

INFORME FINAL DE EVALUACIÓN

MARCO DE ASISTENCIA DE LAS
NACIONES UNIDAS PARA EL
DESARROLLO EN HONDURAS
2012-2016

Contenido

Reconocimientos.....	2
Lista de Abreviaturas y Acrónimos.....	3
Resumen Ejecutivo.....	4
Descripción de la Intervención.....	9
La Evaluación. Metodología.....	10
Hallazgos.....	13
Diseño / Pertinencia.....	13
Formulación.....	14
Instrumentos de gestión programática.....	14
Eficiencia.....	15
Estructura de funcionamiento.....	15
Curso de la acción. Hitos.....	19
Desempeño Administrativo – Financiero.....	20
Eficacia.....	21
Articulación del MANUD.....	21
Logros por Efectos.....	23
Indicadores.....	30
Valor agregado del SNU.....	31
Sostenibilidad.....	32
Apropiación.....	32
Fortalecimiento de capacidades.....	33
Sostenibilidad de los resultados.....	33
Sostenibilidad social. Comunicación.....	34
Conclusiones.....	34
Lecciones Aprendidas.....	35
Recomendaciones.....	36
Diseño.....	36
Gestión.....	37
Anexo Metodológico.....	38

Reconocimientos

Gracias al equipo de la OCR de Honduras por su apoyo en la conformación de la Agenda de entrevistas y la facilitación de toda la información necesaria.

A la Coordinadora Residente por su franqueza y compromiso con la evaluación para la extracción de aprendizajes de cara a la siguiente programación de MANUD.

Al UNCT por abrir su espacio para la reflexión sobre los hallazgos preliminares de la evaluación y mostrarse anuente a asumir las lecciones aprendidas.

Un agradecimiento general a todos los participantes en el proceso de evaluación, pues sin ellos no sería posible.

Esta evaluación ha sido solicitada y financiada por la Oficina de la Coordinadora Residente del Sistema de las Naciones Unidas en Honduras. Las opiniones expresadas en este informe son las del consultor y en ningún caso debe considerarse que representan las de esta organización. Cualquier error u omisión es responsabilidad del autor.

Lista de Abreviaturas y Acrónimos

CCA	Evaluación Común de País (Siglas en inglés)
UNETE	Equipo de Naciones Unidas para Preparación y Respuesta a Desastres
UNCT	Equipo de País de Naciones Unidas
SNU	Sistema de Naciones Unidas
CICIH	Comisión Internacional contra la Impunidad en Honduras
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
F-ODM	Fondo para el Logro de los Objetivos del Milenio
SSR	Salud Sexual y Reproductiva
FAO-PESA	Programas Especiales para la Seguridad Alimentaria
OPS/PMS	Organización Panamericana de la Salud
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OCR	Oficina de la Coordinadora Residente
SEPLAN	Secretaría de Planificación y Cooperación Externa
PMA	Programa Mundial de Alimentos
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo
FAO	Fondo de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
CR	Coordinadora Residente
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Siglas en inglés)
CERF	Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia (Siglas en inglés)
DFID	Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido
ENDESA	Encuesta de Demografía y Salud
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
COPECO	Comisión Permanente de Contingencias
SOP'S	Procedimientos Operativos Estándar (Siglas en inglés)
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas (Siglas en inglés)
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

Resumen Ejecutivo

El 17 de marzo de 2011, el Gobierno de Honduras y el Sistema de las Naciones Unidas (SNU) suscribieron el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Honduras (MANUD, por sus siglas en Español, UNDAF por sus siglas en Inglés) para el período 2012-2016. Implica un costo presupuestado en \$161,410,000 que sería aportado por las 14 Agencias del SNU con presencia programática en el país.

En Honduras, junto al MANUD se elaboraron matrices de resultados para cada una de las áreas de prioridad, y un Marco de Seguimiento y Evaluación que incluye un conjunto de indicadores que servirían de base para el monitoreo del MANUD y un Calendario del Ciclo Programático de Seguimiento y Evaluación. Adicionalmente, en 2011 se elaboró un Plan de Acción del MANUD que constituye el mecanismo de programación conjunta que complementa y asegura que las prioridades estratégicas identificadas en el MANUD son operacionalizadas.

Las 5 áreas prioritarias identificadas junto con el Gobierno para la intervención, se tradujeron en el MANUD en 3 Áreas Estratégicas de Intervención:

Área Estratégica 1. En el marco de los derechos sociales y de los ODM's reconocidos por la comunidad internacional, contribuir a una Honduras sin pobreza extrema, educada y sana, con sistemas consolidados de protección social. \$53,580,000

Área Estratégica 2. En el marco de los derechos civiles y políticos, contribuir a una Honduras que se desarrolla en democracia, con seguridad y sin violencia, y un Estado moderno, transparente, responsable, eficiente y competitivo. \$14,830,000

Área Estratégica 3. En el marco de los derechos económicos y convenciones ambientales, contribuir a una Honduras productiva, generadora de empleos dignos, que aprovecha de manera sostenible e integrada sus recursos naturales, y reduce los riesgos de desastres derivados de la vulnerabilidad ambiental. \$93,000,000

De estas 3 Áreas derivan 10 Efectos Directos, los cuales expresan los cambios que se esperan obtener como resultado de la intervención del SNU en coordinación con las instituciones del Estado/Gobierno y organizaciones de sociedad civil socias.

En la Sección 6 del MANUD "Seguimiento y Evaluación" se establece que la evaluación final dará inicio en los primeros meses del año 2015, y su objeto será retroalimentar, en función de los resultados alcanzados, pertinencia, eficiencia, eficacia y lecciones aprendidas, la formulación conjunta del siguiente ciclo de programación.

Los TdR de la consultoría establecen que los propósitos de la evaluación son:

- Determinar la pertinencia de los efectos directos del MANUD;
- Determinar en qué medida, se contribuyó al fomento de las capacidades en el país;
- Determinar la eficacia del MANUD como marco de cooperación del SNU con el país;
- Identificar las lecciones aprendidas durante el ciclo programático en curso;
- Apoyar la rendición de cuentas del SNU a todas las partes interesadas del MANUD.

En atención a estos propósitos, el evaluador, junto con los demás actores y participantes, analiza los planteamientos estratégicos desarrollados, los modelos de gestión propuestos, la fluidez de los procesos administrativos, y el grado de diálogo y acción conjunta entre los diferentes actores. De igual forma, valora las capacidades de coordinación con otras programaciones, el fortalecimiento de capacidades generado, la inclusión de los ejes y enfoques transversales, y el valor agregado como Programación conjunta del SNU.

La metodología propuesta se define como constructiva, orientada a recoger recomendaciones y lecciones aprendidas; participativa, en la que todos deben tener voz; conjunta, en una relación horizontal y con una visión común; amplia, que trata de recoger una visión abierta que permita comparar la situación inicial y el panorama actual, analizando los resultados previstos y los no previstos; y sensible a los ejes transversales –género y derechos humanos–.

Este énfasis sugiere una revisión de las diferentes líneas de intervención, con el fin de valorar el avance del Proyecto hacia el logro de los Efectos y Productos previstos y sus indicadores, pero también para identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas que sean útiles para el siguiente ciclo de programación.

La evaluación analiza la pertinencia del Programa, su eficiencia, eficacia y sostenibilidad. Éstos son los principales criterios de evaluación, atendiendo a las especificaciones del Manual de Gestión de Evaluaciones del PNUD, y a los términos expresados en los TdR. Se generó una Matriz de Evaluación, en la cual se pormenoriza el alcance del análisis para cada criterio evaluativo, y se determinan las preguntas evaluativas a las cuales estará dando respuesta el ejercicio evaluativo.

En seguimiento a los acuerdos de París/Accra para la mejora de la ayuda al desarrollo, también se tienen en cuenta otros criterios en el proceso evaluativo: apropiación, alineamiento, armonización y enfoque de gestión basada en resultados. Estos análisis estarán insertos en los criterios evaluativos complementarios: Pertinencia incluirá alineamiento; Eficiencia incluirá armonización; Eficacia incluirá gestión basada en resultados; Sostenibilidad incluirá apropiación.

Pertinencia. La valoración respecto al diseño es buena. El proceso de formulación del MANUD estuvo apegado a los estándares exigidos en este tipo de procesos. Aunque no se desarrolló como tal un ejercicio de Evaluación Conjunta de País CCA, sí se contó con un documento compendio de otros análisis de situación del momento -IDH 2011-.

El Gobierno fue partícipe del proceso de formulación. Se produjo el necesario alineamiento a las directrices de acción del Gobierno en aquel entonces y sus principales documentos base: Plan de Gobierno 2010-2014; Visión de País y Plan de Nación 2010-2022.

Se definieron 3 áreas estratégicas, de las cuales se derivaron 10 Resultados. Esto indica un gran esfuerzo de síntesis para lograr un marco lógico sin muchos elementos. Se contó con un marco lógico completo y de calidad. Sus enunciados fueron redactados de forma clara y concisa.

Eficiencia. Se evidencian serias debilidades en cuanto a los mecanismos de gestión basada en resultados, lo cual incluye seguimiento, reporte y análisis.

El desarrollo del MANUD tuvo un inconveniente esencial derivado de una rotación en la figura de la Coordinación Residente CR. En el período del Programa hubo dos CR, y en los intervalos se

sucedieron sendos responsables ad interim. Aunque no determinante, es un factor que condiciona la lógica del MANUD, pues no siempre cobró el mismo impulso.

El Plan de Acción definió las instancias de gestión programática necesarias para el seguimiento y la evaluación. Se identifica un condicionante por su alto número, con diferentes denominaciones y en varios casos duplicadas. Estas instancias, en general, experimentaban falta de convocatoria, lo cual derivó en una pérdida de compromiso hacia su funcionamiento. Ante esta situación, se produjo una decisión del UNCT de suspender su funcionamiento.

En los cuatro años de curso de la programación, no ha habido un reporte formal de avance como tal. Sí se emitieron notas acerca del avance programático, muy esquemáticas, las cuales fueron presentadas al UNCT. En estas presentaciones no se analizaron aspectos como valoración de los riesgos, avance en los indicadores, la ejecución financiera o la revisión del sistema de gestión.

Tampoco se emitió ningún reporte al Gobierno. El UNCT decidió no hacerlo en el primer año, debido a una circunstancia política concreta. En los siguientes años tampoco se hizo. En general, se identifica una falta de apropiación del MANUD a lo interno, que se exporta hacia fuera. El socio de Gobierno no prestó atención a este instrumento, que lo encontró como un requisito sin utilidad, meramente administrativo, exigido por parte del Sistema de Naciones Unidas.

Respecto al desempeño financiero, de la limitada información disponible se pueden extraer dos impresiones generales. La primera es la buena capacidad para movilizar recursos, pues el reporte intermedio apunta a la consecución de las metas de fondos por movilizar. El segundo aspecto a destacar es la gran capacidad de ejecución demostrada por parte de las Agencias. En muchos casos ya se ha producido la ejecución total o por encima de lo presupuestado para el ciclo de programa.

Eficacia. La valoración es de alto rendimiento de las Agencias y la consecución de avances significativos en el desarrollo nacional. No obstante, en términos generales, no fue debido a una articulación interagencial programática, sino a la suma del accionar de las diferentes Agencias.

El Plan de Acción preveía el desarrollo de programas conjuntos como unidad operativa programática básica del MANUD. Se reportan algunas experiencias de éxito, no obstante, fueron pocas y mayormente a impulso de fondos externos que lo facilitaron; ejemplo de los tres proyectos de los F-ODM. En algunas ocasiones se desarrollaron a iniciativa propia, pero con carácter más casual que como parte de una programación estratégica. Algunos con resultados de éxito: Educación Integral de la Sexualidad y Habilidades para la Vida -UNFPA Y UNICEF-; la aprobación de la Ley de Lactancia Materna; adopción de los estándares de crecimiento OMS para niños menores de 5 años -PMA, OPS y UNICEF-; el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos -UNICEF, PNUD, OACNUDH-, el cual ha sido asumido por el nuevo Gobierno; el desarrollo de la campaña *Únete* para la erradicación de la violencia -PMA, UNFPA y PNUD-.

A instancias de la CR y del UNCT, y como medida alternativa a los grupos temáticos, se desarrollaron las llamadas iniciativas interagenciales. Constituyen articulaciones entre diferentes agencias para el desarrollo de ejes comunes: pobreza multidimensional (mosquitia), salud y seguridad ciudadana.

Aunque las programaciones interagenciales no fueron numerosas, sí se contabilizan logros desde las diferentes Agencias en contribución al MANUD como entrega conjunta desde el SNU.

Destacan: la elaboración y aprobación de un plan de la universalización de la educación Pre-básica, apuntando a la Universalidad en 2018; la aprobación de la Política y Plan Estratégico de Desarrollo Integral de Primera Infancia; o el trabajo en la mosquitia con la titulación de territorios de pueblos indígenas.

La programación previó el desarrollo de enfoques transversales; principalmente género y derechos humanos. Los mismos se articulaban mediante grupos temáticos transversales. En el caso de derechos humanos, toda la programación contenía el enfoque en sus enunciados. No obstante, el grupo temático transversal de derechos humanos tuvo un débil rendimiento como tal.

Respecto al enfoque de género, su inclusión en la programación se hace menos patente. Se visibiliza a nivel de algunos Efectos y Productos del Área Estratégica 2, referida a derechos civiles y políticos. El grupo transversal de género, no obstante, sí mantuvo una buena actividad, con agendas de trabajo y reportes periódicos de su gestión.

Se identifica una buena interacción con las ONG, aunque no como parte de una lógica MANUD, sino desde diversos proyectos de las Agencias que los siguen manteniendo como socios estratégicos.

En términos de armonización, aunque sin contar con una lógica estratégica, se desarrollaron experiencias destacables. Una de ellas es la ya mencionada de las Mesas de trabajo del grupo de donantes G16. Las mesas de Salud, Educación y Gestión de Riesgos resultaron ser espacios de posicionamiento que fueron debidamente explotados por las Agencias.

Por otro lado, la creación de la Red Humanitaria logró aglutinar toda la acción alrededor de COPECO, alcanzando una eficiencia altamente valorada. Además, se desarrolló la Plataforma de Gestión de la Cooperación (PGC) como sistema único de información de la Cooperación Externa en el país, con el apoyo de la Unión Europea y el Gobierno de Canadá.

Sostenibilidad. Desde lo programático, se trabajó fuertemente en la instalación de dinámicas de operación a lo interno de los socios, formulación de políticas públicas y adecuación del marco normativo. La valoración en general es positiva.

No obstante, la sostenibilidad no fue un eje transversalizado de forma estratégica en la programación. El Gobierno sigue teniendo una gran dependencia del SNU para el desarrollo con eficiencia y eficacia en determinadas temáticas.

Desde un enfoque de la sostenibilidad social de la intervención, la comunicación sigue siendo entendida como la acción para la visibilidad de las agencias y la celebración de efemérides. No se percibe un enfoque programático para la generación de cambios sociales y apoyo a las acciones.

Como conclusión, la evaluación identifica que se requirió un mayor compromiso y apropiación para el desarrollo del MANUD. Aún las diferentes debilidades, se pudo hacer más por subsanarlas y corregir tendencias. Faltó conocimiento, apropiación y actitud de cara al MANUD a lo interno del SNU. En general, los jefes de Agencia mostraron mayor interés en la articulación interagencial en el ámbito político que en lo programático. Esta misma actitud hacia el MANUD se trasladó al socio de Gobierno, quien muestra poco interés en la programación.

Lecciones aprendidas:

- ✓ El desarrollo del MANUD debe partir de un entendimiento común previo, acerca de su concepción y alcance. También requiere fuerte apropiación y liderazgo por parte del Gobierno.
- ✓ La estructura de gestión del MANUD debe ser lo más simple posible. El hecho de haber muchas instancias, provocó rechazo por su alta frecuencia de reunión e inoperancia.
- ✓ Las iniciativas interagenciales han demostrado que no es necesario que las programaciones conjuntas sean financiadas externamente para poder articularse.

Recomendaciones sobre el diseño:

- ✓ Las dinámicas del Gobierno deben ser tomadas en cuenta a la hora de planificar la próxima programación. En concreto las relacionadas con el cambio de Gobierno y el proceso electoral.
- ✓ Focalizar temáticamente y geográficamente la intervención. No todo lo que hacen las Agencias debe ser parte de la programación del MANUD.
- ✓ Diseñar un marco lógico completo para el Programa, pero a la vez, con los menos elementos posibles. Pocos efectos y pocos indicadores, un análisis concienzudo de supuestos y riesgos, y un ejercicio presupuestario lo más preciso posible.
- ✓ La comunicación debe ser entendida como una estrategia programática de intervención en apoyo para los cambios sociales o la incidencia política para favorecer los procesos.

Recomendaciones respecto a la gestión:

- ✓ Asegurar la participación del Gobierno en todos los estadios del Programa, desde la identificación y formulación, incluido el seguimiento y reporte.
- ✓ La gestión basada en resultados debe ser una premisa, y con ella, el desarrollo del ciclo de reporte como sistema integrado. Realizar un análisis periódico de avance -semestral- basado en cambios producidos y logros alcanzados: indicadores, ejecución y análisis de riesgos.
- ✓ Diseñar los mecanismos más sencillos para la gestión de los Grupos de trabajo del MANUD, con el número estrictamente necesario de instancias. Establecer la mínima periodicidad de reunión, con objetivos claros para las sesiones y responsabilidades definidas para sus miembros.
- ✓ La acción interagencial debe ser parte de los criterios de evaluación de desempeño del personal. Ello para impulsar una lógica de mayor apropiación a lo interno del SNU.
- ✓ Es necesario tener siempre presente la posibilidad de realizar revisiones del MANUD. El MANUD y su Plan de Acción no son documentos estáticos. Pueden y deben ser revisados como programación.
- ✓ En general, el SNU se debe mover de un enfoque orientado a la ejecución de proyectos a otro de transferencia de capacidades en aquellas áreas donde todavía se percibe dependencia.
- ✓ Colocar al MANUD, en todo momento, en el centro de la acción programática del SNU.

Descripción de la Intervención

En 2011 se elaboró un Plan de Acción del MANUD que constituye el mecanismo de programación conjunta. Tanto el MANUD como su Plan de Acción respondieron a prioridades nacionales establecidas en el Plan de Nación (2010-2022) y en la Visión de País (2010-2038), y a compromisos internacionales suscritos por el Estado Hondureño.

Durante 2014 se procedió a realizar una adecuación del MANUD -a nivel del Plan de Acción- respecto a las prioridades nacionales establecidas por el nuevo Gobierno -instalado en 2014- en su Plan Estratégico 2014-2018.

El MANUD abarca un período quinquenal 2012-2016, e implica un costo presupuestado en \$161,410,000 que sería aportado por las 14 Agencias del SNU con presencia programática en el país.

Las 5 áreas prioritarias identificadas para la intervención, se tradujeron en el MANUD en 3 Áreas Estratégicas de Intervención. De estas 3 Áreas derivan 10 Efectos Directos, los cuales expresan los cambios que se esperan obtener como resultado de la intervención, en coordinación con las instituciones del Estado/Gobierno y organizaciones de sociedad civil socias.

Los Efectos fueron definidos en función de unos aspectos de la problemática identificados conjuntamente con el Gobierno. Entre ellos:

- ✓ Baja cobertura de la educación preescolar y educación media, y desmejoramiento de la calidad.
- ✓ Falta de capacidad de los establecimientos de salud para cubrir la demanda de la población.
- ✓ Importante proporción de la población infantil con desnutrición crónica.
- ✓ Alta incidencia de enfermedades transmisibles.
- ✓ Pobreza extrema que alcanza a cuatro de cada diez hogares.
- ✓ Falta de confianza de los ciudadanos en las instituciones del Estado y el sistema electoral.
- ✓ Grave situación de violencia e inseguridad, unido a situación de impunidad.
- ✓ Falta de transparencia en la gestión del Estado y corrupción.
- ✓ Altas tasas de desempleo, principalmente femenino y trabajo infantil.
- ✓ Familias en situación de vulnerabilidad, más susceptibles al impacto de fenómenos naturales y relacionados con el cambio climático.
- ✓ Necesidad de una estructura organizativa funcional a lo interno del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos.
- ✓ Demanda insatisfecha de recursos como agua, energía y alimentos.

Los efectos estaban orientados a fortalecer las capacidades nacionales para resolver la problemática presentada y además, crear dinámicas de articulación para enfrentar de manera conjunta las acciones propuestas. En total se elaboraron treinta y seis Productos vinculados a los diez Efectos del MANUD y alineados con las prioridades nacionales de desarrollo establecidas en el Plan de Nación.

La gerencia de la programación tiene como representante última a la Coordinadora Residente junto con la SEPLAN del Gobierno. El equipo de país UNCT, se compone de los representantes

acreditados o personal de referencia en el país desde las diferentes Agencias especializadas y sirve como alta instancia decisoria desde el SNU.

Operativamente se cuenta con la Oficina de la Coordinadora Residente -OCR- para la articulación. Esta Oficina se vale a su vez de diferentes instancias creadas desde el MANUD para esta labor. Se dividen en Grupos Interagenciales, Grupos Asesores y Grupos Temáticos.

Por parte del Gobierno, SEPLAN asume el liderazgo y la coordinación en la implementación del Plan de Acción, conformando una estructura de trabajo (Dirección de Planificación, Coordinación Regional y Cooperación Externa) para coordinar las acciones con el SNU.

El proceso evaluativo ha tenido algunas complicaciones. Las reuniones con algunos grupos temáticos contaron con una débil participación de las Agencias. De hecho, algunos grupos del MANUD fueron expresamente activados para la evaluación, pues ya no funcionaban. Esto ha obligado a la obtención de la información de forma bilateral con las agencias. Aún las dificultades, se logró entrevistar un número de 52 personas.

Otra dificultad ha sido la disponibilidad de información referente al desempeño programático. No hubo reportes como tales, ni planificaciones, aunque sí hay otros documentos que han servido de referencia, como: Consolidados de Informe Interagencial 2012 y 2013; Logros del Grupo Temático de Género; Revisión programática de 2014; Evaluación del Efecto 2.3 de Gobernabilidad; Presentación Power Point al UNCT sobre Principales Logros del MANUD 2012-2016; Hacia la Salud Universal: Logros, avances y desafíos del sector salud 2015.

En el curso de la programación no hubo seguimiento a indicadores. Tampoco hubo seguimiento financiero, excepto un ejercicio que se realizó en 2014. Dada su importancia, se tomó la decisión de solicitar a las agencias la emisión de un reporte sobre los valores últimos de los indicadores para poder tener una referencia complementaria para la valoración programática. Del mismo modo, se les solicitó un reporte de avance en la ejecución financiera con corte a octubre de 2015. Esta solicitud no tuvo respuesta por parte de las Agencias y por tanto no se pudo contar con esta información para la evaluación.

La Evaluación. Metodología

Los términos de referencia de la evaluación plantean unos propósitos y objetivos para el ejercicio evaluativo. Como propósitos se plantean:

- Determinar la pertinencia de los efectos directos del MANUD;
- Determinar en qué medida se contribuyó con el fomento de capacidades en el país;
- Determinar la eficacia del MANUD como marco de coordinación de la cooperación del SNU;
- Identificar las lecciones aprendidas, los problemas, desafíos y oportunidades;
- Apoyar la rendición de cuentas del SNU a todas las partes interesadas del MANUD.

Los objetivos son:

- Valorar la contribución del SNU en el marco del MANUD a los resultados nacionales;
- Identificar los factores que han afectado a la contribución del SNU y obtener conclusiones;
- Proveer recomendaciones para mejorar la contribución del SNU en el país;
- Examinar los principios de programación, y estrategias que se han desarrollado.

Esencialmente, la evaluación se orienta hacia la obtención de aprendizajes. Se realiza una valoración precisa y objetiva de todo el curso del programa, alejada de todo enfoque fiscalizador. Por este motivo, la evaluación pone un énfasis especial en emitir un detalle de recomendaciones para la siguiente fase, bajo un enfoque de utilidad práctica.

Siguiendo las indicaciones de las guías del Sistema de Naciones Unidas para las evaluaciones del MANUD, se estructura un documento sencillo en su lectura y estructura, y preciso en su redacción.

El proceso de evaluación cuenta con un Informe Inicial en el cual se ofrece un detalle de la propuesta metodológica desarrollada por el consultor. El Informe Inicial cuenta con la una Matriz de Evaluación que detalla las preguntas de evaluación y los criterios concretos bajo los cuales van a ser valoradas.

Las preguntas derivan de las establecidas en los TdR y están orientadas a cubrir las necesidades de información de los usuarios de la evaluación. Las principales preguntas de evaluación se agrupan bajo cuatro criterios de evaluación -pertinencia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad-. Además: enfoques transversales -género y derechos humanos-; compromisos de París/Accra -armonización, alineamiento, apropiación y gestión basada en resultados-; y fortalecimiento de capacidades.

Pertinencia: ¿Hasta qué punto la programación está alineada con las prioridades nacionales y gubernamentales? ¿De qué modo se adaptó la programación a un cambio de Gobierno? ¿Se diseñaron adecuadas herramientas de gestión programática? ¿El diseño del programa fue suficientemente apoyado por los socios?

Eficiencia: ¿Hasta qué punto se han utilizado los recursos (fondos, experiencia y tiempo) de manera apropiada para lograr los Efectos esperados? ¿Se pudo haber utilizado los recursos de manera más eficiente? ¿El modelo de implementación fue el más adecuado para: implementar las actividades en tiempo y forma; ejecutar los fondos de manera eficiente; mantener el adecuado flujo de comunicación entre los socios del programa? ¿La estructura de gobernanza y gestión programática fue adecuada en una programación multi-actores?

Eficacia: ¿Hasta qué punto se han logrado los Efectos esperados o se ha avanzado hacia su consecución? ¿Cuál ha sido efectivamente la contribución del Programa a la consecución de dichos avances? ¿Cómo han aportado los Productos alcanzados al logro de los Efectos? ¿Hubo un adecuado enfoque de gestión basada en resultados? ¿Qué factores externos e internos han contribuido a producir o no los Efectos esperados?

Sostenibilidad: ¿Cuáles son los factores (sociales, económicos, políticos, institucionales entre otros) que han favorecido la consolidación de las dinámicas puestas en marcha? ¿Hasta qué punto existen políticas y marcos regulatorios establecidos que apoyarán la continuidad de los beneficios?

Enfoque de género: ¿En qué medida se incorporó la perspectiva de equidad de género en el diseño y la ejecución de la programación? ¿Se establecieron mecanismos apropiados de adecuación con enfoque de género y metodologías de abordaje de la temática para los niveles de intervención? ¿Se fomenta la participación tanto de hombres como de mujeres para una mayor equidad en sus condiciones de vida y en su posición relativa?

París/Accra: ¿Se identificaron y crearon sinergias con otras iniciativas complementarias o competitivas del mismo ámbito de acción del Programa? *Armonización.* ¿Hasta qué punto

contribuyó el programa al progreso de los procesos y resultados de implicación nacional (planes nacionales de desarrollo, políticas públicas, entre otros)? *Alineamiento*. ¿En qué medida se apropiaron de la programación los ciudadanos, los participantes y las autoridades nacionales? ¿Qué modos de participación (liderazgo) impulsaron el proceso? *Apropiación*. Instrumentos de gestión del proyecto incluyen marco de indicadores de calidad, línea de base y sistema de monitoreo. Gerencia del Programa prevé mecanismos de discusión periódica sobre logro de metas. Se traslada a los asociados dinámica de trabajo hacia resultados. *Gestión orientada a resultados*.

Enfoque de derechos: ¿Ha contribuido la programación a crear una conciencia de sujetos de derechos entre los destinatarios y de servidores públicos entre los portadores de obligaciones, en el marco de la realización de los derechos humanos internacionalmente reconocidos?

Fortalecimiento de capacidades: ¿Cómo ha contribuido el programa al aumento de capacidades organizacionales y de acción de las instituciones y organizaciones de sociedad civil? ¿Existe coordinación entre los distintos actores de la programación?

El enfoque basado en resultados debe estar claramente identificado desde la planificación, por ser señalado por el MANUD como uno de los principios de programación, con una correcta secuencia en la construcción del marco lógico y los indicadores, pasando por un adecuado y efectivo sistema de monitoreo y evaluación. Deben haberse previsto espacios de discusión programática interna en las instancias de gestión y dirección de la programación, así como mecanismos de transmisión de esta dinámica de trabajo a los socios en la implementación como parte de su fortalecimiento, a través de las visitas de seguimiento y el acompañamiento programático.

El análisis determina el valor agregado de la cooperación del SNU en Honduras a través del MANUD y las propias programaciones de las Agencias especializadas. Naciones Unidas tiene la facultad de ser interlocutor con el Estado y cuenta con una estructura organizacional administrativa y un cuerpo técnico especializado en las diferentes materias. Se determina la puesta en valor de estas características y su capacidad de articulación interagencial y con otras iniciativas externas.

Otras dimensiones del análisis que son tomadas en cuenta, son las siguientes:

- Factores internos y externos a la programación relacionados con el contexto.
- El enfoque hacia el beneficiario. Los beneficiarios lo constituyen: Instituciones Nacionales de Estado y Gobierno, Sociedad Civil Hondureña, y particularmente grupos en situación de vulnerabilidad (defensores de DDHH, pueblos indígenas y afro-hondureños, y población en pobreza o vulnerabilidad).
- Comunicación; como estrategia articulada con metas definidas, dirigida a la sensibilización, la generación de productos del conocimiento, y la movilización de apoyos sociales y políticos alrededor de la acción programática.

En términos generales, la metodología propuesta se define como constructiva, orientada a recoger recomendaciones y lecciones aprendidas; participativa, en la que todos tienen voz; conjunta, en una relación horizontal y con una visión común; amplia, que tratará de recoger una visión abierta que permita comparar la situación inicial y el panorama actual, analizando los resultados previstos y los no previstos; y sensible a los ejes transversales –género y derechos humanos–.

La evaluación utiliza metodologías determinadas por las necesidades de información, las preguntas evaluativas, la disponibilidad de recursos y tiempo para el levantamiento de la información, y las prioridades expresadas en los TdR:

a) Levantamiento de información: investigación documental, entrevistas y sesiones de devolución. La metodología contempla análisis cuantitativo y cualitativo. La muestra asegura representatividad temática y de actores. La información recogida, se levanta de forma triangulada.

b) Técnicas de análisis de la información. El análisis estará orientado a la indagación acerca de los 10 Efectos previstos, dando respuesta argumentada a las preguntas de la Matriz de Evaluación.

c) Determinación de lecciones aprendidas. Orientado a proporcionar información sobre los factores que han contribuido al mayor o menor éxito. Incluye circunstancias del contexto, subrayando las fortalezas o debilidades de la preparación, diseño y ejecución, que afectan al desempeño.

d) Criterios de Evaluación. En cada capítulo al efecto, se parte de una explicación conceptual de cada criterio y el alcance del análisis. Los criterios evaluativos son organizados bajo tres niveles:

- Nivel de Diseño; pertinencia (que incluye coherencia y alineamiento).
- Nivel de Procesos; eficiencia (que incluye armonización y apropiación).
- Nivel de Resultados; eficacia (que incluye reflexiones relacionadas con Efectos producidos) y sostenibilidad (que incluye viabilidad y apropiación).

Los Instrumentos y herramientas de recopilación de información han sido definidos en relación a la diversidad de fuentes. Principalmente se ha tratado de: revisión y análisis documental; entrevista grupal con grupos interagenciales y grupos temáticos; realización de entrevistas individuales semi-estructuradas a funcionarios de instituciones del Estado/Gobierno y funcionarios del SNU; y sesiones de devolución y validación con el Grupo Interagencial de Monitoreo y Evaluación.

Hallazgos

Diseño / Pertinencia

El análisis se detiene en la calidad del diseño de la programación: su coherencia con el análisis situacional y la problemática planteados en el análisis conjunto de país -Compendio de Análisis Recientes de la Situación de País-; el grado de participación de las organizaciones de sociedad civil; rol de las instituciones del Estado participantes; y el modo en que este diseño está orientado estratégicamente a la consecución de los Efectos planteados.

También se valora la articulación de los enfoques transversales –género y derechos humanos– a lo largo de la propuesta, tanto en aspectos conceptuales como operativos estratégicos: marco programático, planificaciones anuales o en el presupuesto.

Se analiza la lógica de intervención, las estrategias y actividades planteadas para conseguir los Efectos, y la calidad de los indicadores propuestos para medir los avances. Se debe haber previsto unos supuestos y unos riesgos que serán analizados en su pertinencia. También se analiza la presencia de planificaciones estratégicas complementarias como sostenibilidad, monitoreo, comunicación o movilización de recursos.

Se analiza el alineamiento como aspecto directamente relacionado con la pertinencia de la intervención respecto al grado de inserción de la misma en la dirección de las políticas sectoriales o nacionales del Gobierno, marco jurídico nacional y compromisos internacionales asumidos por el Estado de Honduras.

Formulación

El diseño del Programa siguió los procedimientos estándar. Partió de un documento de análisis que, aunque no fue denominado CCA, sirvió como elemento inicial para definir las líneas de acción.

Las agencias participaron en las discusiones para definir los efectos y los productos que se iban a desarrollar. En todo el proceso de formulación se contó con la participación del Gobierno y estuvo alineado con los instrumentos de planificación macro en aquel entonces:

- Informe de Desarrollo Humano, Honduras 2011. *Reducir la inequidad: un desafío impostergable*. (Formulado en 2010)
- Plan de Gobierno 2010-2014
- Visión de País 2010-2038 y Plan de Nación 2010-2022

El desarrollo temático se articuló alrededor de tres ejes -áreas estratégicas-, cada uno de los cuales se refería a un paquete de derechos humanos particular -derechos sociales, derechos civiles y políticos, derechos económicos y convenciones ambientales-. Esto permitió que el enfoque de derechos estuviera presente desde los elementos más macro de la formulación.

Partiendo de las tres áreas estratégicas, se formularon 10 Efectos. Resulta una cantidad de Efectos proporcionada y en definitiva denota un buen ejercicio de síntesis y concreción programática. Sus enunciados son precisos, pero a la vez suficientemente amplios y flexibles para acoger eventuales variaciones. Los Productos previstos tienen una clara y precisa formulación.

La acción se definió partiendo de las prioridades nacionales identificadas en el momento de formulación para cada una de las áreas de intervención, con el acompañamiento del Gobierno.

Instrumentos de gestión programática

El Programa contenía un marco lógico completo, con indicadores, línea de base, meta, fuentes de verificación, responsables y supuestos/riesgos. Todo ello, de acuerdo a lo establecido en las guías para la formulación.

El Plan de Acción del MANUD estableció una planificación más precisa de la acción, desarrollada a través de Productos concretos para llegar a los Efectos. Se estableció que cada año se debía planificar la intervención con las actividades necesarias para alcanzar los Productos.

Se definieron instancias de gestión programática. No obstante se cayó en el error de establecer un sistema complicado de grupos de trabajo, lo cual la dificultó. Ver detalle en análisis de eficiencia.

Se contaba además con un presupuesto para cada Efecto y cada Producto. Cada Agencia se comprometió con un monto para la realización de la programación conjunta. En general, los fondos previstos se mostraban equilibrados respecto a la dimensión de la intervención propuesta.

Los programas conjuntos eran el mecanismo a través del cual debía hacerse operativo el desarrollo programático. Se esperaba, por tanto, no sólo una suma de acciones alrededor de las temáticas, sino también una intervención integrada.

El enfoque de derechos está inserto y es visible en la formulación desde las áreas estratégicas hasta los Efectos y Productos. No así el enfoque de género, que no se evidenció con la misma fortaleza en los documentos de Programa. Sí tiene presencia en el área estratégica 2, referida a derechos civiles y políticos y en concreto en el Efecto 2.3 referido a reducción de la violencia de género.

Los temas de género son considerados prioritarios, pero en la práctica pasaron a ser retórica. La percepción general es que no se entiende correctamente el enfoque desde el personal. Esto tiene un reflejo en el diseño. En el siguiente capítulo de eficiencia se expone cómo ONU Mujeres está llamada a cubrir este déficit y de hecho, trabajó fuertemente en este sentido a través del Grupo Interagencial de Género, que finalmente fue eliminado como tal por decisión del UNCT en la reestructuración de los instrumentos de gestión para la mejora de la eficiencia operativa en 2014.

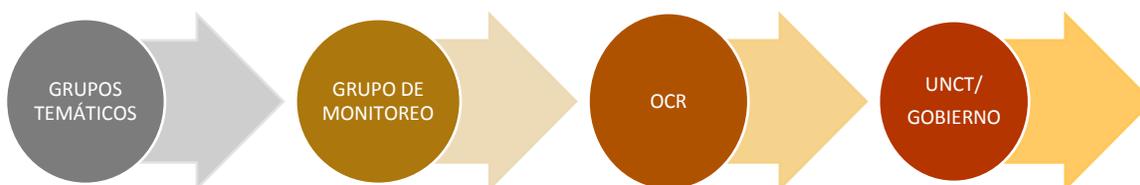
Eficiencia

El análisis se detiene en la relación costo-beneficio, la agilidad de los procesos administrativos, el cumplimiento de los tiempos establecidos en la planificación y la fluidez de los procesos financieros, incluyendo la rendición de cuentas y la estructura organizativa y de gobernanza de la programación. Se ofrece una valoración sobre el desempeño de cada una de las instancias y niveles de gestión.

Estructura de funcionamiento

El MANUD y su Plan de Acción fueron muy extensos en prever instancias de gestión programática. Tanto así, que en muchos casos hubo duplicidad, razón por la cual resultaron inoperantes. Además, muchas de ellas no eran necesarias.

En el siguiente gráfico se muestra el flujo previsto para el funcionamiento programático. Las unidades primarias de generación de información sobre el avance programático eran los grupos temáticos. Ellos se encargaban de monitorear y recopilar la información sobre el avance. Esta información la compartían con el grupo de monitoreo y evaluación, el cual se encargaba de sistematizarla y ordenarla para la presentación al UNCT. El UNCT era la instancia superior de toma de decisiones. El UNCT, a su vez, debía compartir la información con el Gobierno para la toma de decisiones conjuntas.



A continuación se analizan las instancias de forma pormenorizada, ofreciendo una valoración sobre su desempeño. Esta valoración se realiza en relación a lo establecido en el documento de MANUD y Plan de Acción para su funcionamiento:

Se cuenta con unas instancias para la toma de decisiones y articulación con el Gobierno:

- **Coordinadora Residente.** Sobre ella recae el liderazgo de la programación, junto con el UNCT. La falta de CR durante dos años, supuso un inconveniente. Bajo la coordinación *ad interim*, la programación MANUD no tuvo el impulso requerido.
- **UNCT.** Junto con SEPLAN, tiene a cargo la supervisión de la implementación general de las Áreas Prioritarias, los Efectos del MANUD, y los Productos del Plan de Acción. Facilita información al Gobierno. En la práctica, no se emitieron informes de avance formales, aunque sí se elevaron reportes sintéticos de avance programático, aunque no de ejecución financiera o de avance en los indicadores. Tampoco se realizaron análisis de riesgos.

Se contaba con instancias que ejercían de apoyo ejecutivo:

- **OCR.** Coadyuva a que las Agencias proporcionen información sobre la ejecución de programas y proyectos a la Dirección General de Cooperación Externa (SEPLAN) de manera trimestral. En general, sus llamados para el impulso de la programación no recibieron la correspondiente respuesta por parte de las Agencias.
- **Grupo Interagencial de Coordinación Programática.** Por delegación del UNCT, asumiría la coordinación del proceso de implementación al interior del SNU. Estaba compuesto por responsables de programación de las Agencias. No habiendo reportes para tomar decisiones, dejó de funcionar. Era una instancia prescindible, dado que se contaba con la OCR y el grupo de monitoreo y evaluación.
- **Grupo Interagencial de Monitoreo y Evaluación.** Tenía como tarea la creación de instrumentos de revisión y evaluación, asesoría en la formulación de indicadores e inclusión de un sistema automatizado de seguimiento a indicadores. Incluye la elaboración de planes operativos de monitoreo anuales.

El grupo tuvo una baja periodicidad en su reunión en los dos primeros años, principalmente para atender circunstancias concretas. Posteriormente dejó de tener actividad. Esto provocó la inoperatividad del sistema de gestión programática. No se dio seguimiento a los indicadores y no se produjeron visitas de monitoreo, por tanto, tampoco se operó con el Gobierno. Se realizó una revisión de los indicadores para reducir su número y hacerlos más prácticos, pero no fue aprobada por el UNCT.

En un tercer nivel más operativo, se encuentran las instancias de gestión programática. Los Grupos Temáticos y Asesores debían reunirse trimestralmente. No constan informes de avance derivados de estas reuniones, que además funcionaron de forma irregular y en general con baja convocatoria.

- **Grupos Temáticos del MANUD.** Fueron 6: Educación; Salud; Gobernabilidad Democrática y Estado de Derecho; Medio Ambiente; Gestión de Riesgos; y Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria. Tuvieron una reunión irregular, dependiendo del grupo, pero en general muy baja en los dos primeros años, y casi nula posteriormente, dependiendo del grupo. Esto implica que tampoco se produjo la prevista articulación con Gobierno y sociedad civil.

- **Grupo Interagencial de Gestión de Operaciones.** Los documentos de Programa no especifican sus funciones. Realizaron planificaciones anuales. Al comienzo se reunían una vez al mes, después cada dos meses. Fue un grupo que tuvo regularidad en sus reuniones. Desarrollaron un trabajo efectivo en la armonización y facilitación de procedimientos de adquisiciones, y realizaron contrataciones conjuntas, así como la gestión de los servicios comunes de la UN House. No emitieron reportes de seguimiento a la ejecución financiera del MANUD.
- **Grupo Interagencial de Comunicación.** A través de un Plan Anual de Comunicación, debían desarrollar su accionar en apoyo a la programación del MANUD. En la práctica se reúne para la atención de aspectos puntuales. En general, la coordinación de acciones para la celebración conjunta de efemérides como: Día Mundial de Naciones Unidas; Día Mundial de los Derechos Humanos; y Día Mundial de la Mujer.
- **Grupo Interagencial de Igualdad entre Hombres y Mujeres.** No funcionó como tal. Era una instancia que estaba de más.
- **Grupo Transversal de Género.** Tenía como funciones: la transversalización del enfoque de género en el MANUD; informar al UNCT de los avances de los planes de trabajo; posicionar el mandato de igualdad de género en las programaciones del SNU; propiciar espacios de análisis y diálogo en el tema; promover el seguimiento a las Conferencias y Acuerdos Internacionales en la materia; contribuir al desarrollo de una política de igualdad de género al interior del SNU.

En la práctica funcionó bajo la denominación de *Grupo Temático de Género*. Tuvo regularidad en sus reuniones, formularon programaciones anuales y las desarrollaron. Por decisión del UNCT, pasó de ser grupo permanente, a ser grupo *ad hoc*.

- **Grupo Interagencial de Derechos Humanos.** Se encargaba de asegurar la implementación del enfoque de derechos humanos. Celebraron pocas reuniones y con poca convocatoria. La inclusión del enfoque de derechos ha dependido más de la voluntad de las Agencias, pero con la ventaja de estar transversalizado en el diseño. El grupo fue cancelado por decisión del UNCT.

Su logro más notable fue la elaboración del Informe para el EPU. Otras de sus tareas comunes fueron: celebración de efemérides relacionadas con derechos humanos; trasladar a las agencias el mandato de los instrumentos internacionales; y fortalecer las capacidades internas para la planificación con enfoque de derechos.

- **Grupo Interagencial de VIH y SIDA.** Siendo un subgrupo dentro del Grupo Temático de Salud y Nutrición, fue un grupo activo, cuya planificación anual o Plan Conjunto se basó en los lineamientos del MANUD y las prioridades nacionales. Se reunió periódicamente, se levantaron ayudas memorias, se comparte información y se establecen consensos en relación al apoyo a la respuesta al VIH siempre en el marco del MANUD. Conforme a mandato del Secretariado del ONUSIDA, siempre ha cumplido con el reporte de resultados del UBRAF (ahora reporte JPMS).

- **Grupos Asesores Interagenciales (por Áreas).** Establecidos en el Plan de Acción, implementan los enfoques transversales: Género, Derechos Humanos, Comunicación y Monitoreo y Evaluación. Constituían una duplicidad de los otros grupos temáticos transversales.

Los documentos de Programa MANUD y Plan de Acción, definieron mecanismos de seguimiento desde el Gobierno. Se hizo referencia a dos instancias: la Secretaría de Coordinación General de Gobierno, quien iba a recibir información sobre el avance del Plan de Acción; y la Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa -SEPLAN-.

A su vez, dentro de SEPLAN se previeron múltiples instancias, lo cual generó confusión:

- **Secretaría de Planificación y Cooperación Externa (SEPLAN); Dirección General de Cooperación Externa (SEPLAN); Dirección de Planificación, Coordinación Regional y Cooperación Externa (SEPLAN).**

SEPLAN debía asumir el liderazgo y la coordinación en la implementación del Plan de Acción. Junto con el UNCT, eran co-responsables por las decisiones relativas a la programación. El Gobierno, además, debía participar en el monitoreo de la implementación del Plan de Acción a través de sus oficinas descentralizadas, Unidades Técnicas Permanentes Regionales.

Anualmente se iba a celebrar una reunión SNU - SEPLAN para revisar los avances en el MANUD/Plan de Acción y planificar las actividades del año siguiente. Todas las transferencias de efectivo hacia los Asociados en la Implementación desde las Agencias, se basarían en esta planificación.

Con el cambio de Gobierno, la estructura de cooperación experimentó modificaciones que aumentaron la confusión respecto a las instancias de interlocución. Las tres instancias mencionadas desaparecieron en favor de la nueva Secretaría de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional, que también da seguimiento al avance programático.

El Gobierno estuvo ausente en el ciclo del MANUD. No mostró interés en su lógica de trabajo y tampoco la fue trasladada su importancia desde el SNU. No le fueron entregados reportes de avance, no articularon con el UNCT y no desarrollaron acciones conjuntas de seguimiento y monitoreo. Esto no significa que no se mantuviera una excelente relación y comunicación con el Gobierno a nivel de CR y desde las Agencias de forma individual.

Para completar el paquete de instancias de gestión programática, se previeron otras derivadas de la articulación con los donantes. Estas fueron:

- **Grupo Técnico de Seguimiento.** Debía reunir a los donantes junto con las Agencias del SNU. En la práctica no funcionó y fue otra instancia de gestión que estaba de sobra.
- **G16.** Es el principal espacio de armonización de los donantes en Honduras. Ocurrió que en algunos casos, las mesas temáticas del G16 -salud, educación y UNETE- suplieron a los grupos temáticos del MANUD. Esto hizo que los grupos del MANUD quedaran sin contenido.

Curso de la acción. Hitos

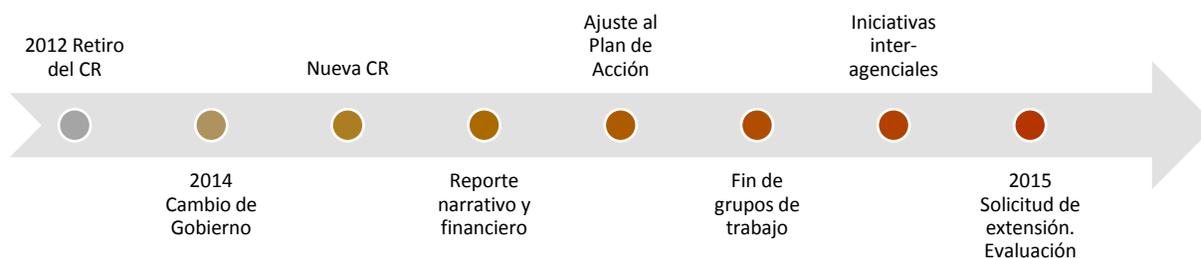


Gráfico. Principales hitos

Todo lo acontecido con el curso de la programación, guarda relación con la articulación brindada desde el UNCT y los Jefes de Agencia. En el primer año ocurrió que el CR debió retirarse por enfermedad. Le substituyó un CR *ad interim*. Desde el UNCT se suprimieron los reportes al Gobierno. Si esto ocurrió en el primer año de forma consciente bajo una circunstancia política concreta, después ya no se volvió a plantear en el UNCT.

En los dos primeros años se emitieron reportes de logros por cada Efecto, los cuales fueron compartidos con el UNCT en la forma de un reporte conjunto. Por este tiempo la actividad relacionada con el seguimiento al MANUD fue decreciendo.

En el año tercero -2014-, se produjo el cambio de Gobierno, lo cual implicó algunos obstáculos derivados de la circunstancia de cambios en el funcionariado, y en la estructura y orientación del Gobierno. Se produjo una reducción del aparato estatal que afectó a algunos de los socios.

En este mismo año hubo que atender algunas contingencias médicas y emergencias climáticas. Se desató una crisis en el sistema de salud, con problemas de abastecimiento y plagas como el Chikungunya. También se atendieron dos crisis por sequía, que obligaron a una reacción por parte del SNU con sendos SERF en articulación con el Gobierno.

Se preparó un reporte de logros y financiero de medio término, coincidiendo con la llegada de la nueva CR. Fue solicitado desde el Coordinador General de Gobierno, dado el cambio de Gobierno y los giros programáticos consiguientes.

En consecuencia, se produjo un ajuste al Plan de Acción para adaptarlo a las prioridades del Plan Estratégico de Gobierno. Este momento pudo ser aprovechado para desarrollar una revisión general del modelo de gestión. En esta revisión no hubo contribución del socio. Únicamente se trató de un ajuste programático al Plan de Acción, que no vino a significar cambios operativos en la práctica.

En este año el UNCT decidió suprimir los Grupos Temáticos. Bien es cierto que venían siendo instancias inoperantes en su mayoría. No obstante, la decisión no fue en el sentido de ordenar y poner en funcionamiento el sistema, sino anularlo en la práctica, pues los grupos temáticos eran el punto inicial de la cadena de gestión programática.

En 2015 se interpuso una solicitud de extensión del período de ejecución del MANUD. Las razones que sustentaban la solicitud eran:

- ✓ Había una solicitud política de la sociedad civil al SNU de instalar la CICIH y se creía oportuno esperar a que esto se resolviera
- ✓ Se quería contar con los indicadores de los ODS que estarán listos en 2016 para formular el nuevo MANUD

La solicitud no progresó y se procedió con la presente evaluación, la cual precede al proceso de formulación del nuevo MANUD, el cual ya se encuentra en marcha.

Otras dificultades del curso del Programa vienen derivadas de las dinámicas programáticas de las Agencias y su articulación con los tiempos del MANUD. Estas circunstancias son comunes y deben ser siempre resueltas de forma oportuna. También hubo algunas situaciones especiales como el UNFPA, que debió revisar su Programa de País en tres ocasiones debido a variaciones en el Programa Estratégico global de la Agencia.

Desempeño Administrativo – Financiero

El primer dato a valorar es que no se produjo un seguimiento periódico a la ejecución financiera. Esto quiere decir que se estaba avanzando sin contar con el importante indicador que supone la información financiera.

Es importante porque arroja información sobre cuánta actividad ha habido, en qué Efectos y Productos se ha avanzado mejor, o en qué año o semestre se está produciendo un atraso o un repunte en la acción. A la luz de esta información se pueden tomar medidas correctoras.

Para la valoración de este capítulo por parte de la evaluación, únicamente se cuenta con un reporte que se elaboró en 2014. El mismo contiene información parcial sobre el ejecutado. Para cada Efecto, difieren las Agencias que aportaron información para ese ejercicio, por tanto los datos de la columna de *Ejecutado* de la tabla a continuación, suponen únicamente una referencia y sobre la misma sólo se va a entrar en valoraciones macro.

EFFECTOS	PREPUESTO ORIGINAL	REVISIÓN PRESUPUESTARIA	EJECUTADO
EFFECTO 1.1 EDUCACIÓN	10,250,000	10,618,065	383,983
EFFECTO 1.2 SALUD PRIMERA INFANCIA	17,300,000	17,240,000	341,495
EFFECTO 1.3 SALUD POBLACIÓN VULNERABLE	26,030,000	21,518,165	950,396
EFFECTO 2.1 MARCO NORMATIVO. GOBERNABILIDAD	3,320,000	3,345,000	7,173,266
EFFECTO 2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS. DERECHOS HUMANOS	4,200,000	4,525,000	1,752,041
EFFECTO 2.3 REDUCCIÓN DE VIOLENCIA	7,310,000	8,982,000	6,121,596
EFFECTO 3.1 GESTIÓN DE RIESGOS	3,820,000	3,820,000	2,203,130
EFFECTO 3.2 MEDIO AMBIENTE	13,765,000	13,515,000	9,324,201
EFFECTO 3.3 DESARROLLO RURAL	66,750,000	86,939,000	27,072,351
EFFECTO 3.4 SEGURIDAD ALIMENTARIA	8,665,000	17,215,000	14,452,430
TOTAL	161,410,000	187,717,230	69,774,889

Tabla de Desempeño Financiero a abril de 2014 y Revisión Presupuestaria

En los Efectos 1.1 y 1.2 sólo se cuenta con información de UNICEF, siendo PMA el mayor contribuyente con 10 millones y 15 millones de dólares respectivamente. De ahí la baja ejecución expresada. En el 1.3 se reporta una ejecución de 666,400 dólares por parte de OPS/OMS quien había presupuestado 12 millones de dólares.

En los Efectos 2.1, 2.3 y 3.2 el PNUD reporta 6 millones, 4 millones y 9 millones de dólares respectivamente, una ejecución muy alta para ser datos de mitad de programa, habiendo ejecutado casi la totalidad de lo presupuestado para todo el ciclo de programación.

En el Efecto 3.3 se muestra una baja ejecución porque se retiraron los fondos del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola FIDA, que suponían 65 millones de dólares, de los cuales sólo se ejecutaron 9 millones. Ocurrió que el Gobierno requirió asumir la ejecución de esos fondos, pues tenían la capacidad para hacerlo. Esto supuso una notable reducción de los fondos de la programación MANUD. La variación presupuestaria que se produjo en el Efecto 3.3 se debió a la anexión de nuevo fondos. FAO pasó de presupuestar \$ 600,000 originariamente, a \$ 16,100,000 en la revisión presupuestaria.

En el Efecto 3.4, FAO aumentó su contribución de \$2,5 a \$ 10 millones. Además, se adhirió PMA con \$ 4,69 millones como nuevo contribuyente a la programación. Este es el motivo del aumento de la previsión presupuestaria. El Efecto 3.4 reporta una ejecución de PMA muy alta, con 8.5 millones a medio término, cuando había presupuestado 5.6 millones para toda la programación.

Eficacia

El análisis de Eficacia se centra en determinar el modo como los Productos abonaron a la consecución de los Efectos, y cómo éstos finalmente contribuyeron a realizar las Áreas Estratégicas.

Se valora la aplicación del enfoque de trabajo basado en resultados, incluyendo los sistemas de monitoreo e instancias de dirección -marco lógico, indicadores, línea de base, levantamiento periódico de valores de los indicadores, reportes y espacios de análisis-, para determinar la capacidad para corregir estrategias.

En términos de armonización, se estudian las iniciativas de relacionamiento desarrolladas con otras programaciones y agentes de cooperación en el país en las mismas temáticas o las ONG nacionales.

Se profundiza en la valoración del desempeño de los ejes transversales –género y derechos humanos- identificando estrategias específicas, buenas prácticas y lecciones aprendidas.

La comunicación se valora en tanto herramienta eficaz para potenciar los efectos sociales de algunas acciones, la divulgación de las actividades para el conocimiento público y para la puesta de relevancia de los logros alcanzados; también para la producción y difusión de productos de conocimiento generados.

Articulación del MANUD

La lógica de programación parte de tres áreas estratégicas, de las cuales se derivan 10 Efectos. Cada Efecto se desarrolla a través de Productos. Los 10 Efectos se gestionan a través de 6 Grupos Temáticos. Los Programas Conjuntos son la estructura de implementación operativa en los cuales,

además de coordinación, debía producirse integración programática para una entrega conjunta. Pero las iniciativas desarrolladas interagencialmente como Programas Conjuntos fueron pocas.



Gráfico. Lógica de programación.

Respecto al funcionamiento de este sistema, la evaluación ha identificado animadversión hacia el MANUD y una resistencia a su desarrollo por una parte del personal, al no encontrarle utilidad práctica. Se percibe erróneamente como algo que resta tiempo para la acción de las Agencias y que no hay recursos para desarrollarlo.

Ha faltado energía en su impulso por parte del UNCT, así como entendimiento desde parte del personal sobre qué es el MANUD y cómo se opera, por tanto apropiación. Un dato relevante es que el trabajo interagencial hacia el MANUD no forma parte de la evaluación de desempeño del personal de las Agencias. Por otro lado, algunas Agencias Ex-com elaboraron su CPAP aunque no era necesario en el nuevo modelo MANUD. Estos detalles se convierten en la práctica en un mensaje contradictorio al personal, al no ser orientado como de obligado cumplimiento.

Como una alternativa a esta circunstancia de disfunción de los grupos temáticos, el UNCT decidió poner en marcha las llamadas *Iniciativas Interagenciales*. Esencialmente, constituyen programaciones conjuntas, con la característica de que son impulsadas por jefes de agencia, lo cual resuelve algunos de los problemas de los grupos temáticos como la convocatoria y el seguimiento a los acuerdos y compromisos respecto a tareas asumidas. Son tres: *Seguridad ciudadana* es liderada por PNUD; *Pobreza multidimensional* desde PMA; y *Salud* por la OPS.

El valor esencial para el MANUD es que constituyen un ejemplo de acción interagencial alrededor de intereses programáticos comunes, sin necesidad de un fondo externo movilizado para ello. Las Agencias deciden invertir parte de su programación de forma conjunta, para un abordaje específico. De momento, las iniciativas interagenciales se han desarrollado a nivel de coordinación de acciones sobre el terreno, aunque no todavía a nivel de integración programática.

Con financiamiento de la Cooperación Española AECID, se desarrollaron 3 Programas Conjuntos F-ODM, los cuales significaron avances en la acción interagencial. En el marco de estas programaciones se experimentó la articulación entre las Agencias y con el Gobierno. En algunos casos con una integración en el diseño y un solo plan operativo con una planificación común.

Además, en términos de armonización, constan experiencias particulares de coordinación con otras agencias de cooperación multilaterales o de experiencias con donantes bilaterales. Por ejemplo: el trabajo desarrollado con GOAL en relación a la temática de gestión de riesgo; el impulso a la Ley de Protección Social, que unió a varias agencias con USAID, Unión Europea y Banco Interamericano de Desarrollo; el desarrollo de la Plataforma de Gestión de la Cooperación (PGC) como sistema de información único, financiado por el Gobierno de Honduras, la Unión Europea, el Gobierno de Canadá, y PNUD en Honduras; el Diplomado en Seguridad Alimentaria en la Universidad Pedagógica Nacional, desarrollado por FAO con CARE Internacional.

El nexo del MANUD con las OSC estaba previsto que se realizara a través de las programaciones de las Agencias. En concreto, mediante el desarrollo de las programaciones conjuntas del MANUD. En la práctica, no hubo muchas experiencias de programación conjunta, por tanto, el nexo con las OSC se produjo principalmente a nivel del trabajo de las Agencias con sus aliados tradicionales, con quienes se ha continuado trabajando.

Logros por Efectos

A falta de más elementos para la valoración del avance programático por las circunstancias ya señaladas del proceso evaluativo, a continuación se ofrece un resumen de los logros más destacables de cada Efecto. Se expresan indistintamente logros propios de las Agencias y otros logros producto de la acción conjunta interagencial. La referencia de la valoración es la previsión inicial del Plan de Acción respecto de los productos que se esperaban obtener.

Efecto 1.1: La niñez hondureña en los niveles de educación pre- básica (ciclo preparatorio) y básica (I y II) tienen un mayor acceso y permanencia en un sistema educativo de calidad, equitativo pertinente y multicultural.

Las Agencias participantes fueron UNICEF, PMA, UNFPA y UNESCO. Se reunieron alrededor de la Mesa MERECE -educación- del G16, con una periodicidad mensual. El grupo interagencial de educación como tal, no tuvo operatividad.

- Se pretendía elaborar e implementar un plan de permanencia de niños excluidos en el sistema educativo. El Gobierno de Honduras lo ha establecido como una política prioritaria, apuntando a la Universalidad al 2018 como meta. El resultado ha sido reducir la brecha de permanencia en pre-básica y básica, hasta 9° Grado. El programa de alimentación escolar ha sido asumido por el Estado en un 95% lo cual ha contribuido a prevenir el abandono y garantía de permanencia.

- Se esperaba implementar una estrategia de certificación de centros educativos a nivel nacional. Esto tuvo dificultades desde el Ministerio y se trabajó únicamente en 185 centros de 6 departamentos en mejora del rendimiento y reducción del rezago. Se ha mejorado el rendimiento académico en español y matemáticas, experimentando una mejoría en español del 60% a un 70%, logrando la meta de EFA para ésta asignatura; y en matemáticas del 37% al 57% en los alumnos de 6° grado. En ambos casos en el periodo 2010 - 2014.

- Se esperaba implementar una estrategia de mejoramiento de la calidad educativa y pertinencia cultural para pueblos indígenas y afrohondureños, incluyendo la erradicación del castigo físico. También incluir en la currícula el desarrollo de habilidades para la vida, incluyendo educación sexual.

El trabajo en mejora de la calidad educativa incluyó nuevos aspectos en la currícula:

- Capacidades para la vida y SSR educación, en alianza UNFPA - UNICEF. Incluye la formación de 20,000 docentes, y de Padres/Madres de Familia, con participación comunitaria: Consejos Escolares de Desarrollo; y los Consejos Comunitarios de Desarrollo Educativo.
- Prevención de la violencia en las aulas. Se ha impulsado un Plan 2015-2016 para la Reducción de la violencia en las escuelas, enfocado en: prevención del acoso escolar, acoso y abuso sexual, violencia psicológica, violencia de adultos hacia la niñez. A la vez se trabajó en la adecuación del marco normativo.
- Identificación de barreras de exclusión y la elaboración de planes y estrategias para la atención de la educación intercultural bilingüe para comunidades: Lenca, Chortí y Misquita.

Se trabajó en alianzas con algunas ONG de interés común, por ejemplo: derechos; prevención y disminución de violencia; atención de riesgos por efectos de cambio climático; desarrollo de Habilidades para la Vid; y Educación Integral de la Sexualidad. También se articuló con gobiernos locales, COMDES, padres de familia, patronatos, juntas de agua, e Iglesias.

Efecto 1.2: La población de primera infancia y gestantes afectadas por deficiencias y riesgos nutricionales mejoran su situación en base a un enfoque de Derechos Humanos y de determinantes de la salud y nutrición.

Principalmente se trabajó alrededor de la Mesa CESAR -salud- del G16. El grupo interagencial de salud tuvo escasa actividad. Participaron OPS, UNOPS, ONUSIDA, UNICEF, Banco Mundial, FAO, PMA, USAID, Unión Europea, Banco Interamericano de Desarrollo. Se elaboraron planificaciones anuales y se reportó semestral y anualmente.

Con el cambio de Gobierno, la Secretaría de Salud cambió su enfoque organizacional. Ya no se trabaja con proyectos, sino a través de direcciones, buscando mayor coherencia en lo programático. Se ha hecho un gran trabajo en conceptualizar el modelo de salud del Gobierno. Como Mesa, recientemente han emitido un documento de *Logros, Avances y Desafíos en sector salud*, que supone un esfuerzo interagencial.

- Se esperaba desarrollar una política y plan nacional de nutrición, pero ninguna de las dos progresó por falta de interés político. Además se aprobó la Ley de Lactancia Materna y su reglamentación.

- Se pretendía fortalecer la lactancia materna a nivel nacional desde la regulación de la comercialización de sucedáneos, la implementación de una red nacional de bancos de leche humana y la acreditación de unidades amigas de la niñez para la promoción de la lactancia materna.

Se elaboró una evaluación de la gestión de los sucedáneos a la leche materna, pero no derivó en acciones concretas. Respecto a la red de bancos de leche, se produjo un aporte de 2 nuevos bancos de leche al sistema nacional, aunque no se trabajó en su accionar como red. Se trabajó en la acreditación del 80% del personal del hospital escuela como promotores de lactancia materna.

El Gobierno adoptó el Programa Integral de Nutrición que impulsa la estrategia de los 1,000 días y se desarrolló la Estrategia de promoción de la lactancia materna *Criando con Amor*, unida a un Plan de reducción de enfermedades transmisibles.

- Se había planificado la formación de recursos humanos especializados en nutrición y seguridad alimentaria. Para ello se trabajó en un Diplomado con la Universidad UNAH, de la cual ya ha salido la primera generación de egresados.

La sociedad civil participó en el área de nutrición a través de la Comisión Nacional de Lactancia Materna (CONALMA). Para impulsar la aprobación de la Política y Plan Estratégico de Desarrollo Integral de la Primera Infancia (PAIPI), se contó con el Comité Interinstitucional de la Primera Infancia (CIAPI).

Efecto 1.3: La población, particularmente la que se encuentra en situación de mayor vulnerabilidad, ha avanzado hacia mejores niveles de salud, en base a un enfoque de Derechos Humanos y de determinantes de la salud, con énfasis en enfermedades trasmisibles y no trasmisibles, VIH- Sida y SSR.

- Se esperaba desarrollar una estrategia integral sostenible para el acceso universal a los servicios de prevención, atención cuidado y apoyo en VIH. Se elaboró la estrategia, que se ha fortalecido con el acceso a financiamiento del Fondo Mundial. Se realizaron ejercicios de costeo que resultaron en ahorros significativos en compras de insumos. Si bien ha habido avances en la cobertura y acceso al tratamiento antirretroviral, el financiamiento de los costos del Tratamiento son absorbidos en más de un 87% con financiamiento doméstico. El estigma y la discriminación continúan siendo barreras de acceso a servicios de prevención, diagnóstico, tratamiento y atención integral.

- Se esperaba desarrollar estrategias para mejorar el acceso a la Salud Sexual y Reproductiva. Al respecto, se crearon o fortalecieron servicios amigables para adolescentes y programas municipales de infancia y juventud. Se mejoraron los servicios en SSR, así como la oferta en información. La campaña "Protege la Meta" fue producto de una colaboración entre ONUSIDA y UNFPA.

- Se esperaba desarrollar cuentan con políticas y normativas, e instrumentos de gestión para el acceso y/o manejo adecuado de sistemas de agua segura y saneamiento, y la promoción de buenas prácticas de higiene, con énfasis en población excluida, a nivel municipal y comunitario. Se apoyó el desarrollo la Política de Agua Potable y Saneamiento y el Programa Nacional de Vigilancia de la Calidad de Agua. Así como políticas municipales de agua y saneamiento.

Efecto 2.1: Se han creado marcos legales e institucionales para la consolidación de la democracia participativa.

- Se proponía la mejora de la participación democrática de la ciudadanía en la vida pública a niveles nacional, regional, departamental y local. Al respecto se reportan avances en participación política de las mujeres. Se desarrolló una Academia de parlamentarias que desarrolló una Agenda inter-partidaria de mujeres con cuatro ejes: participación política, violencia, empoderamiento económico y presupuesto con enfoque de género. En las elecciones de 2013, se logró que el porcentaje de mujeres diputadas pasara de 19 % a 26 % en la asamblea legislativa. Se trabajó en

la modificación de la Ley Electoral, que elevó del 30 % al 40 % la cuota de mujeres en las candidaturas a cargos de elección popular y dirección de los partidos.

- Se pretendía mejorar la participación política activa e incluyente de la ciudadanía, con énfasis en mujeres, niñez y juventud, población indígena y afrohondureña. Al respecto, se trabajó con el Registro Nacional de las Personas. Se estableció un sistema de formación continua a su personal técnico. Además, 1,297,557 ciudadanas y ciudadanos, entre ellas indígenas, obtuvieron su tarjeta de identidad, la cual les permite ejercer sus derechos civiles.

Se cabildeó en pro de las reformas electorales a través del diálogo con actores clave como la Comisión Electoral, el Tribunal Supremo Electoral, líderes de los partidos políticos y espacios de sociedad civil; y coordinando con el Grupo de Seguimiento Electoral del G-16. Concluyó con la firma del “Compromiso mínimo de garantías para la ética y la transparencia electoral”, encaminado a fortalecer la confianza en el Tribunal Supremo Electoral y el Registro Nacional de las Personas.

Efecto 2.2: En el marco del SINAPLADEH los gobiernos nacional y locales y la sociedad civil, cuentan con capacidades y mejores herramientas de planificación, monitoreo y evaluación de políticas.

El Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo de Honduras -SINAPLADEH-, desapareció. Por tanto, este efecto no se desarrolló como estaba previsto. Pero sí se trabajó en otros sistemas de planificación gubernamentales.

- Se pretendía que la Secretaría de Planificación (SEPLAN), los Consejos de Desarrollo y otras entidades vinculadas, contaran con herramientas de planificación, monitoreo, evaluación y rendición de cuentas, para dar cumplimiento a los derechos humanos, particularmente los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y políticas de desarrollo. Al respecto, se ha desarrollado la Plataforma de Gestión de la Cooperación (PGC) como único sistema de información en el país de la Cooperación Externa, financiada por el Gobierno de Honduras, la Unión Europea, el Gobierno de Canadá, y PNUD en Honduras. La Plataforma contribuye a mejorar la coordinación de los cooperantes e integrar las prioridades nacionales con las de sus socios para el desarrollo.

- Se pretendía que mujeres, niñez y juventud, pueblos indígenas y afro-hondureños participaran en procesos de formulación e implementación de las políticas centrales, regionales y locales de desarrollo. Al respecto, se apoyó la formulación de una propuesta de Política Nacional de Población, como herramienta para la planificación. También se creó la Agenda de mujeres indígenas y afrodescendientes a niveles nacional y regional. Debía servir para formular políticas, pero no se ha utilizado. También se trabajó en planificación y presupuesto local con enfoque de género.

- Se pretendía que el sistema estadístico nacional contara con información armonizada interinstitucionalmente, de calidad, oportuna y desagregada por sexo, edad, ubicación rural-urbana, indicadores de cumplimiento de ODMs y pertenencia a pueblo indígena y afrodescendiente, principalmente, para la formulación y monitoreo de políticas de desarrollo y el seguimiento del cumplimiento de los sistemas de protección internacionales de derechos humanos.

Al respecto, se ha apoyado la realización de diferentes manuales para el monitoreo de la inclusión del enfoque de derechos humanos en políticas públicas para la prevención de violencia. Se implementó el modelo *Municipios más Seguros* en las 5 municipalidades más violentas del país lográndose el establecimiento de observatorios locales de la violencia, la formulación y ejecución de los planes de convivencia y seguridad ciudadana, el funcionamiento de las unidades de mediación y conciliación con puntos de convivencia comunitaria, entre otros,...

Se crearon 6 observatorios de derechos humanos a políticas públicas. Se elaboró de forma interagencial -UNICEF, PNUD, OACNUDH- el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos, al cual ha sido asumido por el nuevo Gobierno. También se ha reducido la mora en el envío de informes a tratados. Varias agencias han colaborado. ONU Mujeres y UNICEF principalmente. Fue creada la Secretaría de Derechos Humanos dentro del Gobierno, impulsada por el SNU. También la Secretaría de Pueblos Indígenas.

Se ha suscitado un mayor debate público alrededor de los derechos humanos, incluso se han generado condiciones para abrir una oficina del Alto Comisionado de NNUU.

El CONADEH ahora trabaja bajo una lógica de acción estratégica; ha comenzado a dar seguimiento al cumplimiento de medidas cautelares y tiene un mayor compromiso con la situación de los privados de libertad. Se han gestionado Medidas Cautelares para 56 defensores y defensoras, se ha conformado la red de alerta sobre violaciones de libertad de expresión.

Efecto 2.3: En el marco de los instrumentos nacionales e internacionales de Derechos Humanos, el Estado y la población aplican políticas y prácticas que fortalecen el Estado de Derecho y contribuyen a la reducción de la violencia, especialmente en los grupos en situación de vulnerabilidad.

- Se buscaba que, con participación de la sociedad civil, se implementaran instrumentos de diseño, monitoreo y evaluación de políticas públicas, orientadas al cumplimiento de compromisos nacionales e internacionales en derechos humanos y sus recomendaciones. Al respecto, el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura ha dado respuesta al 100% de las recomendaciones del Subcomité para la Tortura. Se ha cubierto un vacío en las denuncias (600 casos) de tortura en contra de funcionarios del sistema penitenciario. Se ha trabajado en reportes a Beijing + 20 y Belem do Pará.

- Se pretendía que, con la participación de la población y la sociedad civil, se diseñaran e implementaran Políticas Públicas y acciones con enfoque de género, generacional e interculturalidad para el fortalecimiento de la investigación, procuración y administración de justicia, la prevención y reducción del delito, violencia, corrupción e impunidad. Al respecto, se avanzó en la implementación de las prioridades de la Política Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana: 1) el fortalecimiento institucional del sector de seguridad, 2) los programas de convivencia y prevención de la violencia y la delincuencia con enfoque de Derechos Humanos y 3) el fortalecimiento de equipamientos de seguridad, justicia alternativa y centros de privación de la libertad para enfrentar la violencia y la delincuencia.

- Se propuso que, en el marco de la campaña "UNETE", el Estado, la sociedad civil y la población en general se involucran y contribuyen para poner fin a la violencia de género contra las mujeres. Al respecto, se ha trabajado en la adecuación del marco normativo con la Ley Integral de Violencia

Contra las Mujeres. En coordinación con la plataforma de la sociedad civil, se ha emitido una propuesta de Ley que se encuentra en el Congreso. Se han activado: Planes de seguridad ciudadana a nivel local; Sistemas de información desde las oficinas municipales de la mujer; Reforma del CP, en articulación UNFPA con ONU Mujeres; y la campaña Únete para la erradicación de la violencia, en coordinación PMA, UNFPA y PNUD. Se acompaña de campañas de sensibilización social y apoyo de universidades. PNUD y ONUSIDA desarrollaron un trabajo conjunto en relación a la defensa de los derechos humanos de comunidad LGBTI, incluyendo libres e iguales y el observatorio.

Efecto 3.1: Hacia el 2016 y en el marco de la implementación del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos, el Estado de Honduras y las comunidades en situación de vulnerabilidad implementan acciones para aumentar su capacidad de preparación, respuesta y rehabilitación (resiliencia) ante desastres y el cambio climático.

- Se aspiraba a contar con un sistema para el uso y manejo de información que le permitiera dar respuesta eficaz a las personas afectadas por una emergencia. El mismo fue puesto en marcha y resultó una buena herramienta en la tormenta E16. Con el cambio de Gobierno, se desechó el Sistema en favor de otro más adecuado a las circunstancias de Honduras, pues SISMICEDE procedía de Guatemala.

- Un segundo producto era contar con un mecanismo de coordinación entre diversos actores humanitarios institucionales en Honduras para la respuesta adecuada ante una emergencia. El Grupo UNETE lo coordina la CR y le brinda asesoramiento técnico en la toma de decisiones. Un buen número de Agencias participan en el Grupo. Mantiene una lógica de coordinación y operatividad bajo criterios de eficacia. Elabora una planificación anual y responde rápidamente a las situaciones de emergencia. UNETE también cuenta con un plan para la movilización de fondos. Su acción se articula en el sistema de Red Humanitaria nacional, en la cual participan también las ONG que trabajan en las temáticas, y la Cruz Roja.

UNETE promueve capacitaciones a los miembros de la Red Humanitaria y ejercicios de simulación a gran escala. Las capacitaciones han fortalecido al personal de las ONG. También se ha impulsado la formación de oficiales de programa certificados por COPECO, en instituciones y sector privado.

Además, se apoyó la elaboración de la Política y el Plan Nacional de Gestión de Riesgo. El concepto de Recuperación Temprana fue incorporado a la Ley. Esta metodología fue impulsada por UNETE y utilizada en las emergencias por sequía en 2014 -dos clusters-.

Efecto 3.2: El Gobierno de Honduras, sector privado y las comunidades en las zonas de intervención, adoptan buenas prácticas de manejo de ecosistemas, manejo de desechos sólidos, de mitigación y adaptación al cambio climático que permiten la preservación del capital natural, reducir pérdidas económicas y la generación de oportunidades de ingreso para los sectores en situación de vulnerabilidad.

- Se pretendía introducir buenas prácticas en manejo de recursos naturales, generación y uso de energía renovable por parte de comunidades locales y autoridades locales y regionales en zonas seleccionadas. Al respecto, se trabajó con alrededor de 500 productores. Se realizaron algunos proyectos de generación de energía renovable -hidroeléctrica y fotovoltaica- de menos de 10 mw en comunidades indígenas.

- Se pretendía dotar a grupos vulnerables seleccionados, con herramientas y conocimientos para ejercer sus derechos sobre los recursos naturales y protección de medio ambiente. Al respecto, en la mosquitia, en 2013 comenzó entrega de títulos a comunidades indígenas, la cual ha avanzado un 80% y ha ido acompañada de capacitaciones sobre derechos de pueblos indígenas. Paralelamente se ha impulsado la Ley de consulta libre, previa e informada. Desde el medio ambiente, se estableció un régimen de gestión de recursos naturales y explotación. Desde el SNU y con DIGIPESCA -y con la participación de la academia-, se ha impulsado una articulación en el tema de recursos marino-costeros. Mediante la elaboración de una Estrategia Marino Costera, se ha ordenado la explotación de la medusa y pepino de mar.

- Un tercer producto consistía en generar información y desarrollar capacidades nacionales para la realización de informes técnicos periódicos para el cumplimiento de las convenciones y tratados internacionales en materia de ambiente. Al respecto, se ha respondido sobre los siguientes instrumentos: Convención sobre biodiversidad; Convención Marco de NNUU sobre Cambio Climático; COP 21 Conferencia de Partes del Cambio Climático; Reducción de emisiones contribuciones nacionales 2020-2030; V Informe de Estado de Conservación de la Biodiversidad; Actualización de Estrategia nacional y Plan de Acción de Biodiversidad.

Respecto a desechos sólidos, hubo una buena sinergia PNUD-OPS con el Ministerio del Ambiente. Se trabajó con contaminantes orgánicos persistentes de tres tipos, los cuales fueron erradicados. Se creó la política al respecto y se está implementando. Resulta un caso exitoso. Se alcanzaron todas las metas y se superaron. Por otro lado, se apoyó la elaboración de la “Política para la Gestión Ambientalmente Racional (GAR) de Productos Químicos (PQ) en Honduras”.

Efecto 3.3: La población rural pobre accede a oportunidades de empleo en condiciones de equidad.

- Se esperaba que pequeños productores mejoraran sus capacidades para insertarse en cadenas de valor, participaran en alianzas productivas, vinculados a mercados nacionales e internacionales. Al respecto, se generaron alrededor de 2,500 empleos rurales de manera sostenida en el cultivo de parcelas familiares, en actividades relacionadas con granos básicos, vegetales y café.

- Con ellos se desarrollaron procesos de capitalización y acceso a servicios financieros rurales, lo cual constituía una segunda línea de trabajo en el marco de este Efecto.

- Se buscaba generar un incremento en la productividad de pequeños y medianos productores mediante la adopción de infraestructura productiva. Se logró el incremento en la productividad del 30% de los pequeños y medianos productores atendidos por la intervención en el corredor seco. Salvaron al menos un 70% de sus cosechas gracias a la adopción de cosechadoras de agua y sistemas de micro-riego.

Efecto 3.4: Como resultado del fortalecimiento de las capacidades de la institucionalidad local (Gobierno local, Organizaciones Comunitarias y Familias) se incrementa la seguridad alimentaria de la población rural y periurbana en pobreza extrema y sujeta a condiciones de vulnerabilidad social, económica y ambiental.

El grupo de seguridad alimentaria funcionó de forma irregular. Hubo muchos cambios en el personal designado por las Agencias. Las reuniones mensuales fueron reduciéndose en su

periodicidad hasta desaparecer. Finalmente no llegaban más que UNICEF y FAO. También se produjeron algunas coordinaciones FAO-PMA.

- Se esperaba que las instituciones del Estado, en sus diferentes niveles, adoptaran un sistema de información y vigilancia SAN confiable y sostenible. Parcialmente se implementaron sistemas de vigilancia en los departamentos seleccionados, y algunos sistemas a nivel local. Un observatorio en seguridad alimentaria está en diseño y ha sido aprobado.

- Se esperaba producir un aumento en la cantidad, calidad y variedad de los alimentos en los hogares asistidos a través del énfasis en la agricultura familiar. Al respecto, se han fomentado los cultivos en los hogares en las comunidades de intervención, con enfoque de rescate de cultivos tradicionales y diversificación de la dieta, de 6 a 9 grupos.

- Se buscaba que las instituciones del estado adoptaran programas de educación, formal y alternativa, en alimentación y nutrición. Al respecto, se desarrolló un diplomado en la Universidad Pedagógica Nacional, dirigido a profesores. Lo desarrolló FAO con CARE Internacional. Fue implementado por FAO-PESA en 169 escuelas de primaria, incluye la formación de docentes. Se trabajó para incluirlo en la currícula a nivel nacional. Se elaboró guía metodológica para 1° y 6° grado. También se logró aprobar un reglamento de alimentación escolar en las escuelas, para evitar comidas engordantes. En educación no formal es donde más se trabajó.

- Un último producto de este Efecto esperaba que la alimentación complementaria fortalecida para menores de 2 años fuera provista por productos locales. Pero este no fue desarrollado por la irregularidad en el abastecimiento del mercado local.

Indicadores

A falta de más información, se dispone de algunos indicadores sobre educación y salud recogidos en el proceso evaluativo, los cuales se exponen a continuación como referencia.

- Razón de Mortalidad Materna x 100,000 nv: Se partía de una línea de base de 108, y se reportan actualmente 73 muertes por cada 100,000 nacidos vivos. Supone un fuerte avance No obstante, la meta era 45 y quedó muy lejos.
- Tasa de Fecundidad Adolescente x 1,000 nv: Se partía de una línea de base de 102. Se reportan 101 nacimientos por cada 1,000 adolescentes. Esto supone que apenas hubo incidencia en el indicador, más siendo la meta establecida de 85.
- Tasa de Prevalencia VIH: Se ha mantenido en 0.6. Se alcanzó la meta prevista.
- Mortalidad Infantil x 1,000 nacidos vivos. Se había establecido una línea de base de 23. Se están reportando 24, lo cual supone un retroceso que hace un llamado a la acción. La meta establecida en el MANUD era llegar a 15.
- Tasa de cobertura educativa en pre básica 3-5 años. Se parte de un valor de 29.7% en 2012. Se reporta 34.9% en 2014. Ha habido un aumento sensible en el período. La línea de base y meta establecidos en el MANUD no coinciden con los provistos por UNICEF.
- Tasa de cobertura educativa en ciclo básico 6-14 años. Se parte del dato de 72.9 en 2012 y se está reportando 74.6 en 2014, lo cual significa un aumento sensible. De nuevo, la línea de base y meta establecidos en el MANUD no coinciden con los provistos por UNICEF.

- Prevalencia de desnutrición crónica en niños y niñas menores de 5 años de edad. Se parte de una línea de base de 30% en 2006. El último dato oficial es de 22.6% -ENDESA 2012-. Esto significa un buen desempeño del indicador, pues la meta se estableció en 20%.

La escasez de datos no permite valoraciones al respecto. Todos los indicadores reportados son altamente sensibles, y en ellos se evidencian avances, así como retrocesos.

La valoración general es la evidencia de una parálisis del sistema de gestión del Programa, al no haberse dado seguimiento a los indicadores, los cuales son elemento esencial para la medir el avance y objeto de muchos esfuerzos para su definición.

Valor agregado del SNU

En términos generales, el SNU es visto desde el Gobierno como un ejecutor eficiente y eficaz. Desempeña tareas sensibles que la estructura administrativa de Gobierno y sus capacidades técnicas no podrían llevar a cabo. Además, cuenta con agilidad para buscar y desarrollar propuestas en el corto plazo, constituyendo un apoyo oportuno para los socios de Gobierno.

El SNU cuenta con la confianza del Gobierno y su apertura, que le permite negociar e incidir en un ambiente de intercambio e interceder en problemáticas sensibles de nivel nacional como por ejemplo el conflicto en la mosquitia, temas de pesca, o el abordaje de la corrupción, en las cuales no pueden entrar otros actores de la cooperación.

El Gobierno tiene interés en aprovechar el rol del SNU en la lucha contra la corrupción y el trabajo en temas de transparencia. El SNU también muestra una alta capacidad en incidencia para el empoderamiento de la ciudadanía.

Destaca la capacidad del SNU en lo referente a respuesta humanitaria de emergencia y gestión de riesgo. Lo ha demostrado en la respuesta a la sequía o en las situaciones de alerta sanitaria. El SNU actúa bajo directrices de acción muy claras, define responsabilidades, aplica una metodología y emite los correspondientes reportes. Además, cuenta con personal capacitado, con experiencia en resolver problemas y cubrir vacíos. Es altamente valorada su capacidad de movilizar recursos rápidamente para la atención a emergencias.

El SNU ha dejado instaladas capacidades e instrumentos de gestión de emergencias. Tiene la facilidad de compartir experiencias a nivel internacional en Foros y Conferencias, y ejerce una labor constante en la mejora de la formación del personal. Lo más importante es que existe la percepción de que con su intervención se logra llegar a las personas y ser una ayuda sentida.

El SNU también tiene otras virtudes que son reconocidas como:

- Ser parte del organismo en el cual se enmarca el derecho internacional que regula las temáticas y establece los compromisos de los Estados
- Visión y sensibilidad respecto al desarrollo de los ODS, que no los tiene ningún otro cooperante y va a significar una gran contribución y articulación en adelante
- Conocimientos del accionar internacional en algunas compras como los medicamentos, que han significado un gran ahorro
- La capacidad de alinearse con las prioridades del Gobierno en una programación tan grande
- En determinadas temáticas, se trabajan aspectos que no son atendidos por otros bilaterales o multilaterales, como es el abordaje de la problemática del corredor seco

Sostenibilidad

Respecto a Sostenibilidad/Viabilidad. El evaluador examina el desempeño de los lineamientos estratégicos para la sostenibilidad presentes en el documento de MANUD y su PLAN DE ACCIÓN, y la acción llevada a cabo para el fortalecimiento de capacidades individuales e institucionales con los socios. También se valora la generación de productos de conocimiento y el desempeño de los elementos de comunicación para la generación de evidencia útil sobre los logros del Proyecto, para facilitar la movilización de recursos.

Se realiza una mirada retrospectiva y prospectiva para valorar la situación inicial y la situación actual, para poner de relevancia aquellos aspectos que suponen el aporte del Proyecto y que tienen vocación de permanencia como dinámicas instaladas.

Se tiene en cuenta el grado de apropiación, entendido como el grado en que los destinatarios - Gobierno/Estado, sociedad civil- asumen como propia la intervención desde su participación en el diseño y ejecución, y cómo la incluyen dentro de su programación institucional.

Apropiación

Se requirió mayor apropiación por parte del socio nacional. Durante el curso del Programa se produjo un cambio de Gobierno, el cual significó una variación notable en la estructura administrativa y en las directrices programáticas.

Además de los cambios de personal en todas las instituciones, se produjeron cambios respecto a las instancias concretas de interlocución. Esto implicó tener que realizar algunos acomodados desde las Agencias, pero también a nivel macro de MANUD se suscitó una revisión programática.

Estos cambios debieron ir acompañados de un proceso de sensibilización y formación a los nuevos funcionarios acerca del MANUD y su funcionamiento. Al no producirse esta inducción, la nueva administración funcionó en su relación con el SNU al margen de la programación MANUD.

La falta de apropiación, no obstante, no es vista como una debilidad desde la Secretaría de Gobierno. Afirman estar satisfechos con el desempeño en general del SNU a nivel de Agencias. Entienden el MANUD como un requisito administrativo del SNU, pero con poca funcionalidad.

Aún este desdén hacia el MANUD, el Gobierno alcanza a identificar los beneficios de contar con una programación única en el siguiente ciclo de programa. Es valorado como una oportunidad para facilitar procesos a lo interno, con mayor eficiencia administrativa y de gestión.

La anterior Secretaría de Planificación y Cooperación Externa, desapareció y se convirtió en la Secretaría de Coordinación General de Gobierno, orientada al nuevo Plan de Gobierno y sus 7 sectores de intervención. La sección de cooperación externa ha pasado a formar parte de relaciones exteriores. A través de una plataforma informática pretenden la gestión de la cooperación no reembolsable, tanto desde el punto de vista programático como financiero.

La Plataforma cuenta con dos problemas. Desde el SNU, se articula a través de las Agencias, no del MANUD. Desde el Gobierno, falta apropiación de la Plataforma a lo interno de las instituciones, las cuales siguen solicitando información a las Agencias, en vez de centralizarlo todo a través de la Plataforma. Por otro lado, la Plataforma, mayormente responde a una necesidad de información financiera y no tanto programática. No al menos por el momento, a falta de mayor desarrollo.

La alta rotación del funcionariado en los cambios de Gobierno debería ser un aspecto de riesgo esencial en la formulación de los programas de cooperación. Dificulta la apropiación, siendo uno de los aspectos clave en la mejora de la eficacia de la ayuda al desarrollo. Además, obliga a que sea la capacitación una de las estrategias principales de intervención, pero a la vez, sin permitir una total transferencia de capacidades.

Fortalecimiento de capacidades

En términos generales, la débil apropiación del Programa por parte del Gobierno, dificulta la plena transferencia de capacidades.

La posición del Gobierno es que sigue necesitando de un actor como Naciones Unidas, pues le aporta eficiencia y eficacia en la realización de algunas tareas. Esto significa dependencia y por tanto, falta de sostenibilidad en la entrega programática.

La programación no cuenta con un enfoque específico hacia la sostenibilidad como estrategia particular, incluyendo el enfoque de fortalecimiento de capacidades. Evidentemente, esto no significa que las Agencias no hayan desarrollado sus programaciones bajo esta lógica. De hecho, la capacitación constituye una de las principales estrategias de intervención.

Lo que se señala es que a nivel de MANUD no se dotó de esta dimensión a la intervención de una forma estratégica, apuntando a una entrega de la gestión al Gobierno a nivel macro. A un nivel más concreto, valorando por ejemplo el riesgo que supone el cambio de personal en las instituciones con los cambios de Gobierno o apuntando a procesos formativos más completos, de largo plazo, con el debido acompañamiento y realización de prácticas monitoreadas.

Sostenibilidad de los resultados

Respecto a las dinámicas internas, destacan: el plan de la universalización de la educación Pre-básica; el Estado ha asumido la merienda escolar en un 95%; la inclusión de capacidades para la vida y SSR en la currícula de educación; la adopción por el Estado de los estándares de crecimiento OMS para los niños menores de 5 años; el desarrollo de la Estrategia de acceso universal a servicios de prevención en VIH; la instalación de la Escuela de Formación a Fiscales con financiamiento estatal del 20%.

Se desarrollaron algunas Políticas de Gobierno importantes como: Plan 2015-2016 para la Reducción de la Violencia en las Escuelas; Política y Plan Estratégico de Desarrollo Integral de la Primera Infancia (PAIPI); Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos, asumida por el nuevo Gobierno; Política y el Plan Nacional de Gestión de Riesgo.

Es especialmente importante lo referente a adecuación de marcos normativos, más que las políticas de Gobierno, puesto que las Leyes constituyen posicionamientos de Estado. Los logros más relevantes fueron: Ley Fundamental de Educación y sus Reglamentos; Ley de Participación Comunitaria y Escolar; Ley contra el Acoso Escolar; Ley de Paternidad y Maternidad Responsable; Ley de Educación Integral en la Sexualidad; Ley contra el Matrimonio Infantil; reforma al Código de la Niñez, Adolescencia y Familia; Ley de protección social; Ley de Lactancia Materna y su Reglamento; Ley Credi-Mujer, referida a propiciar el acceso al crédito a mujeres del área rural; Reforma a la Ley Especial de VIH, referida a evitar la discriminación; Reforma a la Ley Electoral, que elevó del 30 % al 40 % la cuota de mujeres en las candidaturas; Ley Integral de Violencia contra las Mujeres; inclusión del concepto de Recuperación Temprana en la Ley de SINAGER.

Una cuenta pendiente, no obstante, es la gestión del conocimiento, la cual debe ser fortalecida. Esto supone dejar constancia y compartir experiencias exitosas o herramientas de trabajo elaboradas por otras Agencias para que se utilicen en los programas del resto de Agencias, con el objetivo de no repetir errores y evitar duplicar esfuerzos.

Sostenibilidad social. Comunicación

El documento de programa Plan de Acción, prevé que se contaría con una Estrategia de Abogacía e Incidencia para los ODM que serviría de marco para las acciones de comunicación. Estas acciones serían dirigidas al Gobierno, los donantes, los medios de comunicación y el público en general.

Además, el Grupo Interagencial de Comunicación, compuesto por los oficiales de comunicación de cada Agencia, Fondo y Programa de las Naciones Unidas, debía preparar e implementar un Plan Anual de Comunicación, el cual sería aprobado por el Equipo de País -UNCT-. En la práctica, la Estrategia de Abogacía de los ODM no fue desarrollada. Los planes anuales de comunicación no fueron más que planificaciones de actividades conjuntas para la celebración de efemérides principalmente: Día de Naciones Unidas, Día de los Derechos Humanos y Día de la Mujer.

Se tiene la percepción errónea de que para llevar a cabo acciones interagenciales en comunicación se requiere disponibilidad de fondos extra. De hecho, para los Programas Conjuntos F-ODM sí se desarrollaron paquetes comunicativos interagenciales.

Normalmente se hace mayor énfasis en la visibilidad como enfoque comunicativo; la visibilidad del trabajo de una Agencia o de un Representante. No tanto en llegar a la población con mensajes para el cambio, como apoyo a los demás esfuerzos programáticos. Otra utilidad de la comunicación que apenas fue desarrollada es apoyar los procesos de cabildeo creando una base social que posicione y otorgue sostenibilidad social a los cambios.

Desde la OCR se contrató una consultoría referida a mejorar aspectos de comunicación, la cual recomendó activar el Grupo de Comunicación. También producto de esta consultoría, se está trabajando en un banco de mensajes comunicativos que posteriormente será aprobado por el UNCT. Además, se está desarrollando la idea de contar con un Boletín interno sobre el trabajo del MANUD para distribución interna.

Ha habido esfuerzos recientes desde la OCR para un mayor uso de las redes sociales- Facebook y Twitter-, aunque, de nuevo, más enfocado a la visibilidad del trabajo del MANUD.

Conclusiones

- ✓ El diseño de la programación contaba con todos los instrumentos programáticos y tenía la suficiente calidad dentro de los estándares internacionales. El proceso de formulación contó con la participación de los socios y estaba alineado a las planificaciones nacionales.
- ✓ La gran cantidad de instancias de gestión programática provocó una disfunción del sistema, el cual resultó en su inoperancia y finalmente su desarticulación por decisión del UNCT.
- ✓ Se evidencia una buena capacidad para movilizar recursos. Tras la revisión presupuestaria en 2014, se aprecia un ligero aumento inclusive en los fondos presupuestados. Esto se une a una gran capacidad de ejecución por parte de las Agencias. A medio término, se identifica una

ejecución por encima de lo esperado. En muchos casos ya se ha producido la ejecución total o por encima de lo presupuestado para todo el ciclo de programa.

- ✓ No se desarrolló una gestión orientada a la obtención de resultados. No se produjeron reportes y no hubo seguimiento a los indicadores, al presupuesto o a los riesgos de la intervención. Por tanto, los espacios de seguimiento para la toma de decisiones no contaron con elementos.
- ✓ El Programa, en general, estuvo orientado a la realización de los Productos previstos y se logró en gran medida. No obstante, no se realizó a través de una entrega en articulación interagencial, sino por la acción de las diferentes agencias, con algunas experiencias conjuntas exitosas pero que aisladas y puntuales. Del mismo modo, el Programa obtuvo los Efectos previstos en la forma de contribuir a la mejora de las condiciones del país para la mejora de la realización de los derechos humanos como se planteaba en los enunciados.
- ✓ La intervención dejó institucionalizados muchos procesos y dinámicas internas, capacidades técnicas del personal, adecuación de marcos normativos o mejora de equipamientos e infraestructura.
- ✓ Una acción más estratégicamente dirigida a la entrega de capacidades en la gestión macro de la programación, aportaría mayor liderazgo y fortaleza de gestión al Gobierno, así como menor enfoque de ejecución de proyectos y mayor enfoque de traslado de capacidades.
- ✓ Se percibe un débil compromiso hacia la articulación interagencial y entendimiento del MANUD por parte de los responsables de comunicación de las Agencias. No se ha visualizado aún la comunicación como una estrategia de intervención programática bajo el concepto de comunicación para el desarrollo.

Lecciones Aprendidas

- ✓ El desarrollo del MANUD requiere un sólido conocimiento del personal acerca de qué es y cómo se articula. Debe partir de un entendimiento común previo, acerca de su concepción y alcance.
- ✓ Para el impulso y buen desarrollo de la programación es necesario un liderazgo compartido. Requiere del compromiso tanto de la figura de la Coordinadora Residente, como del Equipo de País, la Oficina de la Coordinadora Residente, el personal del SNU y el Gobierno.
- ✓ Una buena programación no garantiza el éxito de su desarrollo. La actitud hacia el desarrollo del MANUD bajo un enfoque de gestión por resultados será el elemento que definirá su éxito. Esta actitud debe ser trasladada a los socios, con el mensaje de que el MANUD es importante.
- ✓ Es importante un liderazgo del Gobierno. Esto favorece que no sea únicamente el SNU quien se encargue del impulso al MANUD. Además, contribuye a aportar más orden a la acción interagencial. Se evita que se produzcan duplicidades.
- ✓ Los Grupos Temáticos tienen la dificultad de la convocatoria y el compromiso en general por parte de las Agencias participantes. En el caso de las Iniciativas Interagenciales, este problema no existió, dado que eran impulsadas por jefes de agencia, lo cual les dotó de mayor rigor.

- ✓ Las iniciativas interagenciales han demostrado que no es necesario que las programaciones conjuntas sean financiadas externamente para poder articularse. El Plan de Acción las previó como herramienta de gestión programática y constituyen la modalidad operativa más oportuna para avanzar hacia una integración de la acción interagencial.
- ✓ Las Mesas del G16 fueron más operativas y son más estratégicas que los Grupos Temáticos, dado que se enmarcan en un contexto de articulación y posicionamiento con donantes. Que funcionaran ambas instancias simultáneamente suponía una duplicidad de esfuerzos.

Recomendaciones

Diseño

- ✓ Asegurar la participación del Gobierno en todos los estadios del Programa, desde la identificación y formulación, incluido el seguimiento y reporte. Buscar la apropiación del Gobierno para el liderazgo compartido de la programación junto con el SNU. En general, es necesario un Gobierno más empoderado del MANUD, con mayor capacidad de dirección.
- ✓ Partir de un entendimiento común y una conceptualización colectiva del MANUD a lo interno del SNU y junto con el Gobierno. Definir cuál va a ser la intensidad de la integración programática: informar, coordinar o articular. Tomar registro de este entendimiento en la forma de un documento memoria, complementario al MANUD. Capacitar a todo el personal del SNU y funcionarios de Gobierno relevantes sobre el nuevo MANUD y su funcionamiento.
- ✓ Durante el proceso de formulación y en otros estadios del curso de Programa, realizar capacitaciones y reforzamientos sobre los *Procedimientos Operativos Estándar SOP*. Acercar la formulación del nuevo MANUD, en la medida de lo posible, a los parámetros establecidos en los SOP para la integración programática.
- ✓ Focalizar temáticamente y geográficamente la intervención. No todo lo que hacen las Agencias debe ser parte de la programación del MANUD. Es posible y recomendable conducir la intervención a ámbitos comunes en los cuales se produce sinergia de forma natural.
- ✓ Diseñar un marco lógico completo para el Programa, pero a la vez, con los menos elementos posibles. Pocos efectos y pocos indicadores, los aunque suficientes para medir su avance. Incluir un análisis concienzudo de supuestos y riesgos. Realizar un ejercicio presupuestario lo más preciso posible, y asegurar que las Agencias tienen identificados los rubros concretos.
- ✓ Los enfoques transversales deben estar insertos en la programación, no solo en los enunciados más declarativos, sino en la articulación programática. El enfoque de derechos teniendo en cuenta a los titulares de derechos y a los portadores de obligaciones, alrededor de la realización de los estándares internacionales. En el caso de género, prescindiendo del enfoque meramente de cuotas o de las coletillas en los enunciados, y desarrollando acción programática particular referente a los derechos de las mujeres. Apoyarse en ONU Mujeres para asegurar su inclusión.
- ✓ Las dinámicas del Gobierno deben ser tomadas en cuenta a la hora de planificar la próxima programación. En concreto, se deben prever como riesgos tres circunstancias y anticiparse a ellas a través de la planificación:

- Alta rotación en personal en cada cambio de Gobierno, lo cual supone una dificultad para transferencia de capacidades.
- Cambios en la estructura de Gobierno y directrices sobre el abordaje de algunas temáticas, que obligarán a una rápida adaptación y una revisión del MANUD o el Plan de Acción.
- Los años 2 y 3 del ciclo de Gobierno son los operativos, el año 1 es dedicado a la instalación y el año 4 a la preparación de las siguientes elecciones. Esto obliga a diseñar una intervención más intensa en la ejecución en los años 2 y 3, una lógica de formación de cuadros en el año 1, y una preparación de la posible salida del Gobierno en el año 4.
- ✓ Buscar un enfoque de comunicación para el desarrollo que ya se comience a evidenciar desde el diseño. La comunicación entendida como una estrategia programática de intervención en apoyo a los cambios sociales o la incidencia política y normativa. Desarrollar el Boletín del MANUD y divulgarlo hacia fuera -Gobierno, OSC y donantes-, no sólo a lo interno del SNU.
- ✓ La formulación del MANUD debe contener una conceptualización del enfoque de sostenibilidad, las herramientas programáticas que se van a aplicar, y la forma de su operación. Toda la acción debe estar estratégicamente orientada al traslado de capacidades y la instalación de dinámicas permanentes. Esto para alejarlo lo más posible de una entrega basada en la ejecución de proyectos y actividades.

Gestión

- ✓ La gestión basada en resultados debe ser una premisa, y con ella, el desarrollo del ciclo de reporte como sistema integrado. Las programaciones interagenciales deben cumplir su función de recabar la información sobre el avance programático. El grupo de monitoreo y evaluación debe sistematizar toda esta información y hacerla llegar al UNCT, junto con la OCR, para su valoración conjunta con el Gobierno.
- ✓ Realizar un análisis periódico de avance -semestral- basado en resultados: cambios producidos y logros alcanzados, no actividades desarrolladas. Anualmente, emitir un reporte al UNCT y el Gobierno. En cada ejercicio semestral, analizar la siguiente información:
 - Levantar los valores de avance de los indicadores
 - Ejecución financiera por efectos y productos, para identificar rezagos y proponer acciones de corrección
 - Valoración de ocurrencia de los riesgos y adopción de medidas
- ✓ Diseñar los mecanismos más sencillos para la gestión de los Grupos de trabajo del MANUD, con el número estrictamente necesario de instancias. Establecer la mínima periodicidad de reunión que sea suficiente para el seguimiento, pero con objetivos claros para las sesiones y responsabilidades definidas para los miembros. Para el caso de las Mesas del G16, convertirlas en las instancias de gestión del MANUD, al ser espacios más estratégicos de valoración con los donantes y por tanto favorecen la armonización.
- ✓ Se requiere suscitar una mayor coordinación entre lo programático y lo financiero. Utilizando el Grupo de Operaciones, dar mayor conocimiento y participación a lo programático en lo operativo. Compartir los reportes del MANUD con el Grupo de Operaciones y basarse en este Grupo para recoger la información financiera semestral de forma sencilla.

- ✓ Se deben suscitar y formalizar las programaciones conjuntas para el desarrollo del MANUD. Son las unidades mínimas de operación del MANUD y expresión fundamental del modelo de gestión. Se articulan a partir de la voluntad de las Agencias de poner a disposición su experticia en una temática concreta, para lograr intervenciones multisectoriales e integradas.
- ✓ La acción interagencial debe ser parte de los criterios de evaluación de desempeño del personal. Ello para conseguir imprimir mayor sentido de obligatoriedad al impulso del MANUD y propiciar una lógica de compromiso y apropiación a lo interno.
- ✓ Se debe convenir el rol de la OCR y las tareas que va a desempeñar, para distribuir funciones en un flujograma de trabajo. De este modo se va a tener mayor conciencia de las limitantes del tamaño de su equipo y se va a obtener mejor respuesta a sus solicitudes.
- ✓ Es necesario tener siempre presente la posibilidad de realizar revisiones del MANUD. El MANUD y su Plan de Acción no son documentos estáticos. Pueden y deben ser revisados para su adecuación a las circunstancias internas o externas que lo afecten.
- ✓ Es oportuno, en la medida de lo posible, hacer partícipe a la sociedad civil. El Gobierno es el socio principal, pero las organizaciones de sociedad civil juegan un papel como Estado. Se deben prever canales para su participación, no solo en las programaciones particulares de las agencias, también en la visión general de entrega del MANUD.

Anexo Metodológico

I. Términos de Referencia de la Evaluación

II. Informe Inicial de Metodología

III. Guías para las Entrevistas

IV. Matriz de Evaluación

V. Entrevistas Realizadas

VI. Documentación Consultada

VII. Biografía del Evaluador

VIII. Cuestionario de Entrevistas a Grupos Temáticos