evaluaciones con respecto a los esfuerzos del trabajo interagencial? ¿Existe algún patrón en la vinculación de las AFP con los MC?</p>
Destacar los principales factores que influyen en la vinculación de la programación de las agencias fondos y programa con el Marco de Cooperación en los 5 países de estudios.	<p>¿Cuáles son los principales factores facilitadores de la evaluación en los Marcos de Cooperación en Uruguay, El Salvador, Chile, Bolivia y República Dominicana entre el 2016 y el 2022?</p> <p>¿Cuáles son los principales factores obstaculizadores de la evaluación en los Marcos de Cooperación en Uruguay, El Salvador, Chile, Bolivia y República Dominicana entre el 2016 y el 2022?</p>
Reconocer los principales factores facilitadores y obstaculizadores de la evaluación en los Marcos de Cooperación en Uruguay, El Salvador, Chile, Bolivia y República Dominicana entre el 2016 y el 2022.	

Fuente: Elaboración propia con información en base a los Informes de evaluación.

Como se mencionó anteriormente, las entrevistas semi estructuradas se utilizaron para la obtención de información clave para comprender los procesos de evaluación de los MC y recabar información sobre la visión panorámica que los investigadores pudieron desarrollar al estar involucrados en los 5 procesos evaluativos. Con este objetivo las entrevistas se realizaron de forma online mediante las plataformas zoom y Google meets, se desarrollaron de acuerdo a una pauta de preguntas (ver anexo A.3), cada entrevista tuvo una duración aproximada de una hora y fue grabada con el consentimiento informado del /la informante clave (ver anexa A.4) el cual fue registrado de forma escrita y audiovisual, los registros fueron utilizados para el análisis de la información.

La revisión documental se desarrolló en dos etapas de acuerdo con el tipo de documento estudiado. En primer lugar, se estudiaron las guías y protocolos de evaluación desarrollados por UNEG y por CAD, además de los documentos sobre el reposicionamiento del SNU, esto permitió generar un acervo de conceptos y elementos claves a considerar como punto de referencia a la hora de estudiar los informes de evaluación, esto se transformó en un libro de código que se utilizó en la organización y análisis de la información (ver anexo A. 5). La segunda etapa fue la revisión de los informes de evaluación de cada MC, inicialmente se identificaron las principales características de cada informe, su estructura y contexto que abordan, preliminarmente se destacaron las fortalezas y debilidades de los procesos desarrollados para implementar el reposicionamiento del SNU.

Los registros de las entrevistas y los 5 informes de evaluación de los MC se procesaron en el software Atlas-t. Este software permitió codificar el contenido de cada documento según el libro de códigos mencionado anteriormente, así se obtuvo un aglomerado de citas y menciones ordenado por fuente de información que permitió el análisis comparativo del contenido de ambas fuentes de información. El análisis comparativo se realizó en dos dimensiones: en función de los puntos en común y divergentes tanto en comparación con lo planteado en el Reposicionamiento del SNU para el Desarrollo Sostenible y sus respectivas directrices, como también en comparación entre los países evaluados.

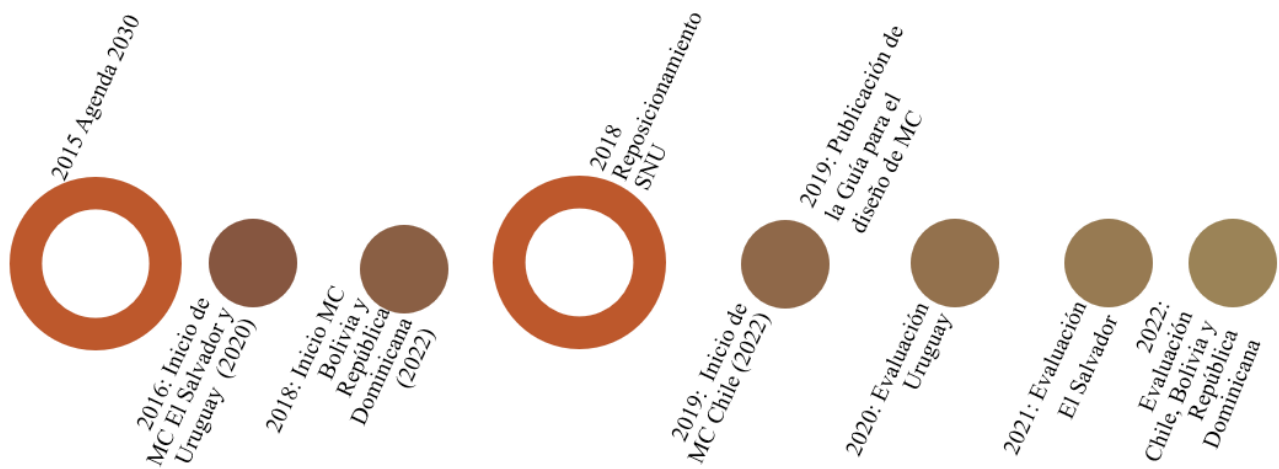
Triangular las fuentes de información en la etapa de análisis permitió contrastar las opiniones, técnicas y documentos revisados para hacer más confiables las evidencias y corroborar si varias versiones coinciden o, por el contrario, si los puntos de vista son divergentes. Esto conlleva a una mejor comprensión de los resultados hallados en las evaluaciones de los MC para aprovechar su conocimiento en la propia implementación de la reforma del SNU.

Capítulo 2: Caracterización de las evaluaciones de los Marcos de Cooperación.

A continuación, se presenta la caracterización de las evaluaciones de los Marcos de Cooperación de los 5 países de estudio realizadas en el contexto de transición e implementación de la reforma del SNU. Esta caracterización retoma elementos importantes del contexto de cada evaluación: objetivos, criterios y áreas de contribución, lo que permite tener una mejor comprensión de cada proceso y sus resultados. El capítulo finaliza con la descripción de las orientaciones de la reforma de SNU que se destacan en cada informe, completando la caracterización de las evaluaciones de los MC.

La siguiente línea del tiempo representa la cronología de los hitos principales en los que se enmarcan las evaluaciones de los Marcos de Cooperación, iniciando con la firma de la Agenda 2030 en el 2015 y finalizando con las evaluaciones de los Marcos de Bolivia, Chile y República Dominicana en el 2022. El reposicionamiento del SNU se promulgó en el 2018, pero la guía para su implementación se publicó en junio del 2019, así que las instrucciones oficiales se implementaron de manera diferenciada en cada marco y por consiguiente en sus respectivas evaluaciones. Así es el caso de Republica Dominicana, Bolivia y Chile cuyos marcos ya estaban firmados para el momento en que llegó la guía, pero pudieron ser ajustados en su proceso de implementación. Para el caso de Uruguay y El Salvador pese a ser diseñados e implementados antes de la oficialización del reposicionamiento tuvieron la oportunidad de considerar elementos claves para alienarse anticipadamente lo que implicó que sus evaluaciones también fuesen congruentes con los lineamientos, estas oportunidades se abordan con más detalle más adelante.

Figura 2.1 Línea del tiempo



2.1.1. Objetivos y contextos de las evaluaciones

En el mismo orden que se fueron evaluando los Marcos de Cooperación, se enlistan a continuación sus objetivos iniciales y los elementos más relevantes de los contextos en los que fueron implementados y evaluados.

Uruguay: La evaluación de Uruguay se concentró en los resultados del Marco desde su nivel de avance en comparación con los indicadores y las buenas prácticas para su consecución, buscó recolectar información sobre el desempeño del SNU que fuese insumo para el siguiente ejercicio de planificación. La valoración de la opinión de las contrapartes con respecto al valor agregado de la cooperación del SNU fue también importante para la evaluación.

En el 2007 Uruguay fue el único país latinoamericano elegido para participar en el proyecto “Unidos en la Acción” (Delivering as One, DaO, por sus siglas en inglés) cuyo principal objetivo fue reestructurar las dinámicas internas del SNU en su integralidad, para reducir los costes de transacción y mejorar el trabajo conjunto con el gobierno nacional. El DaO es considerado el pilotaje de la reforma del SNU del 2018 y se basó en cinco pilares: Un Programa Conjunto, Un Marco Presupuestario, Un Líder, Una Oficina y Una Voz. Este programa significó para Uruguay la experiencia de trabajar bajo el liderazgo articulado de un Coordinador/a residente con un programa común desde el 2010 (firma del UNDAF 2011- 2015), con su respectivo marco presupuestario y la estrecha cooperación con el gobierno para desarrollar operaciones comunes con el mínimo posible de duplicaciones y costos de transacción. La implementación del marco estaba bajo el liderazgo del OCR y la AUCI fungiendo como interlocutora a través del cual se coordinaron las acciones con los organismos públicos que surgieron del UNDAF.

El Salvador: Los objetivos de la evaluación del UNDAF salvadoreño giraron en torno al desempeño del SNU en su implementación, el alcance de los objetivos y en la transformación duradera y sistemática de toda la sociedad salvadoreña. Incluyó un énfasis en el trabajo normativo, pero no le restó importancia de las lecciones aprendidas y las buenas prácticas, así como la relevancia, coherencia y eficacia de las intervenciones.

El Salvador tuvo dos acontecimientos que marcaron el rumbo del UNDAF; primero, desde el 2014 fue participante voluntario del proyecto “Unidos en la Acción”. En el país, el proyecto se estructuró en 6 pilares: (1) Un Programa, (2) Un Marco Presupuestario Común y Un Fondo, (3) Un Líder; (4) Operando como Uno; (5) Comunicando como Uno, y (6) Un Gobierno. Se crearon Grupos de Trabajo Interagenciales (GTI) de carácter sustantivo acorde a las áreas de cooperación y efectos identificados, así como funcionales referidos a la operatividad del sistema; estos grupos continuaron trabajando durante el UNDAF 2016- 2020 con algunas variaciones en su composición y nombre. El otro acontecimiento fue la suscripción del gobierno salvadoreño a la Agenda 2030 a finales del 2015, acompañado por la implementación de la estrategia Transversalización, Aceleración y Asesoría en Políticas (MAPS por su acrónimo en inglés: Mainstreaming, Acceleration and Policy Support).

Chile: Para el caso de la evaluación de Chile sus objetivos se orientaron a medir el avance hacia los resultados esperados y los factores que afectaron la colaboración del SNU. Buscó también identificar las lecciones aprendidas tanto de las experiencias del ciclo de programación como los problemas que

surgieron en la implementación y solicitaron las recomendaciones que se puedan derivar de las conclusiones. Cabe destacar que el proceso de diálogo y negociación para la planificación del MC contó con la participación de diferentes sectores del gobierno (21 ministerios particularmente), AFP residentes y no residentes del SNU, organizaciones de la sociedad civil, sector privado y socios internacionales (Faúndez et al, 2022a).

La implementación de este marco y por consiguiente el periodo evaluado, estuvo marcado por acontecimientos nacionales e internacionales que impactaron de manera considerable su desarrollo. En octubre del 2019 tuvo lugar el denominado “estallido social”, una crisis caracterizada por masivas movilizaciones ciudadanas con reivindicaciones sociales, paralizaciones y protestas. La respuesta de las fuerzas policiales fue con represión, generando agresiones contra los derechos humanos y un aumento de la violencia en el país. La situación ameritó la presencia de 4 misiones internacionales de verificación de derechos humanos, incluida la enviada por el Alto Comisionado de Derechos Humanos. Para canalizar las demandas ciudadanas de rediseño institucional y consolidación democrática se creó la Convención Constitucional con la misión de redacción de la propuesta de texto de una Nueva Constitución de la República de Chile, cuyos fundamentos se encuentran en la Ley N° 21.200 de Reforma Constitucional, el Plebiscito Nacional de octubre de 2020 y las elecciones de Convencionales Constituyentes del 14 y 16 de mayo de 2021.

La llegada del COVID -19 en marzo del 2020 implicó consecuencias en todos los espacios de la sociedad y el accionar de SNU no fue la excepción, las agencias con mandato humanitario permanecieron en terreno, aún a pesar de las restricciones, otras se vieron limitadas en sus posibilidades de trabajo y despliegue en el terreno. Sin embargo, durante este período también se realizaron esfuerzos para consolidar la estructura y los mecanismos de colaboración y coordinación entre las 19 Agencias, Fondos y Programas que operan en el país.

Finalmente, pero no menos importante, Chile ha tendido que responder a los flujos migratorios provenientes de otros países de América Latina y el Caribe, el número de visados otorgados para todo el período 2019-2021 ascendió a 577.692, mientras que en 2019 el número de visados otorgados a personas extranjeras era de 328.561, en 2020 la cifra se ubicó en torno a 198.686, y en 2021, pasó a apenas 50.445, esta disminución se debió particularmente a las medidas de confinamiento y restricciones de movilidad ante el COVID-19 (Faúndez et al, 2022a).

Bolivia: Por su parte la evaluación del MC de Bolivia se concentró en valorar el posicionamiento del Sistema de las Naciones Unidas en el país, tanto con su contribución en los resultados que se habían planteado en el Marco como en la alineación de los planes y agendas nacionales con los internacionales. También, buscó identificar las lecciones aprendidas, buenas prácticas, y en medir la capacidad de respuesta y adaptación de las acciones del SNU al contexto boliviano.

Vale destacar que Bolivia cuenta con tres instrumentos de planificación nacional a largo plazo que enmarcan las prioridades estatales y el enfoque con el que se aborda las principales problemáticas del país. Estos documentos son la Agenda Patriótica 2025, el Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020 y el Plan de Desarrollo Económico y Social 2021-2025, se enfocaron en la reducción de la pobreza y en la disminución de las desigualdades. El elemento diferenciador es que la pobreza desde tres dimensiones: material, social y espiritual. La pobreza material, que se manifiesta en la ausencia de acceso

a servicios básicos y condiciones dignas de vida; la pobreza social, que se visibiliza en la preponderancia de los valores individuales sobre los valores comunitarios; y la pobreza espiritual, que se expresa en prácticas de consumo, discriminación y racismo (Faúndez et al, 2022c).

El periodo 2019- 2022 estuvo bastante cargado de acontecimientos relevantes para la implementación de los planes nacionales e internacionales en Bolivia, al igual que el resto del mundo el COVID -19 y las respectivas medidas de contingencia para enfrentar la pandemia tuvieron complejos impactos a nivel sanitario, económico y social. Según los datos aportados por la Organización Mundial de la Salud (OMS) el 19 de enero de 2022 se registraron 763.392 casos confirmados y 20.291 muertes (Faúndez et al, 2022c). Para las actividades del SNU en el país la modalidad de teletrabajo se asumió intensamente durante la emergencia lo que le permitió mantener cierta normalidad en el desarrollo de sus labores en varios proyectos en campo, pero en muchos otros, se paralizaron o se desarrollaron de forma parcial.

Vale tener en cuenta la crisis política desatada en el 2019 a partir de las fallidas elecciones nacionales, seguido por un complejo escenario de transición en el 2020 hasta llegar al reencauce institucional con la celebración de nuevas elecciones nacionales y subnacionales. De enero a octubre del 2020 el gobierno de transición estuvo al mando del país, enfrentando movilizaciones y confrontaciones políticas permanente, al asumir Jeanine Añez, lo que significó más de 50 cambios de autoridades de alto nivel en diferentes ministerios, ya sea por destitución, renuncia o sustitución (Faúndez et al, 2022c).

República Dominicana: El quinto Marco de Cooperación evaluado fue el de República Dominicana, en sus objetivos se destacaron 3 ejes principales; el primero correspondió a identificar la contribución del Sistema de Naciones Unidas a la implementación del marco, la incorporación del enfoque basado en derechos humanos, el enfoque de género y la sostenibilidad ambiental, y la adaptabilidad del marco con el contexto nacional. El segundo eje se centró en identificar los resultados alcanzados o no, los efectos positivos y negativos del marco ya sean previstos o no. Finalmente, el tercer eje buscó recabar las visiones de las contrapartes sobre el valor agregado de la cooperación del SNU.

La pandemia del COVID-19 afectó de manera profunda la sociedad y la economía del país, exacerbando y profundizando las desigualdades preexistentes y dejando expuestas vulnerabilidades en los sistemas sociales, políticos, económicos y de biodiversidad.

Tabla 2.1 Resumen de objetivos y principales elementos de contexto

País	Objetivos	Elementos de contexto
Uruguay	Evaluar los avances realizados hacia los objetivos de la Matriz de Resultados del MECNUD 2016-2020, a fin extraer aprendizajes para la toma de decisiones en el próximo periodo de programación y generar información clave para rendir cuentas frente a los socios estratégicos del SNU (en primer término, el Gobierno) y los destinatarios de su cooperación.	- Proyecto Unidos en la acción (pilotaje de la reforma)
El Salvador	Facilitar la rendición de cuentas sobre la contribución colectiva del SNU a los efectos esperados, así como su contribución a las prioridades nacionales y Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).	- Participante voluntario del Proyecto Unidos en la acción - Estrategia de Transversalización, Aceleración y Asesoría en Políticas
Chile	Evaluar el Marco de Cooperación para el Desarrollo Sostenible 2019-2022 para Chile para determinar el logro de los resultados esperados, los desafíos y las lecciones aprendidas durante el período, entregando insumos relevantes para el próximo ciclo de programación y recomendaciones para mejorar las estrategias, los mecanismos de implementación y eficiencia.	- Estallido social y Convención Constituyente - Pandemia por COVID -19 - Crisis por flujos migratorios
Bolivia	Contar con una valoración externa independiente sobre la implementación del UNDAF 2018-2022 en Bolivia, examinando los avances alcanzados en la concreción de sus objetivos y resultados, recuperando aprendizajes generados para la toma de decisiones durante el último año del ciclo programático y, especialmente, para la formulación del nuevo Marco de Cooperación, así como generar información clave para rendir cuentas frente a los socios estratégicos del SNU (en primer término, el Estado) y los destinatarios de su cooperación	- Pandemia por COVID -19 - Crisis política - Gobierno de transición - Prevalencia de los instrumentos de planificación nacional: Agenda Patriótica 2025
República Dominicana	Examinar los progresos, limitaciones, obstáculos y lecciones aprendidas en la implementación del Marco de Asistencia de Naciones Unidas en República Dominicana destacando la contribución del SNU al desarrollo del país y, más específicamente, la pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de las intervenciones desarrolladas entre 2018 y al primer semestre de 2021, así como la coherencia y coordinación en el grado de avance hacia el logro de los resultados acordados. Por último, los resultados de esta evaluación constituirán un insumo clave para formular el nuevo Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible 2023-2027 (UNSDCF por su sigla en inglés) en el contexto de la implementación de la Agenda 2030 y con el objetivo de contribuir a /los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).	- Pandemia por COVID -19

Fuente: elaboración propia con información tomada de los Informes de Evaluación.

En síntesis -y como lo demuestra la tabla 2.1- desde sus objetivos, las evaluaciones de MC abordan tres dinámicas particulares: en primer lugar, a nivel interno horizontal del SNU se busca recabar información sobre su desempeño, alcance de los resultados y la capacidad de adaptación a los contextos cambiantes. En segundo lugar, está la relación interna vertical, entre las AFP y la OCR, se busca información sobre los mecanismos de coordinación, factores que influyeron positiva y/o negativamente en la implementación de cada marco y su capacidad de respuesta. Finalmente, está la relación con las contrapartes y socios estratégicos para rendir cuentas y conocer su percepción del valor agregado de la cooperación del SNU.

2.1.1.1. Respuesta al COVID -19

La pandemia global desatada por el COVID -19 fue un reto importante para la vinculación de las AFP y la implementación de los Marcos de Cooperación de Chile, Bolivia y República Dominicana, por las lecciones que se pueden aprender de este proceso, se consideran a continuación sus principales elementos comunes y divergentes, pese a no tener información sobre la situación salvadoreña y uruguaya.

El Plan de Respuesta al COVID- 19 (SERP por sus siglas en inglés) se derivó de la propuesta de marco de acción enviada por el Secretario General de Naciones Unidas, aborda elementos para la respuesta socioeconómica inmediata con el fin de apoyar a los Estados a mitigar y reducir los efectos de la pandemia (Naciones Unidas, 2020). Los países hicieron de esta propuesta su guía para la coordinación de la emergencia, vale mencionar que la articulación de este plan con los Marcos de Cooperación vigentes en el momento varió considerablemente: en Chile se gestionó como un instrumento paralelo, en Bolivia como complementario y en República Dominicana se integró en mayor medida a lo planificado anteriormente en el MC. El SERP llegó a cada país para relevar el nexo desarrollo- humanitario como parte integral de la estrategia de respuesta y reactivación en las acciones del SNU, implicó una respuesta rápida, comprometida y eficaz.

En este marco, los SERP se perfilaron como una buena base para la movilización de recursos y una mayor integración del instrumento en el trabajo de los grupos de resultados, aportó a facilitar la vinculación de las AFP y permitió incorporar las respuestas a la emergencia a la programación regular. Por esto la flexibilidad de respuesta de cada una de las AFP ayudó a fortalecer su posición como conjunto.

El sentido de urgencia para otorgar una respuesta oportuna y coordinada de las necesidades de población implicó cambios en los estilos de trabajo de los equipos. Se destaca la incorporación de herramientas digitales y el componente de innovación a las estrategias de cooperación y para el abordaje de las necesidades de los titulares de derechos, también destaca la estrecha colaboración y coordinación con actores del Estado, la alineación y coordinación con donantes, el trabajo directo con actores a nivel subnacional, el trabajo en territorio ya sea en alianza con socios implementadores o bien con equipos propios y la focalización en grupos de interés, el establecimiento de colaboraciones con el sector público y con la academia (Faundez et al, 2022b).

La principal lección que debe pasar a los futuros Marcos de Cooperación es la necesidad de incorporar respuesta a emergencias en la planificación habitual ya sea por nuevos brotes de COVID- 19 u otras enfermedades y/o por riesgo de desastres naturales – mismos que no son una novedad en la región. Esto será de vital importancia para la coherencia y la pertinencia de las planificaciones con el contexto nacional y regional.

2.1.2. Criterios de evaluación de los Marcos de Cooperación

El Grupo de Evaluaciones de las Naciones Unidas (UNEG) se ha preocupado de establecer estándares, y normas para orientar las evaluaciones de los marcos, pues su meta es superar la situación de las evaluaciones de antiguas generaciones de marcos de asistencia, las cuales se criticaron por ser

“desiguales en lo que se refiere al cumplimiento de las normas, estándares y principios fundamentales de evaluación; carecen de independencia y de suficiente implicación en el sistema; no son fácilmente accesibles para los asociados; no inspiran suficientemente las decisiones futuras en materia de programación y planificación; y no disponen de recursos suficientes” (GNUDS, 2019; p36).

Por esto las orientaciones son claras y precisas con el diseño, ejecución, contenido y utilización de la nueva generación de evaluaciones, en ellas se describen también los mecanismos de gobernanza, gestión, políticas de divulgación y comunicaciones, y las funciones y responsabilidades (GNUDS, 2019). Sin embargo, se deja un espacio para que cada país imprima su propio sello y enfatice aquellos criterios que le sean más atinentes a sus labores, por esto las diferencias en los criterios abordados en los 5 países de estudio son sutiles pero importantes de considerar.

Tabla 2.2 Criterios a evaluar de cada Marco de Cooperación

Uruguay	El Salvador	Chile	Bolivia	Republica Dominicana
Pertinencia	Pertinencia y Coherencia	Pertinencia y Relevancia	Relevancia y Adaptabilidad	Pertinencia y Adaptabilidad
Eficiencia	Eficiencia	Eficiencia	Eficiencia	Eficiencia
Eficacia	Eficacia	Eficacia	Eficacia	Eficacia
Sostenibilidad	Sostenibilidad	Sostenibilidad	Sostenibilidad	Sostenibilidad
-	-	-	Coherencia y Coordinación,	Coherencia y Coordinación
Género y Derechos Humanos	Género y Derechos Humanos	Género y Derechos Humanos	-	-

Fuente: Elaboración propia con información de Informes de evaluación.

Acorde con la necesidad de rendición de cuentas se destaca el absoluto consenso en los criterios de eficiencia, eficacia y sostenibilidad, pues son el espacio donde se evalúa el grado en que la intervención ha logrado resultados y su permanencia en el tiempo. Pertinencia es un criterio bastante común en estas evaluaciones, pues también responde al principio de que el MC sea acorde a las necesidades nacionales, por lo que al ser acompañado por términos como adaptabilidad y coherencia refuerzan la necesidad de estudiar esta interacción.

En los casos de Bolivia y República Dominicana destaca la incorporación de Coherencia y coordinación como un propio criterio, pues se busca medir precisamente el grado en que otras intervenciones apoyan o socavan la intervención, incluyendo las sinergias con otras intervenciones del SNU y con las de otros actores. Este es un criterio que remarca con mayor fuerza la implementación de la reforma, el “Una sola ONU, una sola voz” y como fue llevado en la práctica.

En cuanto al abordaje del enfoque de género y derechos humanos, al estudiar las áreas de contribución se desprenden luces sobre su tratamiento, sea como eje transversal o como una temática específica. La evaluación es reflejo del trabajo realizado en cada país, la labor de las AFP, la OCR y las prioridades del gobierno en este campo.

2.1.3. Áreas de contribución del Sistema de Naciones Unidas explícitas en los Marcos de Cooperación

De acuerdo con las orientaciones plateadas por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, en los Marcos de Cooperación se establecen las prioridades estratégicas nacionales a mediano plazo mediante procesos participativos, consultas a múltiples partes interesadas y análisis situacionales (GNUDS, 2019). Así mismo fue llevado a cabo en los 5 países evaluados, cada UNCT dirigido por las respectivas OCR logró diseñar áreas de contribución en las que las intervenciones específicas permitirían llegar a los grupos que se han estado quedando atrás.

Sin menospreciar el hecho que cada área de contribución fue diseñada tomando en cuenta supuestos y riesgos específicos, además de esperar efectos y resultados acordes a la situación nacional, vale la pena revisar sus temáticas generales para delinear elementos comunes mencionados (ver tabla 2.3). Así se evidencia la cercanía de estos ejercicios y la posibilidad de encontrar espacio de aprendizaje interequipos nacionales, lecciones aprendidas de distintos países o casos de éxito que pueden compartirse ya que enfrentan los mismos desafíos.

Tabla 2.3 Áreas de contribución de cada Marco de Cooperación

Uruguay	El Salvador	Chile	Bolivia	Rep. Dominicana
Desarrollo social igualitarios	Bienes y servicios básicos: mejor cobertura y acceso universal y equitativos	Desarrollo Social	Desarrollo social inclusivo hacia un ser humano integral	Servicios sociales e igualdad de género
Desarrollo sostenible con innovación	Trabajo decente y medios de vida: mayores oportunidades, crecimiento productivo e inclusivo	Desarrollo Económico	Desarrollo integral y economía plural	-
Desarrollo democrático basado en la calidad institucional, descentralización política y el ejercicio de derechos	Consensos, gobernabilidad democrática y políticas públicas	Desarrollo Institucional	Gestión pública y justicia plural	Fortalecimiento institucional y derechos humanos
-	Resiliencia ante los desastres, degradación ambiental y efectos negativos del cambio climático	Desarrollo Medio ambiental	-	Pobreza, seguridad alimentaria y sostenibilidad ambiental
-	Entornos seguros y convivencia: relaciones de poder equitativas e igualitarias con acceso a la justicia para mujeres y hombres	-	Interculturalidad, descolonización y despatriarcalización	Transversalización de la equidad de género

Fuente: Elaboración propia con información de Informes de evaluación.

En el ámbito social los espacios de intervención giran en torno a los servicios sociales, equitativos y/o igualitarios, al desarrollo integral y la inclusión. Es el área en que más énfasis se da al enfoque de género y derechos humanos. En materia económica, los esfuerzos se orientan al desarrollo sostenible, apoyo a la economía inclusiva, productiva e innovadora.

Para el desarrollo institucional se apuesta por el fortalecimiento democrático, el fortalecimiento de la gestión pública y el ejercicio de derechos. El área ambiental es considerada como un elemento independiente por 3 de 5 países estudiados, con un énfasis en la construcción de resiliencia o respuesta a las emergencias de origen natural y la sostenibilidad.

Llama la atención el tratamiento diferenciado que se le da al enfoque de género: en El Salvador se asocia a la seguridad y las relaciones de poder, en Bolivia se relaciona con la descolonización e interculturalidad (elementos muy característicos de su propia agenda nacional), mientras que en República Dominicana se enfatiza su transversalización en todo el accionar. Estas diferencias tienen un correlato en el abordaje del enfoque en los criterios de las evaluaciones que se abordan más adelante.

En los organismos multilaterales no existe un ente rector que imponga las agendas o las temáticas en que los países tengan obligatoriamente que participar, todo lo contrario, son un espacio de diálogo donde confluyen diversas opiniones, perspectivas y experiencias y desde donde se pueden gestar temas para las agendas nacionales e internacionales. Sin embargo, el proceso de implementación y adaptación de las agendas y prioridades esta diferenciado en tiempos y contextos de cada país. Ejemplo de esto es el tratamiento que se le dio a la Agenda 2030 en Bolivia, según la evaluación del MC los instrumentos

de planificación nacionales y subnacionales son diseñados tomando en cuenta las prioridades de los ODS, inclusive varias agencias del SNU desarrollan sus intervenciones basadas en matrices de alineación entre sus pilares y los ODS. Sin embargo, a la hora de la implementación se evidencia una lejanía entre los organismos públicos que prefieren seguir orientándose con la agenda nacional (y por consiguiente reportando a sus indicadores), y las AFP que en la mayoría de los casos mantiene como referente solo los ODS directamente relacionados con su propio mandato.

Por otra parte, se aprecia que los países de renta alta o de renta media-alta tienen un espacio mayor para la asistencia técnica, de asesoría e investigación y que suelen ser países cuyos servicios llegan al espacio local de buena manera. Mientras que en países con menores rentas suelen enfatizar el desarrollo e implementación de proyectos y programas desde el propio SNU y que son complementarios a los esfuerzos gubernamentales.

Esta es una línea delgada de distinción, pues la clasificación de los países de acuerdo con el PIB invisibiliza la diversidad que hay al interior de cada país y las desigualdades que pueda sufrir su población según su origen étnico, o zona de residencia u otras características, además disminuyen la ayuda al desarrollo que puedan recibir y los lleva a buscar otras estrategias de movilización de recursos como, por ejemplo, la cooperación sur-sur.

Pero en la alineación de las áreas de contribución prioritarias de cada marco y las prioridades nacionales se refuerzan la complementariedad de la cooperación que se busca desarrollar entre el SNU y el gobierno de cada país. De hecho, es importante señalar que el fortalecimiento de los Estados -como unidad básica del Sistema Internacional y entidad donde confluyen las y los ciudadanos, territorio y recursos- es la principal misión del SNU para alcanzar su máximo objetivo de desarrollo, paz y bienestar para las personas, por lo que existe un marco propicio para una alta interacción entre los marcos de cooperación y las políticas públicas nacionales.

2.2. Orientaciones de la reforma

El reposicionamiento del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas o la reforma es un ejercicio que plantea nuevos lineamientos de gestión de la cooperación tanto entre las agencias, fondos y programas residentes o no, que conforman el equipo de Naciones Unidas en un país, así como la interacción de este equipo con los demás actores del ecosistema de cooperación, principalmente los gobiernos nacionales. Además, tiene elementos de reestructuración a nivel regional y global, no obstante, al analizar los informes de evaluación de los Marcos de Cooperación de los cinco países se identifica la centralidad del reposicionamiento a nivel nacional y se hace de poca a nula mención de los demás niveles.

Así a nivel nacional, en los 5 países de estudio se visualiza que la reforma le atañe casi que exclusivamente a los equipos de Naciones Unidas, es una tarea que se deben a sí mismos -sin dejar de lado la adaptación a las características de cada país en particular. La reforma establece que el marco de cooperación debe abordar en conjunto la interacción con cada gobierno anfitrión, busca modificar la interacción entre ambos, pero al parecer los efectos de esta interacción implican cambios solo del lado del

SNU. Es decir, se tiene una nueva estructura que busca optimizar recursos, generar una sola voz con todos sus miembros y cuyos lineamientos generales son bastante más estandarizados a lo interno y en comparación con otros países similares, pero que al mismo tiempo se mantiene en estrecha relación y adaptación al contexto nacional: gobierno, prioridades políticas y necesidades de la población. Esta doble mirada puede ser problemática si no se aborda con delicadeza, pues los lineamientos de la reforma pueden llegar a quedar perdidos por enfatizar en la situación nacional, o los resultados podrían no ser los más pertinentes si se enajena de la realidad que los rodea.

Para la implementación de la reforma es fundamental la comunicación como habilitadora de la articulación, por esto el rol del/ la Coordinador/a Residente (CR) es vital, de su liderazgo y de las capacidades de su equipo se determina mucho del éxito o complejidad de la planificación, implementación y evaluación de los Marcos de Cooperación. Dado que la implementación de la reforma y la estructura de los equipos de la oficina del CR se dieron simultáneamente a la implementación de los 5 marcos de estudio, se desprende de sus evaluaciones que los principales retos estuvieron entorno a los cambios de liderazgos, ambigüedades en las nuevas funciones y estructuras de gobernanza inestables o inexistentes en algunos casos.

La incorporación de una figura coordinadora exige la apertura de espacios claros de diálogos multinivel y multiactor, entre los cuales se puede enlistar: a nivel interno del sistema entre la OCR y las agencias, fondos y programas; y a nivel externo: i. entre la OCR y el gobierno, ii. el SNU y los demás cooperantes que intervienen en los territorios y iii. entre el SNU y socios estratégicos en el terreno (sector privado, academia, sociedad civil). Esta es una tarea pendiente de fortalecer, principalmente, en algunos casos por la inexistencia de alguno de estos espacios de dialogo o por un énfasis desproporcionado a actores nacionales centralizados.

De hecho, acercarse a la sociedad civil es un reto para el SNU, hace falta actualizar las formas en que se relaciona, pues en los últimos años se ha complejizado el escenario con la aparición de movimientos, redes grupos, más o menos formalizados/ legales, con más o menos presencia física, con estructura operativas flexibles y variadas. Esto pone en tensión el discurso de democratización de la interacciones y alianzas multiactor, pues las normativas siguen exigiendo un formato de organización muy específico, se requiere un mayor esfuerzo de adaptación y flexibilidad.

La implementación de grupos de resultados es un lineamiento de la reforma que se proyecta con gran utilidad para el trabajo interagencial, la generación de información entre las agencias y la obtención de resultados, no obstante, esto tiene sus matices por cada país y no está exento de desafíos. En varias ocasiones se observa que sus aportes son fruto de la coyuntura y las necesidades emergentes en lugar de ser parte de un abordaje sistemático -coherente y coordinado- del trabajo conjunto.

De acuerdo con los lineamientos, debería existir un grupo de resultados por cada prioridad estratégica del MC, debería estar integrados por las AFP (residentes o no) que aporten a la temática y presidido o copresidido por las/los jefes de algún organismo; además deberían incorporarse a las estructuras de trabajo sectorial o temáticos dirigidas por el gobierno (GNUDS, 2019). También requieren establecer planes de trabajo conjuntos con reportes periódicos que den cuenta de los avances en materia de las acciones y la ejecución presupuestaria, y reuniones de trabajo para revisar, en conjunto, los avances

físicos y financieros, además de establecer medidas ratificadoras respecto de aquellas que se encuentren rezagadas.

En esta línea, se destaca la buena práctica de Bolivia que desde la formulación el Marco ya incluía los grupos de resultados y en la estructura de gobernanza también creó un espacio mensual donde líderes de los grupos de resultados pueden actualizar sus avances en las reuniones de UNCT. Tanto el liderazgo y la gestión de las agencias responsables de los Grupos de Resultados, como sus TdR claros, sus planes de trabajo anuales consensuados y monitoreados y el acompañamiento sustantivo de la OCR a todos los procesos del grupo, fueron factores de sostenibilidad y avances durante el proceso de implementación cuando el contexto permitió mayor estabilidad (Faundez et al, 2022c). En República Dominicana se destaca como buena práctica la incorporación de integrantes del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo formalmente en los grupos de trabajo, esto les permitió establecer desde un inicio una dinámica de trabajo conjunto SNU- Gobierno más estrecha (Faundez et al, 2022b). Por su parte Chile, aprovechó la existencia de un grupo transversal de Género y Derechos Humanos para asegurarse de incorporar los enfoques en la implementación del marco mediante una estrategia que combina incidencia, asistencia técnica y desarrollo de capacidades (Faundez et al, 2022a).

Ahora los retos con los grupos de resultados -en general- se concentran en promover una mayor articulación entre sí, definiendo con mayor claridad el alcance del trabajo, las tareas y formas de trabajo, asegurando un liderazgo estratégico de parte de representantes de las AFP. Se debe tratar de no caer en la falsa dicotomía entre el trabajo del grupo de resultados y el trabajo de la agencia, pues en una correcta coordinación debiese de ser un trabajo alineado y no representar una sobre carga laboral para los técnicos que participan de ellos.

Es evidente, que la articulación a la que aspira la reforma requiere de mucho más que solo coordinación, es necesario acompañar la intención con los mecanismos de gestión conjunta tanto de información como de recursos. Se requiere adaptar la infraestructura organizacional, particularmente en términos de sistemas, procesos y procedimientos a una lógica de trabajo interagencial, pues esta misión va más allá de delegar la ejecución a cada uno y al final de periodo rendir cuentas en conjunto.

Capítulo 3: Hallazgos

Este capítulo aborda el análisis comparativo de los 5 informes de evaluación de los Marcos de Cooperación, para lo cual se divide en cuatro apartados. El primero corresponde al análisis de los hallazgos concentrados en identificar las congruencias y divergencias principales de pertinencia, eficacia, sostenibilidad, eficiencia y coherencia y coordinación de cada Marco. En el segundo apartado se considera los temas referentes a la vinculación de las AFP como el centro de la reforma y se profundizar en los principales factores que influyen en su vinculación. El tercer apartado aborda las recomendaciones transversales que se desprenden como oportunidades de mejora para los países en el estudio. Finalmente, en el cuarto apartado se aborda los facilitadores, obstaculizadores y desafíos de la realización de las evaluaciones en el contexto de la reforma y la implementación de los marcos de transición

3.1. Resultados de las Evaluaciones de los Marcos de Cooperación

Como se mencionó anteriormente cada informe de evaluación mantuvo diferencias considerables en los criterios que considera para su evaluación, sin embargo, en líneas generales, se mantienen los principales criterios que permiten trazar líneas conectoras entre los países de estudio: pertinencia, coherencia y coordinación, eficacia, eficiencia, sostenibilidad, género y derechos humanos; mismas que permiten reconocer la cercanía de los ejercicios y el potencial transformador de futuras cooperaciones.

3.1.1. Pertinencia

Retomando la definición de pertinencia como el grado en que los objetivos de las intervenciones responden a las necesidades y prioridades de los beneficiarios (CAD, 2019), los informes son contundentes al destacar que los cinco marcos fueron muy exitosos en alinear sus principales áreas de acción con las necesidades y prioridades nacionales. Particularmente para Chile, Bolivia y República Dominicana la incorporación del Análisis País (CCA, por sus siglas en inglés) es un referente relevante para la identificación y análisis profundo de las necesidades de la población meta y las prioridades de cada país, además su amplitud le permitió funcionar como “sombrija”, es decir un parámetro flexible para incorporar los cambios que el contexto ameritó durante los años de implementación. No obstante, se destacan elementos por mejorar en futuras oportunidades, por ejemplo, la consideración de situaciones políticas complejas y sus factores de riesgos, así como la retroalimentación del diagnóstico como un ejercicio sistemático que le permita mantenerse vigente, y el planteamiento programático de respuesta a emergencias.

Respecto a la alineación del Marco con los ODS, y los principales instrumentos internacionales firmados y ratificados por cada país, se evidencia que existe una doble posición, pues los marcos por sí mismos tienen el mandato y la característica de estar muy alineados a la normativa internacional, sin embargo, impera el nivel de compromiso que tenga cada gobierno con los mismos instrumentos. En esta línea se destacan dos ejemplos divergentes, en el caso de El Salvador se fortaleció un marco de

políticas públicas conforme a las recomendaciones de los diversos organismos de derechos humanos, así como de los principales problemas y vacíos identificados en el diagnóstico de país realizado previamente (Faundez, 2021). Mientras que para el caso de Bolivia se realizaron esfuerzos de alineación con los ODS a nivel de planificación, especialmente en el ámbito subnacional; sin embargo, la Agenda 2030 no parece ser una referencia de primer orden en el país para las instituciones nacionales, siendo predominante la agenda nacional (Faundez, 2022c).

Un tercer hallazgo en el área de pertinencia es precisamente un proceso de evolución en la determinación de las intervenciones que son incorporadas como parte del accionar propio del Marco. En los países cuyas evaluaciones fueron previas a la reforma se presentó la dinámica de incorporar los programas y proyectos ya existentes y cuyos incentivos están en la visibilidad de las iniciativas de las agencias más que en un aporte conjunto. Posteriormente en la transición se comprendió que al Marco corresponde únicamente a la programación conjunta interagencial y se dejaron por fuera aportes valiosos de cada AFP, lo que redujo su potencial como marco referencial de la planificación e implementación de cada AFP. Pero según la reforma y la percepción de los evaluadores el Marco de Cooperación corresponde precisamente al accionar del SNU en total cooperación con el gobierno y otros actores en el país.

3.1.2. Coherencia y coordinación

Este criterio fue abordado específicamente solo por dos de las evaluaciones estudiadas, República Dominicana y Bolivia, por lo cual son sus hallazgos los que tienen el enfoque más alineado con su propia metodología. Sin embargo, en los demás informes se pueden rescatar elementos importantes orientados a las sinergias internas entre las intervenciones realizadas por las AFP y las realizadas por los otros actores en el mismo contexto.

La coherencia y coordinación más detalladas son parte de las novedades exigidas por la reforma del SNU. Sin embargo, en el marco uruguayo y salvadoreño se menciona incipientemente la necesidad de un “efecto espejo” entre los diagnósticos y los resultados esperados de modo que se preserve la coherencia de las propuestas.

Para alcanzar sus objetivos se destaca que el marco debe ser un referente para la planificación y programación de las AFP, la vinculación de las mismas es clave para que los demás actores puedan superar la visión bilateral tradicional y se posicione mejor el trabajo conjunto del SNU, pues las evaluaciones reportan que todavía queda espacio de mejoras en este ámbito. Estos desafíos se abordan con mayor detalle más adelante.

La vinculación también requiere ser activa con los actores externos al SNU ya que, al cooperar con las agendas de sus socios, se enriquece el debate, incorpora nuevas miradas a los asuntos que se están enfrentando y tensiona creativamente la gestión y la búsqueda de resultados.

3.1.3. Eficacia

El criterio de eficacia presenta variedad en los hallazgos destacados en cada evaluación, lo cual es esperable pues el grado de logro que se espera que obtenga la intervención depende directamente de su contexto, capacidades de cada equipo y los recursos disponibles. No obstante, se pudieron observar convergencias especialmente el tema de monitoreo, seguimientos e indicadores, pues en cada informe se reportan dificultades para medir los aportes de las intervenciones y los propios resultados de cada Marco por falta de información y vacíos metodológicos de los indicadores. La ausencia de sistemas de seguimiento homogéneos (por lo menos a nivel nacional) capaces de entregar información desagregada y actualizada limita la medición precisa de la matriz de resultados y la determinación del alcance de los efectos proyectados.

Un hallazgo importante es que la capacidad del SNU de poder gestionar diferentes estrategias de cooperación simultáneamente se relaciona con su nivel de éxito en el logro de los resultados. Entre las estrategias más utilizadas se encuentran: fortalecimiento de las instituciones, desarrollo de instrumentos para políticas públicas mediante asistencia técnica, elaboración y presentación de informes a instancias internacionales, generación de evidencia, gestión de conocimiento y abogacía.

Con respecto a la adaptación del marco al contexto cambiante de cada país, se reconoce un esfuerzo positivo para aprovechar oportunidades de habilitar nuevas áreas programáticas y considerar la respuesta a la pandemia por COVID-19 como un espacio para mejorar la respuesta conjunta y coordinada.

3.1.4. Eficiencia

Al igual que el criterio de eficacia, para eficiencia las circunstancias nacionales tienen un rol determinante en la producción o no de resultados de manera económica y a tiempo. Nuevamente los informes son bastante diversos entre sí, pues los ingresos, resultados esperados y capacidades de cada UNCT varía considerablemente. Sin embargo, en materia de obstáculos y falencias si se logra encontrar elementos comunes entre los cinco países estudiados, esto permite visualizar las líneas de accionar importantes para mejorar la siguiente generación de MC.

En primer lugar, se encontró grandes dificultades para la gestión de recursos en conjunto, existen discrepancias desde los recursos planificados, los movilizados y los efectivamente ejecutados. En esta línea el mayor problema se encuentra en la falta de información ordenada y actualizada para el seguimiento y monitoreo de los indicadores y su financiamiento, no es posible determinar con precisión si la ejecución presupuestaria de algunas AFP se explica por su mayor movilización de recursos o por capacidades diferenciadas. Además, es un reto poder establecer la trazabilidad de los aportes en la generación de los productos comprometidos.

La ausencia de estrategias de movilización de recursos conjunta genera complicaciones adicionales como brechas de financiamientos, priorización de las intervenciones asociadas al mandato de la agencia que dispuso de los recursos, dependencia de una sola fuente de financiamientos, expectativas y compromisos que no se sostienen en el tiempo y gran disparidad entre los aportes lo que refleja la heterogeneidad que existe entre las AFP.

El reto que queda pendiente en la eficiencia de los Marcos de Cooperación es lograr confirmar que efectivamente el trabajo interagencial logre un ahorro considerable de tiempo y recursos, incluyendo la reducción en los costos de transacción para los socios con lo que se trabaja.

3.1.5. Sostenibilidad

La sostenibilidad de los resultados de los Marcos de Cooperación se ve influenciada por factores similares en los países de estudio, para esto se entiende sostenibilidad como el grado en que los beneficios netos de las intervenciones continúen, en sus dimensiones financiera, económica, social y medioambiental (CAD,2019).

En los 5 informes de evaluación del metaanálisis se encontró que las intervenciones con mayor potencial de sostenibilidad son aquellas en las que se aporta a las políticas públicas nacionales favoreciendo la adopción de enfoques y estándares internacionales de derechos humanos, principalmente en línea con la protección de poblaciones en situaciones de vulnerabilidad. Esta incidencia se lleva a cabo mediante estrategias de generación y uso de evidencia y estudios; la incidencia política, el cambio normativo y de políticas públicas; la capacitación y asistencia técnica especializada de funcionarios/as públicos; y la evaluación de iniciativas eficaces e impactos socioeconómicos. No obstante, perdura el reto de diferenciar y ponderar adecuadamente la contribución específica de cada actor involucrado (SNU, AFP, Grupo de Resultados, Programa Conjunto y/o socio estratégico) para el logro del efecto según la programación del Marco de Cooperación.

En este sentido el fortalecimiento de las capacidades institucionales es primordial para la sostenibilidad y transferencia de las intervenciones. Sin embargo se tiene que considerar que la principal contra parte del UNCT es el gobierno y este presenta una alta tasa de rotación de autoridades y mandos medios de las instituciones públicas (en función de los ciclos electorales y otras circunstancias políticas usuales en la región) por lo que es un riesgo que se debe tener en cuenta desde la planificación pues complejiza la sostenibilidad y requiere que se esté permanentemente construyendo una masa crítica para promover la ejecución de las prioridades acordadas.

Por lo anterior y la propia naturaleza del MC se halla muy provechoso la generación de alianzas multi-actor, con instituciones públicas -en sus diferentes niveles-, organizaciones y redes de la sociedad civil, agencias bilaterales y multilaterales de la cooperación internacional y el sector privado. En este espacio se imprime las diferencias de cada país y sus dinámicas, pues para Uruguay la cooperación sur- sur es un espacio importante para el abordaje de temas críticos, semejante a que para El Salvador la relación con los países del Sistema de Integración Centroamericano son asociaciones significativas y estratégicas; por otro lado para Republica Dominicana el sector privado es un actor clave tanto por la movilización de fondos como para la implementación de estándares de derechos humanos en la práctica empresarial.

3.1.6. Género y Derechos Humanos

Este criterio fue abordado específicamente por tres de las evaluaciones estudiadas, Uruguay, El Salvador y Chile, por lo cual son sus hallazgos los que tienen el enfoque más alineado con su propia metodología. Sin embargo, en los demás informes se pueden rescatar elementos importantes orientados a identificar en qué medida los principios y estándares de “No dejar a nadie atrás” y de las normas globales de derechos humanos, la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres fueron parte de los marcos de cooperación y sus evaluaciones.

Para una adecuada incorporación del enfoque de género y derechos humanos, ya sea como criterio propio o eje transversal, las evaluaciones indican que es necesario contar con la información diagnóstica adecuada. Es aquí donde el CCA tiene preponderancia, pues es el espacio ideal para identificar los grupos vulnerables, sus necesidades y las causas de la desigualdad para poder recoger esa información en la definición de desafíos y la planificación de efectos directos. Un elemento importante en esta etapa es incorporar la opinión y voces de los grupos sociales en relación con sus intereses y prioridades. En esta línea se destaca la necesidad de tener una visión territorial, ya que en los informes se reporta que la identificación de desafíos de desigualdad y discriminación se suelen abordar desde el nivel nacional sin considerar la realidad subnacional o con poca información estadística desagregada adecuadamente.

La implementación de los marcos de cooperación contribuyó considerablemente en el fortalecimiento de los organismos del Estado y al desarrollo de políticas públicas con enfoque de derechos humanos y de género. Esto se ha realizado por medio de la instalación de las temáticas en la agenda, creciente sensibilización, uso de evidencia para el diseño y gestión de políticas públicas; fomento de espacios de participación social y el desarrollo de capacidades institucionales, tanto en las agencias del SNU como en las instituciones gubernamentales socias. En esta línea, se destaca la situación de Bolivia donde se encontró que las contribuciones de Naciones Unidas no estuvieron centradas exclusivamente en la institucionalidad pública sino que también incluyó un eje de trabajo comunitario con defensores y defensoras de derechos humanos y organizaciones sociales, fortaleciendo sus capacidades y articulando medidas de protección directa de las personas en riesgo, así como también en esfuerzos de conciliación de la sociedad boliviana (Faúndez, 2022c)

Vale mencionar que en Chile, Bolivia y República Dominicana se presentaron situaciones extraordinarias (Pandemia por el COVID 19, estallido social y proceso constituyente en Chile y crisis sociopolítica en Bolivia) que les permitió abordar con mayor detenimiento un set de oportunidades para avanzar en la consolidación de los derechos humanos y la igualdad de género de forma sostenible.

En los informes se destaca el rol del Grupo Interagencial de Género con un funcionamiento periódico y prolongado durante el período de implementación del marco. En cada país su incidencia fue distinta, pero en resumidas cuentas se destaca como factores influyentes el hecho que se cuente con términos de referencia, un plan de trabajo anual elaborado colectivamente, además de la oportunidad de realizar aportes sustantivos en los programas impulsados por el marco y no solo un visto bueno de validación final a los textos que se publican. Las estrategias que combinan la incidencia, asistencia técnica y desarrollo de capacidades a lo interno del UNCT son muy apreciadas.

Entonces, se identifican tres estilos de abordaje del criterio de género y derechos humanos:

- Incorporar indicadores específicos de derechos humanos y género en todos los outcomes y transversalización del enfoque. Es decir, se va más allá de solo desagregar los datos entre hombre y mujer. Este se podría considerar el modelo ideal para su implementación a plenitud.
- Creación de un outcome específico sobre alguna temática relacionada a género y/o derechos humanos, por ejemplo, se suele asociar típicamente el enfoque de género a temas de violencia y en mucha menor medida al empoderamiento económico. Podría catalogarse esto como un modelo intermedio, donde se aborda los enfoques de manera incipiente.
- Que el análisis país efectivamente destaque las poblaciones en vulnerabilidad, pero no permea la planeación del MC ni la implementación. Se dio el caso de incorporar algún indicador que trate de abordar la temática (principalmente sobre género) pero queda desvinculado del resto de la planificación. El modelo que deja mucho espacio para la mejora

Hay dos elementos que afectan o limitan la incorporación del enfoque de derechos humanos y de género tanto en la planificación como en la implementación – por consiguiente, en la evaluación también. En algunos casos existen discrepancias entre los principios e interpretaciones detrás de la implementación de las políticas desde el gobierno, por lo que la propuesta del SNU excede lo que están haciendo los gobiernos, y se requiere de una negociación que permita tener una doble mirada o un punto en común más acotado.

En segundo lugar, los enfoques se abordan de manera teórica en los MC, pero les hace falta una bajada más operativa. Particularmente el enfoque de derechos humanos no es sencillo de pesquisar a primera vista; por su parte enfoque de género tiene más avanzado su operativización con indicadores más sensibles, pero adolece de presupuestos diferenciados o con marcadores de género generalizados a todo el MC y declaraciones explícitas de propósitos de cierre de brechas.

3.2. Vinculación de las Agencias, Fondos y Programas

El corazón de la reforma depende de la vinculación de las AFP residentes o no en el país que tengan injerencia con sus necesidades, pero su interacción primero debe superar una serie de retos internos y externos para poder lograrlo. En cada país la interacción entre las AFP es muy marcada por sus propios contextos, inclusive varía desde la composición del UNCT, sin embargo, se logran identificar elementos comunes facilitadores y obstaculizadores de su vinculación.

Aquí es importante recordar que según las indicaciones de la guía para el diseño de los Marcos de Cooperación (GNUDS, 2019) las AFP tienen tres opciones para alinear su programación:

- A. Adoptan el Marco de Cooperación como su propio documento de programa de desarrollo del país; no preparan un documento de entidad separado.
- B. Elaboran un documento del programa de desarrollo nacional específico de la entidad con los resultados del Marco de Cooperación copiados literalmente.
- C. Elaboran un documento del programa nacional de desarrollo específico de la entidad con los resultados del Marco de Cooperación copiados literalmente, más los resultados adicionales que

no figuran en el Marco de Cooperación, incluidos sólo con carácter excepcional para incluir las actividades normativas y de establecimiento de normas a las que no se da prioridad en el Marco de Cooperación.

Si bien los países en estudio tienen marcos de transición, se espera que sus esfuerzos en la implementación de los MC y en los siguientes ciclos de planificación se orienten hacia estas alternativas de vinculación. Mientras tanto, los informes de evaluación destacan como fueron puestos en práctica estos ajustes y su metaanálisis permite identificar elementos importantes a tener en cuenta para continuar fortaleciendo la vinculación de las AFP.

Entre los elementos facilitadores en común se destaca que las cinco evaluaciones de Marcos de Cooperación consideran con unanimidad las ventajas comparadas que tiene el SNU en los países, las cuales son:

- Gran capacidad de prestar asistencia técnica para el fortalecimiento institucional en áreas temáticas específicas.
- Personal especializado y posibilidad de acceder a técnicos de alto nivel en temáticas de alta complejidad
- Promoción de los derechos humanos, paz, equidad, justicia, participación, igualdad y otros valores globales.
- La credibilidad, confianza e imparcialidad para apoyar procesos de diálogo, mediación, prevención de conflictos y generar acuerdos sociales.
- Apoyo en la construcción de gobernanza e institucionalidad mediante la capacidad de generar plataformas de articulación multiactor y multinivel.
- Producción de conocimientos y diálogos de saberes en aquellas áreas donde no existe mucha evidencia o experiencia comparada entre países.

Anteriormente se mencionó la importancia del trabajo en los grupos de resultados, sin embargo, la vinculación de las agencias debe ir más allá de estos espacios. Para esto se requiere una “gestión de la interagencialidad” para evolucionar de la cultura organizacional tradicional con alta autorreferencia institucional a la apertura de la gestión conjunta, incluyendo temas de recaudación de fondos, seguimiento, monitoreo y evaluación, gestión de las comunicaciones -a lo interno del SNU y en relación con otros actores-. Esta es una tarea que se debe realizar en los distintos niveles de gestión estratégica y operativa y no desgastar a los equipos de las agencias, especialmente aquellos que cuentan con poco personal. Es importante reconocer el desafío de consensuar marcos y enfoques para abordar trabajo con poblaciones específicas y los territorios. En general hay que plantearse cómo orientar un quehacer mucho más colectivo de las agencias, como efectivamente hacer que el MC sea una carta de navegación y orientación completa.

Este trabajo también involucra el reto de reeducar a las contrapartes con las que usualmente se trabaja en relaciones bilaterales, para tener la apertura de un trabajo más en conjunto. Particularmente en el caso de las relaciones con gobiernos y actores institucionales se observa la persistencia de trabajar en silos, casi como una práctica inercial condicionada por las relaciones históricas entre AFP y sus contrapartes, por la cultura organizacional y los sistemas de planificación, gestión, monitoreo y evaluación poco flexibles. No se puede identificar que exista en alguno de los países un portafolio de proyectos conjuntos en relación con las prioridades estratégicas, por lo contrario, se identificaron casos en los que concurrieron separadamente a atender los requerimientos levantados por organismos gubernamentales

y esto complejizó la comprensión y articulación del trabajo del SNU por sus contrapartes (Faundez et al 2022a).

Tabla 3.1 Agencias, Fondos y Programas de Naciones Unidas en cada país.

	Uruguay	El Salvador	Chile	Bolivia	República Dominicana
Residentes	ACNUR	ACNUR			
	Banco Mundial	Banco Mundial			
	CEPAL	CEPAL	ACNUR		
	FAO	FAO	Banco Mundial		
	OIM	FIDA	CEPAL	Banco Mundial	ACNUR
	OIT	OCHA	FAO	FAO	Banco Mundial
	OMS/ OPS	OIM	OACDH	FIDA	FAO
	ONISIDA	OIT	OIM	OIM	FIDA
	ONU Medio ambiente	OMS /OPS	OIT	OIT	OIEA
	ONU Mujeres	ONU Hábitat	OMS/OPS	OMS/ OPS	OIM
	ONUDI	ONU Medio ambiente	ONU Mujeres	ONU Mujeres	OIT
	PNUD	ONU Mujeres	ONU SIDA	PMA	OMS/OPS
	PNUMA	ONUDI	ONUDI	PNUD	ONUSIDA
	UNCTAD	ONUSIDA	PMA	UNFPA	PMA
	UNDSS	PMA	PNUD	UNICEF	PNUD
	UNESCO	PNUD	PNUMA	UNODC	UNFPA
	UNFPA	UIT	UIT	UNV	UNICEF
	UNICEF	UNESCO	UNESCO		
	UNOPS	UNFPA	UNFPA		
		UNICEF	UNICEF		
	UNODC				
	UNOPS				
No residentes		IAEA		ACNUR	OACDH
	OACDH	PNUMA	ONU Medio ambiente	CEPAL	OCHA
		UNIV		OACDH ¹⁰	ONU Hábitat
		UNDSS		OCHA	ONU Medio ambiente
		UNDRR		ONU Hábitat	UNESCO
		OACDH		ONUSIDA	UNODC
			UNESCO		

Fuente: Elaboración propia con información de cada informe de evaluación.

Este es un gran reto al considerar la diversidad que existe dentro de cada UNCT (ver tabla 3.1), en cada país conviven agencias de carácter nacional, subregional y regional, lo que conlleva limitaciones estructurales del propio SNU, particularmente en la variedad de tamaños, mandatos y recursos de las agencias. Esto se expresa en una gran diversidad respecto de la capacidad operativa entre las agencias, dado que algunas agencias con pocos recursos logran avances importantes respecto de la agenda compartida y su mandato específico, sin embargo, es innegable que asimetrías en la disponibilidad presupuestaria de las AFP condicionan su relación con las otras AFP y su relación con la OCR.

Esta complejidad del Sistema es bastante ambivalente y difícil de resolver, ya que tiene la fortaleza de permitir acceder a recursos importantes de asistencia técnica, facilita análisis comparativos del panorama regional o subregional más preciso e incentiva el intercambio de experiencias exitosas. Pero, por otra parte, genera un ambiente de competencia por los recursos, donde las agencias que tienen mayor acceso a fondos alinean lo comprometido en el Marco de Cooperación como respuesta a sus propios mandatos y a la exigencia de sus donantes; mientras que las agencias más pequeñas se alinean con

¹⁰ Se trata de una Misión con presencia en La Paz, que dispone de un equipo de trabajo, pero no oficinas. Su mandato ha sido renovado por un plazo de 6 meses.

mayor facilidad con las convocatorias de la OCR, ya que esta cuenta con recursos y capacidades que les apoyan en la postulación a financiamiento y en el desempeño del trabajo que desarrollan.

Claramente esto dificulta la relación en los espacios conjuntos, especialmente para la toma de decisiones, ya que los interlocutores pueden no tener poder de decisión equivalente en materias estratégicas, delicadas y relevantes. Para superar los problemas relacionados con estas asimetrías y la tendencia a actuar individualmente, es muy importante - entre otras cosas- los incentivos y la comunicación, ya que permite fortalecer la imagen corporativa y favorecer la entrega de información y mensajes desde las agencias como un sistema.

Otra herramienta importante para superar progresivamente estas complejidades es la creación de programas conjuntos. Según la guía GNUDS (2019) un programa conjunto es un conglomerado de actividades contenidas en un plan de trabajo y su marco de financiación relacionado, en el que participan dos o más entidades de las Naciones Unidas que contribuyen a los mismos productos del Marco de Cooperación; otras partes interesadas pueden participar como socios ejecutores. Los programas conjuntos pueden financiarse mediante fondos comunes u otros mecanismos de financiación. Este tipo de programas ya existían previamente, sin embargo, la reforma les da un impulso al destacarlos como una estrategia ideal para la implementación del MC.

Este nicho de cooperación ha ido en aumento en los últimos años en todos los países del estudio dependiendo de los temas clave y críticos para cada uno. No está demás, repetir que siguen necesitando mejorar los espacios de dialogo y trabajo conjunto para que la recaudación de recursos y gestión pueda superar los obstáculos de la implementación.

Un tema importante que abordar para la vinculación entre las AFP y su relación con el contexto nacional es el acercamiento al terreno, a los espacios locales. Es usual en estos países de estudio que las principales estrategias para abordar los efectos establecidos en los marcos de cooperación sean: fortalecimiento de capacidades nacionales multinivel, la abogacía e incidencia en temas claves, generación y gestión del conocimiento, creación de espacios de dialogo multiactor, escalamiento de modelos de intervención y la construcción de alianzas estratégicas. En esta línea también es importante considerar acciones de sostenibilidad que incluyan la dimensión territorial en un sentido más amplio y que permitan generar sinergias virtuosas para el escenario nacional.

La visión territorial/ local es una dimensión de trabajo incipiente en las intervenciones del SNU, pues se acostumbra una relación directa con entidades gubernamentales y dejar la implementación en manos de terceros, inclusive su presencia en el territorio se puede ver limitada al trabajo de derechos humanos (misiones específicas o ayudas humanitarias) como es el caso de Chile y Bolivia. Aun así, es muy recomendable que se sigan invirtiendo esfuerzos por mejorar la presencia territorial, ya que permite visualizar claramente las capacidades conjuntas y el valor agregado del SNU para los socios estratégicos y la ciudadanía en general, y también identificar grupos titulares de derechos actualmente invisibilizados o excluidos.

3.3. Recomendaciones transversales

Cada evaluación se complementó con recomendaciones para la OCR y el UNCT, de modo que pudieran abordar los desafíos y aprovechar las oportunidades que se destacaron en la pesquisa, pese a que cada recomendación nació del propio contexto existen elementos comunes que al repetirse en las evaluaciones se ha destacan en esta sección, pues retoman las congruencias entre los informes y el aprendizaje colectivo.

En primer lugar, se recomienda empoderar el rol del liderazgo, coordinación y articulación de la OCR, es necesario fortalecer sus capacidades y mantener un equilibrio entre sus funciones políticas y técnicas. Si bien es cierto que uno de los efectos inmediatos de la reforma fue el crecimiento de las OCR en términos de número y personal, queda pendiente fortalecer la apropiación de su rol para que su fortalecimiento no quede solo en el papel, esto es primordial en aquellos países donde el UNCT es relativamente pequeño.

En esta línea, y como apoyo a la OCR se requiere establecer mecanismos de gobernanza conjuntos que sea claros y eficientes para orientar el trabajo de la AFP. Los grupos de resultados son claves para concretizar el trabajo interagencial, para esto requieren de instrumentos claro y preestablecidos para orientar sus responsabilidades y estrategias de trabajo, los debe acompañar la flexibilidad de los espacios administrativos para la movilización y gestión conjunta de los recursos y las cargas de trabajo.

La gestión del conocimiento es clave para el correcto desempeño del MC, se requieren repositorios de información oficial y actualizada, cuyos datos sean desagregados y adecuados para las poblaciones objetivo. Los repositorios de información accesibles mantienen vivos los documentos de diagnóstico como el Análisis país (CCA) y planificación del MC. Esto a su vez, requiere de esfuerzos sistemáticos por contar con fuentes de información oficial que estén legitimadas en el país, que sean de calidad, y con series de tiempo que permitan analizar el momento presente y prever escenarios y tendencias futuras.

En esta línea la guía propone el uso de UNINFO, una plataforma en línea de planificación, seguimiento y presentación de informes que digitaliza cada Marco de Cooperación y sus correspondientes planes de trabajo conjuntos. Esta plataforma proporciona una visión general de los avances a nivel nacional, así como información agregada a nivel regional y mundial, tanto para el sistema de desarrollo de las Naciones Unidas dentro del Marco de Cooperación como para las entidades individuales. Se espera que esta sea una poderosa herramienta para los UNCT, los informes de evaluación indican que algunos países están iniciando a usarla, por lo que se recomienda transversalizar su uso en la gestión de los MC.

En consecuencia, a lo anterior, también se recomienda a todos los países crear y/o fortalecer el sistema de monitoreo y evaluación (incluyendo formatos de reportes uniformados) de las intervenciones y los recursos invertidos. Estos sistemas son el espacio de recopilación y sistematización de la información que permitiría al SNU mantener seguimiento del avance en la consecución de los resultados comprometidos, generar el margen de corregir o modificar su accionar en el en el transcurso de la implementación y facilitar los procesos de rendición de cuentas a los socios estratégicos. La información actualizada también implica darle seguimiento a los recursos disponibles y movilizados para invertirse en el MC, la disponibilidad de participar en los fondos verticales y programas conjuntos.

En línea con el sistema de monitoreo y evaluación, se requiere dirigir esfuerzos considerables para mejorar la creación, diseño y metodología de los indicadores a utilizar para la medición de los resultados. Se recomienda tener mayor claridad en el nivel de la medición, pues no son los mismos indicadores para los impactos, que para los resultados o las actividades. En materia más metodológica se destaca la necesidad de que los indicadores cumplan con los criterios SMART, tengan líneas base claras, fuentes de verificación e información disponibles y actualizadas, y la asignación de responsables.

Otro elemento constantemente recomendado es la incorporación de la variable territorial en el diagnóstico, planificación e implementación del MC, considerar bajar el accionar a la localidad es necesario para fortalecer las alianzas con organizaciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil, así como para poder avanzar en la caracterización de las problemáticas a nivel territorial y la visibilización de poblaciones potencialmente vulnerables.

3.4. Facilitadores, obstáculos y desafíos de las evaluaciones

El reposicionamiento del SNU se complementa con la incorporación de las evaluaciones como un ejercicio obligatorio, independiente y a nivel nacional, debe contribuir a la supervisión, la transparencia de los resultados logrados, la rendición de cuentas y el aprendizaje colectivo para fundamentar y mejorar la programación del desarrollo (GNUDS, 2019). Al comparar los procesos de evaluación de los 5 países se logra identificar que la evaluación es un proceso que requiere de condiciones habilitantes para su correcto desarrollo, la ausencia de las mismas se convierte en obstáculos y desafíos que complejizan aún más un ejercicio ya de por sí retador, estas condiciones se analizan a continuación.

3.4.1. Facilitadores

En materia de facilitadores de la evaluación los elementos más comunes que se encuentran entre los cinco países de estudio competen al proceso de implementación del Marco y la relación con actores estratégicos. La existencia de estos factores y la mirada autocrítica del UNCT permite que los evaluadores tengan mayor margen de acción e información con las cuales poder realizar las pesquisas necesarias.

Durante el proceso de implementación de los MC es muy beneficioso contar con grupos de monitoreo y evaluación encargados de ordenar la información de las agencias y agilizar el acceso de la información; lamentablemente no es una práctica homogénea en los países estudiados o en el tiempo de la implementación. No obstante, en los momentos que sí se dio su aporte fue sumamente valioso.

Por su parte, el rol que desempeña la OCR es importante, pues una coordinación ágil, proactiva, con información sistematizada en bases de datos y actualizada en tiempo real permite tener una visión en conjunto del sistema, sin perder recursos valiosos en la recopilación de los datos al final del periodo. En esta línea existe un margen de mejora para la consolidación de instrumentos comunes, incorporación de tecnologías de información que ahorren tiempo y simplifiquen procesos y la disposición de un espacio para la sistematización de los productos de conocimientos elaborados por las agencias a propósito de los resultados del MC.

En cuanto a las relaciones con los actores estratégicos, entre más alienados y cercanas sean sus interacciones mayores facilidades se tendrá para recopilar sus percepciones y opiniones en la evaluación. Estos actores incluyen – pero no se limita- a los tomadores de decisiones estratégicas, funcionarios de gobierno de alto y medio nivel y los líderes de sociedad civil.

3.4.2. Obstáculos

Los obstáculos en la evaluación de los Marcos de Cooperación corresponden a situaciones que se presentaron en el proceso que impiden su correcto desarrollo, los más comunes en este ejercicio son los problemas con recopilación de la información y problemas más estructurales del modelo lógico del diseño de los MC. En cada país se tuvieron que considerar estos obstáculos como parte de los hallazgos e implementar la reconstrucción de la información secundaria para poder completar la evidencia necesaria que sustente los juicios de valor emitidos.

La estructura de resultados de los MC debe mantener un equilibrio entre ser lo suficientemente general y amplia como para garantizar la alienación de las agencias y el poder tener un horizonte de objetivos alcanzables en el periodo de implementación. Existe la tendencia de ser maximalistas respecto a la contribución del SNU, utilizando indicadores de alcance nacional y más relacionados a los objetivos del gobierno que a los esfuerzos propios del SNU, por lo que su contribución real a los resultados alcanzados es compleja de determinar.

En línea con la dificultad de determinar los resultados propios del MC se encuentra deficiencias importantes en los indicadores para su medición. Existe una tendencia de establecer indicadores no adecuados para los niveles que se esperan medir: en algunos casos se utiliza indicadores de impacto cuyas mediciones requieren de más plazo y recursos, lo que excede la contribución del SNU. En otras ocasiones se establecieron indicadores específicos para efectos muy amplios, por lo que es difícil identificar claramente qué se está midiendo, si se trata de un indicador de proceso o de resultado. Además, en ocasiones se presenta la situación de que los informes de las agencias se concentren en las actividades realizadas y no en el aporte de estas a la consecución de los resultados.

A nivel metodológico existen muchos indicadores que no poseen línea base, meta y/o identificación clara de las fuentes de verificación, no se identifica adecuadamente cuál es la agencia o el programa que realizará esa medición, etc. Se suelen establecer indicadores que no cumplen el criterio SMART¹¹, tampoco permiten dar seguimiento, establecer sistemas de alerta y generación de reportes sistemáticos.

Los informes de las AFP en cada país no reportan los indicadores de manera homogénea, las diferencias se producen tanto en el contenido y la formulación de los indicadores, así como también en el formato que utiliza cada grupo de resultado y/o agencia. Algunos de los informes consideran información presupuestaria, otros no la informan y en ningún caso es evidente su vinculación con los efectos y los indicadores.

¹¹ SMART hacen referencia a las 5 características básicas que cada indicador debe tener: ser específico, medible, alcanzable, relevante y poder completarse a tiempo.

La combinación de resultados poco precisos, indicadores deficientes e informes diversos y dispersos crean el mayor obstáculo para las evaluaciones. Si no se puede contar con información clara, sistematizada y adecuada que funja como evidencia adecuada, es vital desarrollar otros mecanismos de recolección de información que permitan completar la fotografía. Por esto es importante también considerar al personal que es custodio de experiencias e informaciones no concretizadas en informes o reportes, sin embargo, esto también tiene el reto de lidiar con la rotación del personal entre las agencias y de las instituciones públicas. Es en este espacio donde la expertise de grupo evaluador y las orientaciones técnicas precisas toman mayor relevancia, pues sortear estos desafíos requiere de conocimiento de metodologías adecuadas al contexto del SNU y al de cada país.

3.4.3. Desafíos

Evaluar un instrumento tan complejo como los Marcos de Cooperación es enfrentarse a situaciones desafiantes, pues no solo los obstáculos de información o los espacios de vinculación generan complicaciones, si no que el mismo proceso de evaluación tiene sus propios retos. En el metaanálisis de estas evaluaciones se descubre el patrón de desafíos referentes al alcance de la evaluación, y retos propios del equipo evaluador.

En términos de alcance del ejercicio, las evaluaciones abarcan toda la cooperación entre el gobierno y el sistema de Naciones Unidas, no es solo una mirada desde la perspectiva del UNCT o exclusivo de los programas conjuntos, se debe incorporar todo lo que se hace en las agencias en línea con el marco. Por esto la reforma planea un horizonte estricto donde las planificaciones de cada AFP deben converger. En esta línea, es un desafío para la OCR tener claros sus incentivos para evaluar, la manera en que se usará para el desarrollo de nuevas programaciones y el posicionamiento del SNU.

Dentro de los desafíos propios de una evaluación de estas dimensiones, destaca principalmente la necesidad de un enfoque sistémico que permita comprender cómo se van dando los procesos internos y externos del SNU. Los MC son estrategias con objetivos, indicadores, resultados al igual que otras intervenciones, sin embargo, durante su proceso de evaluación el foco es distinto a los programas y proyectos ya que se está evaluando del trabajo de un grupo de organizaciones, en distintos territorios y además implementado por terceros. Esto requiere de un ejercicio sistémico y multinivel poco usual en el campo de las evaluaciones.

Retomando el alcance de las evaluaciones, es un desafío importante de superar el poder fortalecer la incorporación significativa de las voces de otros actores más allá del Estado, como la academia, sector privado, organizaciones no gubernamentales, la sociedad civil y otros actores implementadores locales, es necesario llegar hasta ellos para ver la coherencia y relevancia de sus interacciones. Para el caso particular del gobierno, es importante dejar claro que la evaluación no es solamente un mecanismo de rendición de cuentas interno del SNU.

Finalmente, un desafío que se presenta en todas las evaluaciones es superar la sobre consulta o exceso de evaluaciones a los que se someten a los informantes claves. Esto redundaría en la necesidad de mayor vinculación de las AFP entre sí y con el Marco de Cooperación pues se requiere de un esfuerzo de sincronización de los procesos de consultas y evaluaciones de las intervenciones pues no se debe dejar de incorporar sus voces.

Capítulo 4: Conclusiones

Del metaanálisis de los informes de evaluación de los Marcos de Cooperación se evidencian tres elementos importantes para tener en cuenta en lo que respecta al rol del SNU y la implementación de su reforma en América Latina.

En primer lugar, los informes de evaluación proporcionan evidencia de la implementación de las directrices de la reforma en una fase inicial pero prometedora. La incorporación de las directrices de la reforma del SNU es un proceso que implica transformar la manera en la que las AFP han trabajado en cada país, para esto se requiere tiempo y voluntad además de los instrumentos metodológicos que orienten el cómo hacerlo. En esta línea se destacó la importancia de la comunicación como habilitadora de la articulación, y el rol vital del/la Coordinador(a) Residente (CR) para la implementación de la reforma. En los cinco países de estudio, se visualizó que la reforma se abordó como un tema que le atañe casi exclusivamente a los equipos de Naciones Unidas, como una tarea que se deben a sí mismos, pero sin dejar de lado la adaptación a las características de cada país en particular.

El reposicionamiento del SNU busca optimizar recursos, generar una sola voz con todos sus miembros, esto no significa que la gestión conjunta en el MC por parte del equipo país se trata de hacer ‘todo todos y al mismo tiempo’, lo que se busca es racionalizar la interagencialidad y la interlocución con las instituciones nacionales en función del objetivo de desarrollo de cada país. Cambios que se están realizando incipientemente en esta generación de transición a los MC.

En segundo lugar, el metaanálisis permitió reconocer que además de ser un tema de cooperación internacional, los Marcos de Cooperación son una planificación absorta en su contexto inmediato y los mandatos específicos de cada AFP, lo que dificulta el aprender de las experiencias de los demás países latinoamericanos que están asimilando las mismas transformaciones. En este sentido cabe reconocer que la ventaja comparativa más destaca del SNU es poder acceder a estructuras regionales y mundiales donde se puede compartir el conocimiento técnico que los gobiernos y las comunidades necesitan. Para el contexto latinoamericano es muy valioso poder tener acceso a la generación de evidencia que permita comparar las experiencias de otros países cuyos problemas y contextos son similares entre sí.

En tercer lugar, en el metaanálisis se encontró que las intervenciones con mayor potencial de sostenibilidad son aquellas en las que se aporta a las políticas públicas nacionales favoreciendo la adopción de enfoques y estándares internacionales de derechos humanos, principalmente en línea con la protección de poblaciones en situaciones de vulnerabilidad. El fortalecimiento de los Estados es la principal misión del SNU para alcanzar su máximo objetivo de desarrollo, paz y bienestar para las personas, lo que incentiva una alta interacción entre los marcos de cooperación y las políticas públicas nacionales.

Si bien es cierto que las estrategias de desarrollo que se están implementando desde Naciones Unidas, tienden a influir directa o indirectamente en las prioridades y en los contenidos de las políticas públicas de los países al tematizar la cooperación internacional, en este metaanálisis se destacaron casos en los que la agenda nacional prevalece prioritariamente. Es decir que existen diferentes acercamientos políticos estratégicos a las agendas internacionales por parte de los países. La experiencia de Bolivia -por ejemplo- al posicionar su agenda nacional de desarrollo por sobre los ODS puede ser una señal que interpela a la adaptación del SNU a las agendas nacionales, en un marco de respeto y valoración de sus propios procesos políticos.

El diseño e implementación de políticas públicas exitosas es una tarea compleja propia de cada gobierno nacional, requiere del análisis de la situación problemática, la definición de objetivos claros y medibles, la consulta y participación activa de las partes interesadas, el respaldo del marco normativo sólido, la asignación de recursos humanos, tecnológicos y financieros suficientes, la coordinación y cooperación efectiva entre los actores. En cada una de estas etapas el apoyo del SNU requiere de un esfuerzo coordinado de adaptación al contexto nacional para potencializar su apropiación y sostenibilidad.

En esta línea vale destacar que el Sistema de Naciones Unidas ha desempeñado un papel importante en el desarrollo de políticas públicas en América Latina, proporcionado asistencia técnica, capacitación y recursos financieros para fortalecer las capacidades institucionales, mejorar la gobernanza y fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Un apoyo que fluye desde el SNU hacia las políticas específicas de cada país, pero también nace desde ellos en la priorización de temáticas, siempre con el objetivo del trabajo conjunto para no dejar a nadie atrás en la ruta del desarrollo sostenible.

Finalmente, los procesos de evaluación contribuyen a una mejor gobernanza y al logro de resultados más efectivos al proporcionar información objetiva y basada en evidencia, mejorar la toma de decisiones, promover la rendición de cuentas y la transparencia, y fomenta el aprendizaje y la eficiencia. Beneficios muy provechosos tanto en el ámbito de las políticas públicas como en el de la cooperación internacional. Así también, el aprovechar la información generada por las evaluaciones de los Marcos de Cooperación en un metaanálisis genera un espacio de aprendizaje y de construcción de conocimiento para mejorar los marcos posteriores, tanto en los mismos países estudiados como hacia otros a través de recomendaciones generales derivadas.

Bibliografía

- A/RES/72/279 (2018) Repositioning of the United Nations development system in the context of the quadrennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system. General Assambly. United Nations.
- Bañón, R., & Carrillo, E. (1997). La nueva Administración Pública.
- Bondas, T., & Hall, E. O. C. (2007). Challenges in Approaching Metasynthesis Research. *Qualitative Health Research*, 17(1), 113121. <https://doi.org/10.1177/1049732306295879>
- Bouzas, R (2005) “Los caminos de la evaluación de políticas públicas: una revisión del enfoque”. RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas.
- CAD. (2019). Mejores criterios para una mejor evaluación: Definiciones revisadas de los criterios de evaluación y principios para su utilización. OCDE.
- Cardozo, M. (2020). Evaluación y metaevaluación de programas públicos. Estado del arte. Universidad Autónoma Metropolitana.
- Cejudo, G., & Maldonado, C. (2011) De las recomendaciones a las acciones: La experiencia del Premio 2011 Programas Federales Comprometidos con el Proceso de Evaluación (1a. Edición). Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. <https://clear-lac.org/3dfliipbook/delasrecomendacionesalasacciones/>
- CEPAL. (2019). La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Una oportunidad para América Latina y el Caribe. Objetivos, metas e indicadores mundiales. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/40155>
- Faúndez, A. (2020). Evaluación del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Uruguay 20162020. Informe Final. <https://unsdg.un.org/un-in-action/uruguay>
- Faúndez, A. (2021). Evaluación del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo en El Salvador 20162020. Informe Final. <https://unsdg.un.org/un-in-action/el-salvador>
- Faúndez, A.; Delaney, C.; Olavarría, C.; Quirós, S. & Ravanal, P. (2022c). Evaluación del Marco de Complementariedad de las Naciones Unidas para el Vivir Bien en Bolivia 20182022. Informe final. <https://unsdg.un.org/un-in-action/bolivia>
- Faúndez, A.; Delaney, C.; Olavarría, C.; Quiroz, S. & Ravanal, P (2022b). Evaluación del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2018-2022 en la República Dominicana. Informe final. - <https://unsdg.un.org/un-in-action/dominican-republic>
- Faúndez, A.; Delaney, C.; Olavarría, C.; Quiroz, S. & Ravanal, P. (2022a). Evaluación del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Chile 20192022. Informe final. <https://unsdg.un.org/un-in-action/chile>

- Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. (2019). Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible: Directrices internas. https://unsdg.un.org/sites/default/files/201910/UNCooperationFrameworkInternalGuidanceFinalJune2019_1.pdf
- GNUDS. (2017). Orientación sobre el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <https://unsdg.un.org/es/resources/orientacion-sobre-el-marco-de-asistencia-de-las-naciones-unidas-para-el-desarrollo>
- Huitrón, A., & Santander, G. (2018). La Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe: Implicaciones, avances y desafíos. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 5(1), 311. <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=fap&AN=131841105&lang=es&site=ehostlive>
- Naciones Unidas (2022) Objetivos de Desarrollo Sostenible. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/developmentagenda/>
- Naciones Unidas. (2018, d). Presentación de la resolución del Nuevo posicionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. https://www.fao.org/fileadmin/user_upload/faoweb/membersgateway/SGlettertoUNDSPrincipals.pdf
- Naciones Unidas. (2018a). Antecedentes del reposicionamiento del Sistema de Naciones Unidas para el Desarrollo. https://www.fao.org/fileadmin/user_upload/faoweb/membersgateway/Backgrounder.pdf
- Naciones Unidas. (2018b). Nuevo posicionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo en el contexto de la revisión cuatrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo (A/RES/72/279; p. 7). Asamblea General.
- Naciones Unidas. (2018c). Frequently Asked Questions. https://www.fao.org/fileadmin/user_upload/faoweb/membersgateway/FAQ.pdf
- Naciones Unidas. (2018e). Mensajes claves del reposicionamiento del sistema de Naciones Unidas para el desarrollo. https://www.fao.org/fileadmin/user_upload/faoweb/membersgateway/KeyMessages.pdf
- Naciones Unidas. (2020). Plan de Respuesta COVID -19. Chile
- Ocampo, J. A., Alonso, J. A., Griffith-Jones, S., Kaul, I., Jenks, B., Bárcena, A., Titelman, D., Ocampo, J. A., & Blondin, D. (Eds.). (2015). *Gobernanza global y desarrollo: Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*. Siglo Veintiuno Editores / CEPAL.
- OCDE (2010) Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2005). Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Recuperado de <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclarationandaccraagendaforaction.htm>
- Tassara, C. (2020). Capítulo 4: Cooperación internacional y políticas públicas: análisis de casos latinoamericanos.

- United Nations Evaluation Group. (2016). Detail of Norms and Standards for Evaluation (2016).
<http://www.unevaluation.org/document/detail/1914>
- United Nations Evaluation Group. (2021). Guidelines for the Evaluation of the United Nations Sustainable Development Cooperation Framework.

Anexos

Anexo A. Marcos de Cooperación para el Desarrollo sostenible disponibles para el público.

- Bolivia: <https://unsdg.un.org/un-in-action/bolivia>
- Chile: <https://unsdg.un.org/un-in-action/chile>
- República Dominicana <https://unsdg.un.org/un-in-action/dominican-republic>
- El Salvador <https://unsdg.un.org/un-in-action/el-salvador>
- Uruguay <https://unsdg.un.org/un-in-action/uruguay>

Anexo B. Matriz de evaluación

Objetivos	Preguntas	Fuentes de datos	Métodos e instrumentos de recolección	Método de análisis de datos
Comparar los resultados de la evaluación de los Marcos de Cooperación en el contexto de la reforma de SNU en Uruguay, El Salvador, Chile, Bolivia y República Dominicana entre el 2016 y el 2022	<p>¿Hay algún patrón o lección para aprender acerca de los resultados?</p> <p>¿Cuáles son las fortalezas en los países que emergen de las evaluaciones de los MC?</p> <p>¿Hay hallazgos y conclusiones que apunten hacia la misma dirección entre los países?</p>	<p>- Informes finales de evaluación de los Marcos de Cooperación:</p> <p>Uruguay (Faúndez, 2020) y El Salvador (Faúndez, 2021) 2016 2020, Bolivia (Faúndez et al, 2022c) y República Dominicana (Faúndez et al, 2022) 20182022 y Chile 2019 2022 (Faúndez et al, 2022a)</p> <p>- Documentos ONU: Reposicionamiento del Sistema de Naciones Unidas para el desarrollo</p> <p>- Informes finales de evaluación de los Marcos de Cooperación:</p>	<p>- Entrevista semiestructurada al equipo evaluador</p> <p>- Revisión documental</p>	<p>- Análisis cualitativo de los documentos y triangulación de las opiniones recogidas en las entrevistas</p>
Caracterizar la evaluación de los Marcos de Cooperación de los 5 países de estudio, en el contexto de transición e implementación de la reforma del SNU.	<p>¿Cuáles desafíos para la implementación de la reforma se identificaron en los procesos de evaluación?</p> <p>¿Cómo fueron abordados los asuntos de género y derechos humanos en las evaluaciones de los MC?</p>	<p>Uruguay (Faúndez, 2020) y El Salvador (Faúndez, 2021) 2016 2020, Bolivia (Faúndez et al, 2022c) y República Dominicana (Faúndez et al, 2022) 20182022 y Chile 2019 2022 (Faúndez et al, 2022a)</p> <p>- Documentos ONU: Reposicionamiento del Sistema de Naciones Unidas para el desarrollo</p>	<p>- Entrevista semiestructurada al equipo evaluador</p> <p>- Revisión documental</p>	<p>Análisis cualitativo de los documentos y triangulación de las opiniones recogidas en las entrevistas</p> <p>Matriz de calificación de rangos de éxito por criterio de evaluación por país</p> <p>Comparación de los resultados de la matriz de calificación entre los 5 países</p>

<p>Analizar las orientaciones de la reforma del SNU en los Marcos de Cooperación de los 5 países de estudio en el periodo 2016 2022</p>	<p>¿Existe algún patrón de los resultados de la implementación de la reforma? ¿Cuáles han sido los elementos de la reforma más comunes entre los países?</p>	<p>- Informes finales de evaluación de los Marcos de Cooperación:</p> <p>Uruguay (Faúndez, 2020) y El Salvador (Faúndez, 2021) 2016 2020, Bolivia (Faúndez et al, 2022c) y República Dominicana (Faúndez et al, 2022) 20182022 y Chile 2019 2022 (Faúndez et al, 2022a)</p> <p>- Documentos ONU: Reposicionamiento del Sistema de Naciones Unidas para el desarrollo</p>	<p>- Entrevista semiestructurada al equipo evaluador - Revisión documental</p>	<p>Análisis cualitativo de los documentos y triangulación de las opiniones recogidas en las entrevistas Matriz de comparación entre los lineamientos UNEG y las prácticas de los países</p>
<p>Destacar los principales factores que influyen en la vinculación de la programación de las agencias fondos y programa con el Marco de Cooperación en los 5 países de estudios.</p>	<p>¿Qué fortalezas y desafíos señalan las evaluaciones con respecto a los esfuerzos del trabajo interagencial? ¿Existe algún patrón en la vinculación de las AFP con los MC?</p>	<p>- Informes finales de evaluación de los Marcos de Cooperación:</p> <p>Uruguay (Faúndez, 2020) y El Salvador (Faúndez, 2021) 2016 2020, Bolivia (Faúndez et al, 2022c) y República Dominicana (Faúndez et al, 2022) 20182022 y Chile 2019 2022 (Faúndez et al, 2022a).</p>	<p>- Entrevista semiestructurada al equipo evaluador - Revisión documental</p>	<p>Análisis cualitativo de los documentos y triangulación de las opiniones recogidas en las entrevistas</p>
<p>Reconocer los principales factores facilitadores y obstaculizadores de la evaluación en los Marcos de Cooperación en Uruguay, El Salvador, Chile, Bolivia y República Dominicana entre el 2016 y el 2022.</p>	<p>¿Cuáles son los principales factores facilitadores de la evaluación en los Marcos de Cooperación en Uruguay, El Salvador, Chile, Bolivia y República Dominicana entre el 2016 y el 2022? ¿Cuáles son los principales factores obstaculizadores de la evaluación en los Marcos de Cooperación en Uruguay, El Salvador, Chile, Bolivia y República Dominicana entre el 2016 y el 2022?</p>	<p>- Informes finales de evaluación de los Marcos de Cooperación:</p> <p>Uruguay (Faúndez, 2020) y El Salvador (Faúndez, 2021) 2016 2020, Bolivia (Faúndez et al, 2022c) y República Dominicana (Faúndez et al, 2022) 20182022 y Chile 2019 2022 (Faúndez et al, 2022a).</p>	<p>- Entrevista semiestructurada al equipo evaluador - Revisión documental</p>	<p>Análisis cualitativo de los documentos y triangulación de las opiniones recogidas en las entrevistas.</p>

Anexo C. Pauta de entrevista a equipo evaluador

Metaanálisis de la evaluación de los marcos de cooperación de Naciones Unidas en 5 países de Latinoamérica

Pauta de preguntas para evaluadores

Nombre		
Evaluaciones en las que participó		
Fecha		
Objetivo	Pregunta	Notas
Caracterización	1. ¿ Puede describir los procesos de evaluación de MC en los que ha participado? Especialmente ¿existió algún elemento característico o diferenciador de cada proceso de evaluación?	
Caracterización	2. ¿Cómo fueron abordados los enfoques de género y derechos humanos en la evaluación?	
Reforma	3. ¿Considera que se conoce e implementa lo suficiente la reforma de SNU en los países evaluados?	
Reforma	4. ¿Cuáles han sido los elementos de la reforma más comunes entre los países? ¿Existe algún patrón o similitudes repetidas en el desarrollo de las evaluaciones?	
Vinculación de AFP	5. ¿Cómo describiría la vinculación de las AFP en los procesos (planeación, implementación y evaluación) del MC? ¿Existe algún elemento determinante para su vinculación?	
Vinculación de AFP	6. ¿Cómo definiría el rol de las/ los OCR ? ¿Podría distinguir algún elemento determinante en su participación en los procesos de planeación, implementación y evaluación del MC ¿	
Evaluación MC	7. ¿Cuál considera que sea el principal elemento obstaculizador para la evaluación de los Marcos? ¿cuál sería el mayor facilitador?	
Evaluación MC	8. ¿Cuáles serían las principales lecciones aprendidas de las evaluaciones de los Marcos: aprendidas como evaluador y para los OCR?	
Evaluación MC	9. ¿Cómo interactúa los MC con las políticas públicas de cada país	
Evaluación MC	10. Considera determinante para la consecución de los resultados del MC la relación que se tenga entre la OCR y el SNU con el gobierno en turno de los países	
Evaluación MC	11. ¿Alguna recomendación para mejorar la implementación de la reforma y/o la coordinación de las AFP en los MC	
	12. Comentarios adicionales	

Anexo D. Consentimiento informado

Metaanálisis de la evaluación de los marcos de cooperación de Naciones Unidas en 5 países de Latinoamérica

Hoja de información del participante

Por la presente le invito a participar como informante clave en el Metaanálisis de la evaluación de los marcos de cooperación de Naciones Unidas. La siguiente información explica los motivos por los cuales esta investigación se está realizando y lo que implica su desarrollo. Por favor, no dude en ponerse en contacto conmigo en caso de posteriores dudas o consultas (ver datos de contacto más abajo).

Para obtener el grado académico de Magister, debo desarrollar un estudio de caso en un tema de política pública, y en este marco he escogido indagar sobre el reposicionamiento del SNU para el Desarrollo Sostenible que modifica el diseño e implementación de los Marcos de Cooperación. Específicamente, se busca comparar las evaluaciones de los 5 países en el contexto latinoamericano: Uruguay, El Salvador, Chile, Bolivia y República Dominicana; para rescatar el aprendizaje que cada proceso implicó, destacando los elementos comunes y divergentes entre los mismos y fomentar la construcción de conocimiento para mejorar los marcos posteriores, tanto en los mismos países como hacia otros a través de recomendaciones generales.

Esta investigación se concentra en los siguientes objetivos:

Objetivo general:

Comparar los resultados de la evaluación de los Marcos de Cooperación en el contexto de la reforma de SNU en Uruguay, El Salvador, Chile, Bolivia y República Dominicana entre el 2016 y el 2022

Objetivos específicos:

Caracterizar la evaluación de los Marcos de Cooperación de los 5 países de estudio, en el contexto de transición e implementación de la reforma del SNU.

Analizar las orientaciones de la reforma del SNU en los Marcos de Cooperación de los 5 países de estudio en el periodo 2016-2022

Destacar los principales factores que influyen en la vinculación de la programación de las agencias fondos y programa con el Marco de Cooperación en los 5 países de estudios.

Identificar los principales factores facilitadores y obstaculizadores de la evaluación en los Marcos de Cooperación en Uruguay, El Salvador, Chile, Bolivia y República Dominicana entre el 2016 y el 2022

Estoy buscando recolectar la información referente a los procesos de evaluación de los Marcos de Cooperación desde diferentes puntos de vista sobre esta materia, en base a entrevistas aplicadas a participantes del proceso. Su participación aportará conocimientos de reflexión, análisis y crítica mejorando el

conocimiento respecto de los procesos de evaluación de los Marcos de Cooperación que se llevaron a cabo en el periodo 2020 2022.

Toda la información proporcionada será recogida confidencialmente en un archivo protegido y la información será tratada de forma anónima y en línea con las consideraciones éticas reglamentadas por la universidad. Por último, esta información será completamente eliminada cuando el grado académico haya sido otorgado.

Cabe recordarle que tomar o no parte en esta investigación es una decisión libre e informada, considerando incluso que si usted accede a la entrevista tiene el derecho a detenerla en cualquier momento que estime apropiado.

Después de haber leído esta información, si está dispuesto/ dispuesta a participar en este metaanálisis, encargaré una entrevista para el día que estime conveniente en relación con su disponibilidad. La entrevista tomará aproximadamente 45 minutos y será por medio de una videollamada en la plataforma zoom. Le solicitaré que firme el siguiente formulario de consentimiento que demuestra su conocimiento acerca de los objetivos de la investigación, el acuerdo voluntario para tomar parte en ella, y la posibilidad de grabar sus respuestas.

Valoro mucho su tiempo por lo que compartiré con usted un resumen de los hallazgos al culminar el metaanálisis. Si tiene cualquier otra pregunta o necesita más información, por favor siéntase en la libertad de contactarme al correo electrónico maría.montero@ug.uchile.cl o al teléfono celular +56 9 20169910.

Antecedentes de la persona que participa de la entrevista

Nombre:

Organización:

Evaluaciones de Marcos de Cooperación en las que participó (marcar con una X las que correspondan):

Bolivia Chile El Salvador República Dominicana Uruguay

Fecha

Firma

Anexo E. Matriz de codificación

Objetivos	Preguntas de investigación	Preguntas de entrevista	Códigos
Caracterizar la evaluación de los Marcos de Cooperación de los 5 países de estudio, en el contexto de transición e implementación de la reforma del SNU.	<p>¿Cuáles desafíos para la implementación de la reforma se identificaron en los procesos de evaluación?</p> <p>¿Cómo fueron abordados los asuntos de género y derechos humanos en las evaluaciones de los MC?</p>	<p>¿Puede describir los procesos de evaluación de MC en los que ha participado? Especialmente ¿existió algún elemento característico o diferenciador de cada proceso de evaluación?</p> <p>¿Cómo fueron abordados los enfoques de género y derechos humanos en la evaluación?</p>	<p>Adaptación/ actualización</p> <p>Agenda 2030</p> <p>Contexto</p> <p>COVID 19</p> <p>Enfoque de derechos humanos</p> <p>Terreno</p> <p>UNDAF</p>
Analizar las orientaciones de la reforma del SNU en los Marcos de Cooperación de los 5 países de estudio en el periodo 2016- 2022.	<p>¿Existe algún patrón común en la implementación de la reforma en los países respecto de la evaluación de los MC?</p> <p>¿Cuáles han sido los elementos de la reforma más comunes entre los países?</p>	<p>¿Considera que se conoce e implementa lo suficiente la reforma de SNU en los países evaluados?</p> <p>¿Cuáles han sido los elementos de la reforma más comunes entre los países?</p> <p>¿Existe algún patrón o similitudes repetidas en el desarrollo de las evaluaciones?</p>	<p>Elemento común</p> <p>Estrategia de cooperación</p> <p>Movilización conjunta de recursos</p> <p>Reforma SNU</p> <p>Rol CCA</p>
Destacar los principales factores que influyen en la vinculación de la programación de las agencias fondos y programa con el Marco de Cooperación en los 5 países de estudios.	<p>¿Qué fortalezas y desafíos señalan las evaluaciones con respecto a los esfuerzos del trabajo interagencial?</p> <p>¿Existe algún patrón en la vinculación de las AFP con los MC?</p>	<p>¿Cómo describiría la vinculación de las AFP en los procesos (planeación, implementación y evaluación) del MC? ¿Existe algún elemento determinante para su vinculación?</p> <p>6. ¿Cómo definiría el rol de las/ los OCR? ¿Podría distinguir algún elemento determinante en su participación en los procesos de planeación, implementación y evaluación del MC?</p>	<p>Desafío de integración</p> <p>Evaluación y monitoreo</p> <p>Facilitador</p> <p>Fortalezas</p> <p>OCR</p> <p>Trabajo interagencial</p> <p>UNCT</p>
Reconocer los principales factores facilitadores y obstaculizadores de la evaluación en los Marcos de Cooperación en Uruguay, El Salvador, Chile, Bolivia y República Dominicana entre el 2016 y el 2022.	<p>¿Cuáles son los principales factores facilitadores de la evaluación en los Marcos de Cooperación en Uruguay, El Salvador, Chile, Bolivia y República Dominicana entre el 2016 y el 2022?</p>	<p>¿Cuál considera que sea el principal elemento obstaculizador para la evaluación de los Marcos? ¿cuál sería el mayor facilitador?</p> <p>¿Cuáles serían las principales lecciones aprendidas de las evaluaciones de los Marcos: aprendidas como evaluador y para los OCR?</p>	<p>Buena práctica</p> <p>Desafío de evaluación</p> <p>Gobernanza</p> <p>Indicadores</p> <p>Lecciones aprendidas</p> <p>Obstáculo</p> <p>Política pública</p> <p>Sociedad civil</p>

¿Cuáles son los principales factores obstaculizadores de la evaluación en los Marcos de Cooperación en Uruguay, El Salvador, Chile, Bolivia y República Dominicana entre el 2016 y el 2022?

¿Cómo interactúa los MC con las políticas públicas de cada país?
¿Considera determinante para la consecución de los resultados del MC la relación que se tenga entre la OCR y el SNU con el gobierno en turno de los países?

Fuente: Elaboración propia.