

Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) Perú, 2012-2016

--
Revisión independiente

Informe

Christian Privat
Consultor en Evaluación y Reforma de las Naciones Unidas
UNDAF, Programas Conjuntos, Programas de país,
Unidos en la Acción, Temas transversales
cprivat8@gmail.com
Nueva York
+1 914 235 0968

5 de septiembre de 2015



Agradecimientos

El autor del presente informe desea expresar su agradecimiento por la oportunidad que se le dio de trabajar en estrecha colaboración con el Equipo de País de las Naciones Unidas en Perú, en el marco de la evaluación final del UNDAF.

En especial desea agradecer a las autoridades gubernamentales, a la Coordinadora Residente de Naciones Unidas a.i., la señora María Luisa Silva, y a todos los miembros del Equipo de País y de los Grupos UNDAF, por su interés por este ejercicio de revisión, su visión sobre cómo desarrollarla, y sus aportes muy valiosos.

El autor del informe también desea agradecer a todas las personas visitadas en las numerosas reuniones con las contrapartes, por sus aportes y reflexiones sobre el papel actual y deseado de las Naciones Unidas en el país.

Finalmente, el señor Enrique Román, Especialista de Coordinación, y el señor Alonso Flores, Asistente de Coordinación merecen un agradecimiento muy especial por todo su apoyo a lo largo del proceso de revisión, su acompañamiento en las entrevistas, la coordinación de la agenda de la misión, etc. Ellos desempeñaron un papel determinante en la preparación del proceso de evaluación, durante toda la misma, y en el proceso de revisión del borrador.

Índice de Contenidos

Resumen ejecutivo	5
I. Introducción.....	11
II. Metodología.....	12
III. Contexto de desarrollo del UNDAF.....	13
A. El contexto nacional	
B. El Sistema de Naciones Unidas en Perú	
IV. Principales hallazgos.....	14
A. Diseño del UNDAF	
B. Relevancia y apropiación del UNDAF	
1. Relevancia del UNDAF	
2. Respuesta del UNDAF a prioridades emergentes	
C. Análisis de eficacia en el logro de resultados	
1. Eficacia del UNDAF en el cumplimiento de los resultados	
Área de cooperación 1: Desarrollo económico inclusivo y empleo decente	
Área de cooperación 2: Gobernabilidad democrática	
Área de cooperación 3: Protección social y acceso a los servicios sociales	
Área de cooperación 4: Medio ambiente, cambio climático y gestión de riesgos	
Área de cooperación 5: Patrimonio cultural	
2. Logros o avances desde una perspectiva de conjunto	
3. Dificultades enfrentadas desde una perspectiva de conjunto	
4. La contribución de los Programas Conjuntos a los resultados del UNDAF	
5. Eficacia del UNDAF en la construcción de alianzas	
D. Eficacia del UNDAF como marco de coordinación interagencial	
1. Coordinación interagencial	
2. La experiencia enriquecedora de los Programas Conjuntos para la coordinación interagencial	
3. Los mecanismos de coordinación del UNDAF	
4. Efectividad del sistema actual de M&E	
a. Sistema de M&E	
b. Utilización del sistema de M&E y revisiones anuales	
5. Sede común de algunas agencias de Naciones Unidas	
V. Posicionamiento estratégico del UNDAF en el contexto de <i>Delivering as One</i>	35
A. Aprendizajes clave de la puesta en marcha del UNDAF	
B. Delivering as One	
1. Situación actual en Perú	
2. Segunda generación de Delivering as One	
3. Hallazgos de la revisión sobre DAO	
4. Condiciones para que el Programa Único pueda funcionar en el Perú	
5. Los Grupos y el M&E en los SOPs	
6. Mayor avance con “Delivering as One”	
C. El UNDAF y la agenda de desarrollo Post-2015	
D. Puntos de entrada para la nueva agenda emergente de desarrollo sostenible en el UNDAF	
E. Adecuación del UNDAF al contexto internacional y nacional del desarrollo	
F. Participación del Gobierno en el UNDAF	
G. Algunas estrategias para responder a los desafíos y priorizar estratégicamente	
H. Manejo estratégico	
I. Valor agregado del UNDAF y ventaja comparativa del Sistema de la ONU	
J. Los programas conjuntos versus la programación conjunta	

- K. Agilizar el UNDAF para los próximos dos años
- L. El siguiente UNDAF y apalancar el rol de la ONU

VI. Conclusiones.....	49
VII. Recomendaciones.....	51
Anexos.....	55
Anexo 1: Lista de reuniones y de personas entrevistadas	
Anexo 2: Acrónimos y abreviaturas	
Anexo 3: Análisis de los aprendizajes, logros y desafíos de los principales programas conjuntos implementados en Perú	

Resumen ejecutivo

El Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF por sus siglas en inglés: United Nations Development Assistance Framework) es el instrumento estratégico de programación que describe la respuesta colectiva del Sistema de las Naciones Unidas en el Perú (SNU) a las prioridades nacionales de desarrollo. El UNDAF resume los compromisos de cooperación conjunta del SNU e identifica cinco áreas de intervención específicas: (i) Desarrollo económico inclusivo y empleo decente; (ii) Gobernabilidad democrática; (iii) Protección social y acceso universal a los servicios sociales; (iv) Medio ambiente, cambio climático y gestión de riesgos; y (v) Patrimonio cultural.

Esta revisión sirve como un aporte esencial para el resto del ciclo del UNDAF, y provee insumos al Equipo País de Naciones Unidas (UNCT, por sus siglas en inglés: United Nations Country Team) y a otros actores, da evidencias tangibles sobre el progreso logrado y las brechas existentes, y contribuye a la preparación del próximo ciclo del UNDAF. La revisión considera en particular la medida en la cual el UNDAF está bien posicionado para apoyar las contrapartes nacionales en dos áreas: 1) La agenda de desarrollo sostenible emergente y los nuevos Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS, por sus siglas en Inglés: Sustainable Development Goals), y 2) Las aspiraciones nacionales para que el país se convierta en un país que trabaja bajo el enfoque “Unidos en la Acción” (DAO, por sus siglas en inglés: “Delivering as One”DAO) e implemente íntegramente los “Procedimientos Operativos Estandarizados” (SOPs, por sus siglas en inglés: “Standard Operating Procedures”) del DAO/SOPs.

Principales hallazgos

Diseño y relevancia del UNDAF

Se eligieron con cuidado los efectos y los indicadores del UNDAF, y hubo una disciplina colectiva para redactar un documento lo más estratégico posible. Sin embargo, los Grupos UNDAF y varias personas entrevistadas consideraron que el UNDAF fue demasiado ambicioso en ciertos aspectos y no suficientemente preciso. Un cierto número de resultados son formulados de manera genérica y son difíciles de medir y de atribuir a la intervención del sistema de Naciones Unidas.

Según los interlocutores de las agencias y del gobierno, no hay duda sobre la relevancia del UNDAF. Es necesario contar con este tipo de documento de política, como una hoja de ruta conjunta, con los varios actores: gobierno nacional, gobiernos regionales, Sociedad Civil, etc. Los actores valoran el trabajo de Naciones Unidas. Los efectos esperados son pertinentes para los retos de desarrollo que enfrenta el Perú y la asistencia del Sistema de Naciones Unidas (SNU) es pertinente para apoyar a la consecución de los efectos esperados.

Los efectos directos del UNDAF están también alineados a los compromisos acordados internacionalmente, a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y a las normas y estándares que guían la labor de las organizaciones de las Naciones Unidas, entre los cuales se encuentran los tratados de derechos humanos.

El SNU reconoció y respondió eficazmente a las prioridades urgentes y a los eventos de carácter coyuntural que fueron surgiendo a lo largo del ciclo programático, aunque no estaban contemplados originalmente en el UNDAF. Sin embargo, en los dos talleres de revisión anual del UNDAF, las contrapartes y las mismas agencias señalaron que el SNU no ha sido capaz de apoyar adecuadamente a otros niveles de gobierno (nivel regional y local) donde existen limitadas capacidades técnicas de los actores vinculados a la planificación y el desarrollo de acciones contra la pobreza. Adicionalmente, se observó que la respuesta frente a cuestiones emergentes por parte de las agencias se ha dado de forma individual en muchos casos y no con un enfoque de Sistema.

Eficacia del UNDAF en el cumplimiento de los resultados

El UNDAF alcanzó resultados importantes en cada área de cooperación. Existe un reconocimiento general por las contrapartes de la labor de las Naciones Unidas en muchas áreas. El análisis provisto en el informe no pretende ser exhaustivo, y se ha mantenido a nivel estratégico para describir los resultados a nivel de los efectos del UNDAF (resultados de desarrollo), y no de los productos y actividades realizadas que son, por supuesto, mucho más numerosas. Dada las limitaciones del sistema de M&E, es difícil apreciar la

eficacia del UNDAF de manera más precisa, sin embargo, muchas actividades han sido realizadas en el marco del UNDAF, algunas de manera conjunta, otras de manera individual por las agencias en colaboración con las instituciones peruanas.

Los principales logros están presentados en la sección “Análisis de la eficacia en el logro de los resultados”. Esta sección identifica los logros, distinguiendo las “contribuciones” (logros a los cuales el SNU ha contribuido) de los “resultados” (logros que no más directamente atribuibles al SNU). Se identifican estos logros por las siguientes áreas:

Área de cooperación 1: Desarrollo económico inclusivo y empleo decente

Área de cooperación 2: Gobernabilidad democrática

Área de cooperación 3: Protección social y acceso a los servicios sociales

Área de cooperación 4: Medio ambiente, cambio climático y gestión de riesgos

Área de cooperación 5: Patrimonio cultural.

Otros logros desde una perspectiva de conjunto –identificados por los mismos funcionarios de las entidades públicas y funcionarios de la diversas agencias del SNU en las revisiones anuales y las entrevistas realizadas durante la presente Revisión –se concentran básicamente en tres aspectos o ejes temáticos: el desarrollo de políticas públicas, los procesos de articulación y coordinación entre los actores, y en el desarrollo de la gestión pública. El informe identifica también logros a los cuales los Organismos del SNU contribuyeron – individual o conjuntamente – a nivel subnacional.

Los problemas que suceden en torno al cumplimiento de los objetivos y metas en el marco del UNDAF residen en dimensiones como la gestión institucional, en los débiles sistemas de información y gestión de conocimiento, en los marcos institucionales y normativos, en las escasas capacidades de los recursos humanos, en la coordinación y articulación entre entidades del Estado y a nivel descentralizado, en la disponibilidad de recursos, y en las barreras contextuales planteadas por el contexto institucional y político-social. Son obstáculos externos que han incidido negativamente en el logro de los resultados esperados del UNDAF.

Los Programas Conjuntos contribuyeron significativamente a los resultados acordados en el UNDAF y a los temas y prioridades emergentes, y dejan a este ciclo de programación muchas lecciones aprendidas. Sin duda alguna, los programas conjuntos presentaron a Naciones Unidas y al gobierno una nueva forma de trabajar, que las contrapartes y las agencias destacaron mucho durante las entrevistas. Existen en Perú bastante Programas Conjuntos y es una modalidad que no suscita reacciones negativas por parte de los Grupos UNDAF y de las contrapartes, que han expresado el deseo de tener más Programas Conjuntos, en todas las áreas de cooperación.

En cierta medida, el UNDAF y los Programas Conjuntos han contribuido a la construcción de alianzas y han reforzado la participación de la Sociedad Civil y de otros actores. Todas las agencias, fondos y programas del SNU buscaron colaborar con distintos asociados para la consecución de los efectos y productos descritos en el UNDAF. Esta colaboración se materializó a través de alianzas estratégicas con instituciones del Estado, organizaciones de la Sociedad Civil, el sector privado, organizaciones de cooperación bilateral y multilateral, instituciones financieras nacionales e internacionales y la academia peruana. No obstante, el tema territorial es fundamental, y por el momento, no parece haber criterios claros, comunes y acordados para el SNU respecto a los lugares donde trabajan las agencias, y una estrategia bien definida sobre cómo construir alianzas con las regiones a nivel interagencial. A través de su participación activa en la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, el SNU ha apoyado la participación de la Sociedad Civil organizada y nuevos horizontes institucionales de colaboración entre gobierno y Sociedad Civil.

Eficacia del UNDAF como marco de coordinación interagencial

El UNDAF ha contribuido a generar sinergias entre los programas de las diferentes agencias. Las agencias tuvieron un mejor conocimiento de lo que hacían respectivamente. El UNDAF permitió a las agencias hablar con una sola voz para tener un mayor impacto en distintos ámbitos. Los Grupos y personas entrevistadas notaron que las diferencias de las agencias se superaron en parte y éstas se orientaron más hacia las necesidades del sistema que antes. Hubo también una coordinación más fuerte entre las agencias, especialmente en el marco de los Programas Conjuntos (PC). No obstante, el UNDAF no se

incorporó totalmente en el trabajo de las agencias. No fue un documento vivo, ni una herramienta política, a pesar de que contó con una formulación participativa y que generó una visión integrada.

Se percibe que las contrapartes, en general, no tienen una visión del conjunto del SNU. Tienen más interacciones con agencias específicas que una visión comprehensiva de un esfuerzo del SNU en el país, a pesar de que las reuniones de revisión anuales puedan haber ayudado en este sentido. Por otro lado, no se percibe una gran fortaleza en términos de coordinación, ni intersectorial ni intergubernamental, y en este contexto se puede entender que las contrapartes busquen trabajar con una agencia específica. Entre las explicaciones posibles, se pueden mencionar las siguientes: (i) la propia desarticulación a nivel estatal lleva a que relacionamiento con Agencias se dé a nivel individual; (ii) hay estrategia estatal a favor de tratamiento individualizado de Agencias porque hay expectativa de mayor beneficio desde ese abordaje; (iii) puede haber, a veces, una percepción de SNU no-articulado por lo que respuesta estatal va en línea con percepción. En tal sentido, sería necesario fortalecer, desde el ámbito comunicacional, una presentación conjunta de Naciones Unidas como sistema.

Los PC proveyeron mucha experiencia, muchos aprendizajes, logros y desafíos, así como muchas lecciones aprendidas para este UNDAF, que están destacadas en el informe. A pesar de que es una modalidad que no se puede replicar al mismo nivel que antes (dada la menor disponibilidad de fondos) el trabajo interagencial puede definitivamente avanzar en Perú con nuevos PC en el futuro, teniendo en cuenta las ventajas comparativas y las sinergias entre las agencias.

En términos de mecanismos de coordinación, los avances de los Grupos UNDAF son variados y con énfasis y alcances diversos, pero definitivamente hay interés de las personas que los lideran y participan en ellos en generar sinergias y coordinar propuestas conjuntas. Reconociendo que los grupos interagenciales (Grupos UNDAF y otros grupos) no funcionaron de manera óptima y eran demasiado numerosos, el Equipo de País tomó la importante decisión en abril del 2015 de reestructurarlos y reorganizarlos.

Respecto al Monitoreo y Evaluación (M&E), se hizo un estudio de línea de base con una matriz de seguimiento, que el evaluador considera como una buena práctica. No obstante, durante la implementación del UNDAF, no se utilizó este estudio y los instrumentos que había creado. Parece que hubo poca capacidad en M&E y poco tiempo para utilizar este estudio a nivel de las agencias y de los Grupos UNDAF. Los Grupos UNDAF juzgan que el sistema de rendición de cuentas es poco amigable en especial en un país donde el personal de las agencias es limitado, y por tanto, los oficiales participan en múltiples grupos de trabajo. Los Grupos consideran que el sistema actual de M&E del UNDAF no es el idóneo para captar el avance dentro del marco existente de programación de las Naciones Unidas. Los grupos indicaron que se debería contar con un marco de M&E más sólido, basado en data disponible y una capacidad de coordinación interagencial mayor para poder cumplir con esta tarea.

Los Grupos UNDAF elaboraron informes anuales de avance entre los años 2012 y 2014, que fueron consolidados en el Informe Anual de la Oficina de la Coordinación Residente. Estos informes se beneficiaron también de los aportes de los talleres de revisión anual del UNDAF realizados en 2013 y 2014. Los Grupos UNDAF notaron que en la última reunión de revisión anual que se hizo, faltó la presencia de un mayor número de actores del Estado. Las contrapartes que asistieron a estas reuniones las encontraron útiles, sin embargo, indicaron que no es necesariamente el espacio más adecuado para discusiones estratégicas. A pesar de sus limitaciones, el evaluador considera que por medio de los reportes de las revisiones anuales, el SNU y los actores gubernamentales y no gubernamentales involucrados en el UNDAF tuvieron referentes válidos respecto a lo avanzado en relación con los resultados propuestos. El evaluador apreció también la calidad de estos informes, que proveyeron un análisis sintético y a la vez analítico de los resultados.

Posicionamiento estratégico del UNDAF en el contexto de Delivering as One

Delivering as One

Dando seguimiento al interés expresado por el Presidente del Perú en adoptar el enfoque de Unidos en la Acción (Delivering as One), la Oficina de la Coordinadora Residente entabló un diálogo con APCI y el Ministerio de Relaciones Exteriores, brindándoles información sobre dicho enfoque y sobre los "Procedimientos Operativos Estandarizados". En Marzo de 2015, el UNCT coordinó con DOCO la realización de un taller de capacitación sobre los SOPs/DAO en un contexto post-2015. Se extendió la

invitación a otros países de la región, y participaron miembros de los UNCT de Bolivia, Ecuador y Paraguay.

Los SOPs están en consonancia con el llamado del Secretario General a un pleno compromiso soporte para que todo el SNU trabaje de manera más coordinada y coherente, el UNCT está dando pasos hacia la aplicación progresiva de los SOPs en el Perú. En base a la voluntad expresada por el Gobierno peruano de adoptar el enfoque DaO, el Equipo de País ha elaborado junto con DOCO una hoja de ruta que serviría como marco integral para que el Perú se convierta en un país auto-iniciador.

No obstante, por el momento pocas personas de los Grupos UNDAF tienen suficiente conocimiento de los temas de la Reforma de Naciones Unidas, incluyendo el DAO y los SOPs. No obstante, los Grupos UNDAF identificaron algunos puntos de entrada para ejecutar las políticas clave de la Reforma a nivel nacional que podrían mejorar la coherencia y eficacia de las Naciones Unidas. Los Grupos coinciden también que la experiencia de la movilización conjunta de recursos para programas conjuntos ha sido positiva para la programación y ejecución conjunta por lo que puede ser un buen punto de entrada cuando haya oportunidad. Como se ha demostrado ya en otras experiencias y evaluaciones del UNDAF, tener prioridades claras negociadas con el gobierno facilita esta movilización conjunta.

Respecto a las condiciones para que el Programa Único (One Programme) pueda funcionar en el Perú, el consultor considera que una de las preguntas generadas por los SOPs es si el futuro UNDAF debería incluir toda la cooperación de Naciones Unidas, o si debería ser más estratégico y concentrarse en algunas prioridades. El consultor tiene la impresión de que el UNDAF tendrá más oportunidades de convertirse en un instrumento útil para el Equipo de País y para el país si se concentra en algunas áreas y si se centra en prioridades estratégicas donde las agencias pueden realmente tener un impacto positivo a través de Programas Conjuntos bien elegidos y de otros mecanismos de programación conjunta.

El consultor considera que los Grupos de Resultados previstos por las instrucciones del UNDAF y subrayados por los SOPs son mecanismos de coordinación esenciales. Considera también que la planeación anual o bianual será algo adicional para los Grupos respecto a la implementación del UNDAF en curso. Sin embargo, esto debería aportar más rigor en el manejo estratégico de la cooperación interagencial, y ser compensada por la simplificación de los informes. Los Grupos podrían beneficiarse de una mejor disciplina en la conducción de sus actividades. Al mismo tiempo requerirá un manejo más riguroso y una conducta más comprometida por las agencias participantes en los Grupos.

De allí, se confirma la necesidad, según el consultor, de elaborar un UNDAF estratégico y centrado en algunas prioridades de cooperación interagencial para evitar que la falta de recursos humanos y financieros impida un manejo de buena calidad. El principio clave sería monitorear un UNDAF/Programa Único a nivel de los Efectos Directos solamente, los cuales deberían ser elegidos con mucho cuidado para que sea posible el manejo estratégico y la rendición de cuentas a todos los actores involucrados.

El UNDAF y la Agenda de Desarrollo post-2015

A nivel de las sedes, se ve esta revisión del UNDAF y el diseño del nuevo UNDAF/Programa Único como una manera de crear el espacio necesario para cambiar de enfoque en términos de una política conjunta, con un análisis conjuntos y un programa que prioricen el desarrollo de las capacidades y la voz e incidencia de la ONU para ejecutar eficazmente la nueva agenda para el desarrollo a nivel mundial, regional y nacional. Perú es uno de los tres países que patrocinan el diálogo mundial sobre el Monitoreo Participativo para la Rendición de Cuentas (MPRC), y es uno de los nueve países que realizaron consultas nacionales sobre este tema. El proceso de consultas culminó con la presentación de los resultados en un evento oficial en diciembre de 2014, cuya apertura fue presidida por los ministros de MIDIS y MRE. El informe final nacional fue entregado al undg. Los resultados de los diálogos en el Perú y en otros países fueron presentados en el evento mundial final del MPRC en marzo de 2015, como un aporte al proceso intergubernamental de definición de los ODS. El consultor considera que la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP) es el centro de este trabajo innovador, con la cuestión del MPRC, y que el Perú tiene mucho que aportar al diálogo Post-2015 a nivel regional e internacional.

Los Grupos UNDAF, los participantes en la reunión de retroalimentación y las contrapartes nacionales mencionaron que existen varios puntos de entrada para el nuevo ciclo de programación del UNDAF para aumentar la pertinencia de las Naciones Unidas y entregar resultados bajo los nuevos Objetivos de

Desarrollo Sostenible (ODS, por sus siglas en Inglés: Sustainable Development Goals). La nueva agenda de los ODS es más ambiciosa, incluye aspectos del desarrollo económico, social y ambiental, y gira en torno a temas de inequidad. Como las inequidades y exclusión son temas muy pertinentes en países como Perú, que tienen relevancia con todo el SNU, podrían ser entre los puntos de entrada a varios otros temas. Se debe tener una línea clara del aporte de Naciones Unidas en los ODS, sin que se pierda todo lo aportado para los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La transversalización del enfoque de género es otro tema que debe entrar a todo el proceso de los ODS. Será también de suma importancia que el gobierno mismo priorice los ODS ya que probablemente habrá 17 metas globales.

Adecuación del UNDAF al contexto internacional y nacional del desarrollo

Los Grupos UNDAF consideran, en general, que el UNDAF actual no es realmente pertinente para el contexto internacional y nacional del desarrollo que está en rápida evolución, y que se debería apoyar mejor las prioridades del gobierno en base de las ventajas comparativas y el valor agregado del SNU. En países como Perú de Ingresos Medio Altos y bastantes buenas capacidades técnicas, aunque con grandes brechas e inequidades, el consultor considera que el papel de Naciones Unidas ya no debe enfocarse tanto en la implementación de proyectos sino más bien en apoyo técnico en áreas estratégicas, respondiendo a las prioridades y a las necesidades de asistencia expresadas por el gobierno, por ejemplo en el diseño e implementación de políticas públicas y su correspondiente monitoreo y evaluación. Además un papel importante puede ser el de facilitar la participación de la Sociedad Civil y de las comunidades para asegurar que los programas de desarrollo que el SNU apoya responden a las necesidades expresadas por los ciudadanos. También una ventaja comparativa que el SNU puede tener desde las acciones conjuntas entre las agencias es la facilitación multisectorial.

Participación del Gobierno en el UNDAF

A diferencia de otros países no existe una coordinación sólida de parte del Gobierno en referencia a la preparación y ejecución del UNDAF y la priorización de las demandas del gobierno hacia el SNU. Existen desafíos del propio Estado con respecto (i) a su propia coordinación interna, (ii) a las capacidades de planificación estratégica, y (iii) al nivel de interlocución y poder de la APCI. En el próximo UNDAF, se podría mejorar la participación activa y la alianza entre Naciones Unidas y el gobierno, por ejemplo a través de reuniones estratégicas regulares por áreas, fomentar una activa participación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), y desarrollar la habilidad de las agencias del SNU como facilitadoras de procesos de coordinación con las entidades del Estado.

Algunas estrategias para responder a los desafíos y priorizar estratégicamente

Algunas de las estrategias propuestas para remontar las dificultades y los obstáculos externos identificadas desde una perspectiva de conjunto giran en torno a la gestión institucional de las entidades, y vinculadas a los sistemas de información y gestión de conocimiento, a los marcos institucionales y normativos, al desarrollo de capacidades en los actores, a la coordinación y articulación entre las entidades, a la disponibilidad de recursos financieros, y a las barreras contextuales. En este contexto, durante la reunión de retroalimentación, y las reuniones con los Grupos UNDAF y las contrapartes, se señaló la necesidad de incluir un enfoque de descentralización en la nueva programación del UNDAF 2017-2021.

Manejo estratégico

Varias medidas fueron sugeridas por los Grupos UNDAF para fortalecer el ciclo de manejo estratégico del UNDAF y vincular mejor los diagnósticos de desempeño, aprendizajes y decisiones con el UNDAF, que el consultor considera muy valiosas, por ejemplo: alinear idealmente la preparación del UNDAF al ciclo electoral, en la medida del posible; crear herramientas de M&E más funcionales y contar con una capacidad humana interagencial instalada para cumplir con esta tarea; concentrar esfuerzos interagenciales en las políticas priorizadas por el Gobierno y en temas específicos, asegurando que se escuche la voz de la Sociedad Civil y las comunidades a lo largo de todo el ciclo de UNDAF; asegurar que todos los Grupos Temáticos (por ejemplo Género y Derechos Humanos) tengan un vínculo más claro con el UNDAF; y elaborar una programación conjunta a través de actividades o programas conjuntos piloto con recursos asignados.

Los programas conjuntos versus la programación conjunta

Las organizaciones de la ONU señalaron que el UNDAF es bastante funcional como marco para los programas conjuntos, al reducir las duplicaciones de sus actividades. Se pueden visualizar la programación conjunta y los programas conjuntos sobre los cuales se podría agregar valor. Al desarrollarse en torno a las principales prioridades estratégicas, el UNDAF podría crear mucho espacio para la programación conjunta y para los PC.

Agilizar el UNDAF para el resto del ciclo actual

Algunas personas entrevistadas consideraron que más programación conjunta ayudaría a agilizar al UNDAF en lo que resta del ciclo. Además, la ONU podría analizar con el Gobierno las maneras de mejorar la cooperación entre diferentes Ministerios e instituciones, con miras a nacionalizar la agenda post-2015 y adaptarla al contexto local. El consultor considera que serían medidas útiles para reforzar el UNDAF en el periodo Septiembre 2015 – Diciembre 2016, y proveer aportes en la planificación estratégica del próximo UNDAF.

El siguiente UNDAF y apalancar el rol de la ONU

La nueva priorización del UNDAF será la oportunidad de apoyar y complementar los esfuerzos del país por ejecutar los futuros ODS. Siendo el Perú un país de Ingresos Medio Altos, el Gobierno debe independizar al país en numerosas áreas de derechos humanos y desarrollo. La ONU debe tener siempre presente el desarrollo a nivel descentralizado, y continuar fortaleciendo las capacidades de los gobiernos regionales y locales. La planificación estratégica del próximo UNDAF debe tomar en cuenta el Enfoque basado en los Derechos Humanos, las prioridades identificadas por los ciudadanos durante las consultas nacionales post-2015, así como las recomendaciones de diferentes mecanismos de derechos humanos y mecanismos de tratados de la ONU.

Recomendaciones

Es importante destacar que las recomendaciones que propone esta revisión son las principales, sin embargo, existen muchas otras observaciones hechas en el informe, sobre una variedad de temas, y por varios actores, incluyendo los Grupos UNDAF, las agencias de Naciones Unidas, las contrapartes, etc.

1. El UNCT debería reforzar el posicionamiento estratégico del próximo UNDAF/Programa Único
2. El UNCT y el Gobierno deberían reflejar la agenda de desarrollo post-2015 y los ODS en el próximo UNDAF
3. El UNCT y el Gobierno tendrían que preparar el nuevo UNDAF y diseñarlo de manera que sea útil y manejable en el contexto de Delivering as One
4. El UNCT debería ampliar las alianzas y seguir trabajando con los Gobiernos Regionales y la Sociedad Civil
5. El UNCT tendría que mejorar la coordinación interagencial y los grupos interagenciales

I. Introducción

El Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF, por sus siglas en inglés: United Nations Development Assistance Framework) es un elemento crucial del proceso de reforma de la ONU iniciado por el Secretario General de las Naciones Unidas en 1997, en el cual se reflejan las principales prioridades nacionales en el área del desarrollo.

En junio de 2011, el Gobierno peruano y el Equipo País de Naciones Unidas suscribieron el UNDAF para el período 2012-2016¹ con miras a ser un instrumento estratégico de programación que describa la respuesta colectiva del SNU en apoyo a las prioridades nacionales de desarrollo, del logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y de los otros compromisos asumidos en el marco de las conferencias internacionales y cumbres mundiales. El UNDAF 2012-2016 es el tercero que se formula en el país y cuenta con la participación de 14 agencias residentes y 4 agencias non-residentes de Naciones Unidas.²

En línea con los principios de la Reforma de las Naciones Unidas y de la Declaración de París, el UNDAF resume los compromisos de cooperación conjunta del SNU e identifica cinco áreas de intervención específicas: (i) Desarrollo económico inclusivo y empleo decente; (ii) Gobernabilidad democrática; (iii) Protección social y acceso universal a los servicios sociales; (iv) Medio ambiente, cambio climático y gestión de riesgos; y (v) Patrimonio cultural. De igual manera, un total de 13 resultados y 44 indicadores enfatizan la necesidad de traducir el crecimiento económico en un desarrollo social equitativo, y de integrar la sostenibilidad ambiental, los derechos humanos y la igualdad de género como temas transversales. Así, el UNDAF está orientado a cerrar las brechas prevalecientes y reducir las desigualdades, así como al fortalecimiento de las capacidades del sector público (nacional y regional) y de la Sociedad Civil, en su papel como actores del desarrollo. Para lograr esto, más de 465 millones de dólares fueron programados para la movilización por parte de la ONU y de las contrapartes nacionales.

El marco Monitoreo y Evaluación (M&E) del UNDAF recalca que toda la supervisión, el seguimiento y la evaluación del UNDAF deben llevarse a cabo conjuntamente con el gobierno peruano. En tales términos, dos revisiones anuales del UNDAF se llevaron a cabo en 2013 y 2014, al final del primero y segundo año de implementación respectivamente.

Como se indica en las directrices del UNDAF, en 2015 el UNCT pensaba realizar un informe de progreso. No obstante, tras una serie de reflexiones conjuntas con el Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDG, por sus siglas en inglés: United Nations Development Group), el Equipo de País decidió realizar la presente Revisión Independiente, en colaboración con el Gobierno y otros actores nacionales.

Esta revisión sirve como un aporte esencial para el resto del ciclo del UNDAF, y provee insumos al Equipo País de Naciones Unidas (UNCT, por sus siglas en inglés: United Nations Country Team) y a otros socios, de evidencias tangibles sobre el progreso logrado y las brechas existentes, y contribuye a la preparación del próximo ciclo del UNDAF.

La revisión constituye un proceso estructurado, definido en líneas generales por los Términos de Referencia sobre los cuales se basó la propuesta metodológica y sobre la cual se basó la revisión.³ Ver Anexo.

La revisión es una valoración externa, por un consultor internacional, de los resultados, los desafíos y las lecciones de la cooperación de las Naciones Unidas en el país durante este periodo. La realización de esta revisión, en el penúltimo año del ciclo del UNDAF, permite que sus resultados alimenten el diseño y preparación del siguiente UNDAF (definición de sus resultados e impacto esperado) así como de los programas de país y proyectos de las agencias de Naciones Unidas.

¹ Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo, UNDAF, Perú, 2012-2016.

² Las 14 agencias residentes son las siguientes: UNESCO, UNFPA, UNAIDS, UNLIREC, UNOPS, ICAO, PAHO/WHO, UNICEF, UNODC, ILO, UNDP, FAO, WFP and UNIC, y las 4 agencias non-residentes son UNIDO, UNEP, UN Women and OHCHR.

³ Terms of Reference, UNDAF 2012-2016 Independent Review, United Nations System in Peru (April 2015).

El principal objetivo de la Revisión Independiente es evaluar la pertinencia del UNDAF actual respecto a la evolución internacional y al contexto nacional, tomar el pulso de los logros hasta la fecha y las lecciones aprendidas, así como reflexionar sobre la coordinación y el trabajo conjunto entre las agencias de Naciones Unidas. Al tiempo de mirar a los cambios en el contexto local y nacional en los últimos años, la revisión considera en particular la medida en la cual el UNDAF se encuentra bien posicionado para apoyar las contrapartes nacionales en dos áreas:

1. La agenda de desarrollo después de 2015 y los nuevos ODS emergentes;
2. Las aspiraciones nacionales para que el país se convierta en un país "Delivering as One" e implemente íntegramente los "Procedimientos Operativos Estandarizados" ("Standard Operating Procedures", SOPs).

En consecuencia, la Revisión se compone de dos partes. En la primera parte se evalúa la medida en que la ONU ha contribuido al desarrollo en el Perú desde el principio de la ejecución del UNDAF en 2012. En la segunda parte se mira hacia adelante, y se podría elaborar un UNDAF estratégico para contribuir a la nueva agenda de desarrollo sostenible e implementar Delivering as One.

La unidad de análisis para la evaluación es el trabajo conjunto y combinado de Naciones Unidas en el marco del UNDAF, incluyendo las contribuciones de los programas conjuntos y de la programación conjunta entre distintas agencias de Naciones Unidas. El contexto socioeconómico y político del país juega un papel especialmente importante en el análisis, y los resultados del UNDAF fueron evaluados teniendo en cuenta estos factores.

Las conclusiones y recomendaciones que se generaron con esta revisión están dirigidas a los principales usuarios de la misma, incluyendo:

- A nivel nacional: el Gobierno, especialmente los Ministerios, los Gobiernos Regionales y municipales, que participaron en la implementación del UNDAF, en los Programas Conjuntos y en los múltiples programas y proyectos de las agencias; la Agencia Peruana de Cooperación Internacional; el Equipo de País del Sistema de las Naciones Unidas, incluyendo la Coordinadora Residente y su Oficina, las Agencias, Fondos y Programas; las Organizaciones de la Sociedad Civil, las ONGs y otros actores que tuvieron un rol activo en el UNDAF o en los principales Programas; los socios de desarrollo que han contribuido con sus aportaciones financieras al UNDAF; la Cooperación Sur-Sur, etc.;
- A nivel regional: el Equipo Regional del Grupo de Desarrollo de Naciones Unidas (UNDG);
- A nivel global: el UNDG, el Development Operation Coordination Office (DOCO), el UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA).

II. Metodología

La metodología incluyó los siguientes elementos:

1. Análisis documental
2. Reuniones preparatorias
3. Preparación y envío de los cuestionarios a los Grupos UNDAF
4. Actualización de los logros para el periodo enero 2012 – mayo 2015 por los Grupos UNDAF y el consultor, a partir de las revisiones anuales y los informes de la CR
5. Reunión con los Grupos UNDAF para afinar la metodología, y discutir del cuestionario
6. Análisis de las respuestas al cuestionario
7. Entrevistas con actores clave, reuniones clave, recolección final de datos
8. Retroalimentación con presentación de los hallazgos y recomendaciones preliminares con el Equipo de País y los líderes y co-líderes de los Grupos UNDAF
9. Elaboración del Informe borrador
10. Revisión del informe borrador por el UNCT y el PMT
11. Circulación del informe borrador para revisión y recomendaciones del Equipo País
12. Integración de los comentarios por el consultor, y elaboración del Informe Final.

III. Contexto de desarrollo del UNDAF

A. El contexto nacional

El informe de la Revisión Anual del UNDAF del 2014⁴ indica que un insumo fundamental para su formulación y en particular para la definición de las áreas de cooperación, lo constituye el Análisis de País elaborado por el SNU. Éste identifica los avances y desafíos del país en las distintas áreas del desarrollo, y los vincula al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y demás compromisos internacionales asumidos por el Perú.

El Análisis de País del cual se parte en este proceso reconoce que el Perú ha conseguido avances importantes en los últimos cinco años. Estos logros lo han llevado a ubicarse como país de renta media y con desarrollo humano alto. No obstante, si bien la economía ha crecido a tasas altas y sostenidas y la pobreza extrema se ha reducido de manera importante, aún cerca de 6 millones de peruanos son pobres, siendo los más afectados aquellos que habitan en el ámbito rural costero, amazónico y andino.⁵ La situación del Perú presenta problemas relacionados con la desigualdad, la exclusión, disparidades de género, étnicas, y de grupos etarios, y ambientales.

La inclusión social se ha ido incorporando como parte de la agenda del país, lo que plantea nuevas demandas de trabajo conjunto. Se ha formulado la política nacional de cooperación técnica internacional, que estableció cuatro temas prioritarios: inclusión social y lucha contra la pobreza, fortalecimiento de las capacidades de gobernanza, desarrollo de capacidades económicas y productivas en pequeños productores, y recursos naturales, medio ambiente y cambio climático.

El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social – MIDIS reconoce esta realidad y propone una intervención desde las políticas públicas en las que aquellas personas más vulnerables sean la prioridad. Para ello el Estado ha desarrollado la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer”, la cual tiene un marco ordenador que marca las líneas de acción del Estado en cada grupo etario de la población. Se enfoca en la población más vulnerable, más excluida, aquella que se encuentra en situación de pobreza o pobreza extrema. Dicha intervención busca centrarse en el cierre de las principales brechas sociales existentes, aprovechando el escenario de buen crecimiento macroeconómico.

La agenda de la inclusión social incluye temas como reducción de la desnutrición crónica infantil, articulación de los programas productivos con los programas sociales, y la transversalidad de diversos enfoques y abordajes como derechos humanos, género e interculturalidad.

En 2012 se formuló la Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional, en la que se definieron cuatro temas prioritarios: inclusión social y lucha contra la pobreza; fortalecimiento de las capacidades de gobernanza; desarrollo de capacidades económicas y productivas en pequeños productores; y recursos naturales, medio ambiente y cambio climático.

El contexto actual indica que gracias al involucramiento de las entidades públicas a nivel del gobierno nacional y de los gobiernos sub-nacionales, así como al concurso de diversas organizaciones de la Sociedad Civil, se han podido conseguir importantes avances. Sin embargo, los mismos no han sido los suficientes.

Este es el caso del índice de la desnutrición crónica infantil, que alude a uno de los problemas más importantes por superar en el país y que se ha reducido hasta situarse por debajo del 18%.⁶ Sin dejar de reconocer lo importante de este avance, el desempeño del país no ha sido tan exitoso como se esperaba.

Por otro lado, han disminuido los índices de infecciones respiratorias agudas y de enfermedades diarreicas agudas en niños menores de 3 años. Asimismo, se han incrementado, y continúan creciendo, las coberturas de educación inicial y en la provisión de agua y saneamiento para los territorios más desfavorecidos del país.

⁴ Informe de la “Revisión Anual – UNDAF 2012-2016”, Retiro UNCT 2014, enero de 2014.

⁵ Informe de la “Revisión Anual – UNDAF 2012-2016”, Retiro UNCT 2014, enero de 2014.

⁶ Informe de la “Revisión Anual – UNDAF 2012-2016”, Retiro UNCT 2014, enero de 2014.

Los programas sociales que viene implementando el Estado concertados hoy en el MIDIS, han cobrado relevancia, más aun cuando en el Perú aún existe un 6% de la población que vive en condiciones de pobreza extrema. Sin embargo, el Estado reconoce que la pobreza extrema no se puede combatir solo con este tipo de intervención.

Con respecto al desarrollo infantil temprano (0-3 / 0-5 años), se está intentando atacar todos los problemas relacionados y se está trabajando articuladamente con los sectores para poder desarrollar una política consistente. Con ello se espera que el presupuesto 2015 sea una expresión de la importancia que se le dará a al desarrollo de los niños y niñas en ese rango de edad.

A los esfuerzos desarrollados por el estado peruano se suman los desafíos previamente identificados por el UNDAF: desarrollo sostenible, cambio climático, lucha contra la corrupción y crimen organizado, entre otras. El objetivo del marco UNDAF y las acciones que comprende tienen como finalidad contribuir a que el país avance de manera decidida en esos desafíos para erradicar la desigualdad, y orientarnos a un desarrollo democrático y sostenible que tenga como centro a las personas.

En términos del modelo económico, no se aprecian cambios de fondo en la política económica en los últimos 20 años, sin embargo se advierte una ligera desaceleración de la economía.

Es importante considerar el contexto político que podría contribuir a redefinir escenarios políticos e institucionales. Algunos hechos destacables durante la implementación del UNDAF fueron que la administración del Presidente Humala ha venido disminuyendo en su aprobación ciudadana, que en términos generales ha sido el camino natural de los últimos gobiernos del país.

En el ámbito de los conflictos sociales se percibe un cierto movimiento desde un escenario marcado por los conflictos sociales a otro marcado por conflictos políticos, lo que ha definido el inicio, por adelantado, de una campaña electoral.

A este escenario se le han sumado el avance de procesos sectoriales muy complejos como la ley del servicio civil, el inicio de la reforma del sector salud y la ley de reforma universitaria, el debate sobre la distribución del canon, la problemática de la seguridad ciudadana, el proceso alrededor del fallo de la Haya y las elecciones municipales y regionales del 2014.

B. El sistema de Naciones Unidas en Perú

El Sistema de las Naciones Unidas en Perú está compuesto por 16 organizaciones que tienen representaciones en el país, ya sean nacionales, regionales o subregionales, así como agencias no residentes. Tanto la ubicación geográfica de Perú, como su importancia en la región, hacen del país un lugar en el que Naciones Unidas ha decidido situar oficinas de relevancia para el continente.⁷

Siendo Perú un país con un nivel de renta medio-alta, el rol del equipo de Naciones Unidas se hace más exigente y por lo tanto es un desafío mayor. Las agencias representadas tienen la importante labor de servir como puente entre Perú y el mundo, ya sea ofreciendo al país experiencias mundiales en materia de desarrollo y herramientas para el cumplimiento de los acuerdos internacionales o exportando al mundo las buenas prácticas del país que pueden ser utilizadas en otros países. Las agencias de las Naciones Unidas tienen presencia nacional de acuerdo a las áreas que el mismo país ha identificado como de primera prioridad para su desarrollo. La forma de apoyo de la ONU al país se distingue de una agencia a otra, dependiendo de su mandato y especialidad.

Las Naciones Unidas en Perú también trabajan en forma conjunta y coordinada en los temas de importancia que han sido identificados por la comunidad internacional y por el propio país, y la sección de este informe sobre los Programas Conjuntos provee algunos ejemplos de áreas de oportunidad para la contribución de las Naciones Unidas en torno a estos ejes temáticos.

El funcionamiento del Sistema de Naciones Unidas a través del UNDAF permite una constante cooperación e intercambio entre las agencias que suman sus capacidades para potenciar su impacto en el

⁷ Para una lista de las Organizaciones representadas en Perú, ver: <http://onu.org.pe/onu-en-el-peru/>

país. La Coordinadora Residente es responsable de asegurar que la presencia de las agencias en el país sea coherente y efectiva, en el marco de las prioridades nacionales e internacionales.

IV. Principales hallazgos

A. Diseño del UNDAF

El UNDAF fue diseñado, en gran medida, como un marco coherente, orientado a resultados y hacia un cierto punto realista con los objetivos planteados. Se eligieron con cuidado los efectos y los indicadores, y hubo una disciplina colectiva para redactar un documento lo más estratégico posible. Sin embargo, los Grupos UNDAF y varias personas entrevistadas consideraron que el UNDAF fue demasiado ambicioso en ciertos aspectos y no suficientemente preciso.

La primera parte del UNDAF es un cuadro de referencia general, que describe las grandes líneas de acción y las razones que han llevado a elegir estas prioridades. El UNDAF tiene también un instrumento que facilita su implementación concreta y ayudan a evaluar el diseño y la focalización: el Marco de Resultados (con marco de Monitoreo y Evaluación). Ello define cinco prioridades llamadas “Áreas de cooperación” que corresponden a objetivos nacionales, y un solo nivel de resultados esperados: los “Efectos Directos”. El UNDAF tiene la ventaja de tener solo 17 Efectos Directos (ED). Es un UNDAF que no tiene una jerarquía de resultados, con unos “Efectos Directos de los Programas de País o de las Agencias” y unos “Productos”. El UNDAF indica una distribución de funciones y responsabilidades entre las agencias, incluida en una tabla con la estimación de los recursos. Sin embargo, a diferencia de otros UNDAF, las responsabilidades de diferentes actores (Gobierno y otras contrapartes) no parecen muy claramente definidas.

No obstante su carácter estratégico, el Marco de resultados tiene algunas debilidades:

- Un cierto número de resultados son formulados de manera genérica y son difíciles de medir y de atribuir al sistema de Naciones Unidas. Los Efectos Directos del UNDAF están a veces en un nivel muy alto, por lo que la contribución de las Naciones Unidas no es siempre fácil de determinar. Algunos efectos parecen difíciles de alcanzar en los tiempos previstos en el UNDAF.
- Un cierto número de indicadores no responden a los criterios “SMART”, y no son medibles en el tiempo dado que no hay metas y que faltan ciertas líneas de base.
- Las líneas de base y las metas no estuvieron especificadas al principio del UNDAF, lo cual hubiera sido indispensable tanto para la medición de los resultados desde la perspectiva de la Gestión Basada en Resultados, como para la implementación del UNDAF y la gestión estratégica. Sin embargo, luego de haber suscrito el UNDAF, hubo un esfuerzo por producir una línea de base y una definición operativa de indicadores (además de su revisión) (ver sección sobre el M&E).

Los mecanismos de coordinación e implementación del UNDAF, con sus seis niveles, estuvieron bien diseñados, sin embargo, no se implementaron todos. Se analiza la implementación y la utilización de estos mecanismos en la sección posterior de este informe titulada “Los mecanismos de coordinación del UNDAF”.

Respeto al enfoque de derechos humanos, la equidad de género y otros temas transversales, hay debilidades en la utilización de un lenguaje relacionado con el enfoque de derechos en el diseño del UNDAF. Sin embargo, el UNDAF actual enfoca mucha de su intervención en la población más excluida o en algunas áreas más pobres del país, y aboga por el desarrollo de intervenciones que promuevan en la práctica la inclusión social de toda la ciudadanía para el goce de los derechos humanos de todas y todos, así como la promoción y defensa activa de esos derechos.

B. Relevancia y apropiación del UNDAF

1. Relevancia del UNDAF

Según los interlocutores de las agencias y del gobierno, no hay duda sobre la relevancia del UNDAF. Es necesario contar con este tipo de documento de política, como una hoja de ruta conjunta, con los varios actores: gobierno, gobiernos regionales, Sociedad Civil, etc. El UNDAF fue muy relevante en el contexto de

las prioridades nacionales. Los objetivos del UNDAF siguen siendo válidos, las desigualdades y las brechas de derechos humanos persisten, a pesar de la situación de Perú como un país de renta media.

Los actores valoran el trabajo de Naciones Unidas. Los efectos esperados son pertinentes para los retos de desarrollo que enfrenta el Perú y la asistencia del Sistema de Naciones Unidas es pertinente para apoyar a la consecución de los efectos esperados. El apoyo del Naciones Unidas da respaldo técnico a las políticas priorizadas que el Gobierno busca implementar, en materias de: seguridad ciudadana, reforma política, participación política de mujeres, jóvenes, afroperuanos e indígenas, descentralización, lucha contra la corrupción y DDHH, erradicación de la violencia contra la mujer, la gestión de la biodiversidad, la gestión de residuos sólidos e iniciativas de ecoeficiencia, la resiliencia al cambio climático, la preparación y respuesta ante desastres naturales, entre otros.

El Área de cooperación 5 considera muy pertinente tener un Resultado esperado vinculado a la protección y promoción del patrimonio cultural, así como a la generación de políticas o programas de desarrollo económico y humano enfocados en el patrimonio cultural o las industrias culturales. El Estado Peruano reconoce la cultura como una prioridad, en particular a través de las políticas generadas por el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (ver por ejemplo el Plan Estratégico Nacional de Desarrollo de la Artesanía) y por parte del Ministerio de Cultura. Asimismo, se crearon en el Viceministerio de Interculturalidad direcciones dedicadas a varios aspectos de esta problemática, que dieron señales positivas en cuanto a la priorización de este tema. En este sentido, varias agencias consideran que no se visibiliza lo suficiente en el UNDAF el tema de Interculturalidad, en relación a las prioridades nacionales. Sin embargo, no ha habido mucho trabajo común en esta área y varias personas entrevistadas se preguntaron la utilidad de tener esta área de cooperación incluida en el UNDAF.

No obstante la relevancia del UNDAF, los grupos de trabajo y personas entrevistadas notaron lo siguiente:

1. Hay consensos en torno a la dificultad que representa que el UNDAF no esté alineado con el proceso electoral. Se elaboró con un gobierno y se ejecutó luego de las elecciones con otro gobierno. Para algunas agencias esto constituyó una dificultad ya que el UNDAF reflejó enfoques no utilizados por el actual gobierno y perdió en cierto grado su pertinencia. El consultor concuerda que ha podido haber menos apropiación por parte de los nuevos grupos en el poder, sin embargo no cree que ha sido un problema que haya llegado a la pérdida de la pertinencia de las prioridades del UNDAF.
2. La mayor parte del apoyo al SNU y los logros obtenidos han sido producto del trabajo individual de las agencias del SNU y no de un trabajo conjunto.
3. La operatividad de los programas y proyectos del UNDAF se realizó a menudo de manera independiente por cada agencia.

Los Planes de Acción de los Programas de País (CPAPs) de las agencias Ex-Com como el PNUD y UNICEF fueron complementarios al UNDAF y a los programas del Gobierno, y fueron negociados antes de la firma del UNDAF y con el gobierno anterior, sin embargo pudieron validarse con el actual gobierno y ser complementarios. Las revisiones anuales con las contrapartes han reiterado la pertinencia (complementariedad) de las acciones de los CPAPs con los programas de gobierno.

ONU Mujeres mencionó que el UNDAF no recoge explícitamente áreas de trabajo donde el SNU ha hecho una contribución como en temas de equidad de género e interculturalidad. Sin embargo, el trabajo hecho para reflejar estos principios en la programación ha sido muy relevante.

2. Respuesta del UNDAF a prioridades emergentes

Existe una alta rotación en las contrapartes gubernamentales que causan a veces cambios en las prioridades. El SNU actuó de manera flexible, y durante la implementación de este ciclo de programación se incluyeron apropiadamente otros temas y nuevos desafíos emergentes, no identificados originalmente en el UNDAF. Aunque no todos estos temas fueron integrados en el UNDAF per se, lo fueron por las agencias. En este sentido, el trabajo del SNU se ajustó durante el ciclo de programación a las necesidades cambiantes de las políticas y estrategias nacionales, y se aprovechó de las oportunidades que ofrecieron las distintas coyunturas. Las agencias han valorado la flexibilidad del UNDAF, y el hecho que los efectos directos han sido suficientemente generales para que la actuación y solicitud del gobierno hayan podido caer dentro del UNDAF.

Adicionalmente, se observó que la respuesta frente a cuestiones emergentes por parte de las agencias se ha dado de forma individual en muchos casos y no conjuntamente entre las agencias de los Grupos UNDAF.

C. Análisis de eficacia en el logro de resultados

Otro objetivo de la evaluación era de valorar la eficacia del UNDAF en materia de avances en los resultados esperados, entendido como el grado en que se han alcanzado los objetivos y los efectos directos del UNDAF.

1. Eficacia del UNDAF en el cumplimiento de los resultados

El UNDAF 2012-2016 alcanzó resultados importantes en cada área de cooperación. Existe un reconocimiento general por las contrapartes de la labor de las Naciones Unidas en muchas áreas. El análisis siguiente no pretende ser exhaustivo, y se ha mantenido a nivel estratégico para describir los resultados a nivel de los efectos del UNDAF (resultados de desarrollo), y no de los productos y actividades realizadas que son, por supuesto, mucho más numerosas.

Dada las limitaciones del Marco de M&E (ver sección posterior de este informe sobre el M&E), es difícil apreciar la eficacia del UNDAF de manera más precisa, sin embargo, muchas actividades han sido realizadas en el marco del UNDAF, algunas de manera conjunta, otras de manera individual por las agencias en colaboración con las instituciones peruanas. En base a los informes de revisión anual y de la Oficina de la Coordinadora Residente, y los borradores preparados por los Grupos UNDAF y complementados por el consultor, se pueden señalar los siguientes ejemplos de resultados obtenidos de manera conjunta por las agencias.⁸

Los principales logros están presentados, distinguiendo las “contribuciones” (logros a los cuales el SNU ha contribuido) de los “resultados” (logros que son más directamente atribuibles al SNU). Se identifican estos logros por las siguientes áreas:

Área de cooperación 1: Desarrollo económico inclusivo y empleo decente

Área de cooperación 2: Gobernabilidad democrática

Área de cooperación 3: Protección social y acceso a los servicios sociales

Área de cooperación 4: Medio ambiente, cambio climático y gestión de riesgos

Área de cooperación 5: Patrimonio cultural.

Área de cooperación 1: Desarrollo económico inclusivo y empleo decente

El objetivo mencionado en el UNDAF para esta área de cooperación era el de contribuir a promover el desarrollo económico inclusivo y trabajo decente.

Los Efectos Directos previstos en el UNDAF eran los siguientes:

ED 1: Las autoridades nacionales, con la participación de / en alianza estratégica con los actores productivos, implementan de manera eficaz las políticas económicas y sociales orientadas al desarrollo inclusivo, la reducción de la pobreza y la sostenibilidad.

ED 2: El Estado diseña e implementa políticas para incrementar de manera sostenible la producción, la productividad y el trabajo decente, con énfasis en los grupos en situación de mayor vulnerabilidad.

a. Resultados

Las principales **contribuciones** identificadas a nivel de esta área de cooperación están basadas en el fortalecimiento de capacidades a nivel institucional de las diferentes entidades vinculadas a la misma. Allí se ubica por ejemplo la producción de instrumentos de medición de los que hoy disponen las entidades.

⁸ Las fuentes principales de esta sección son el informe de “Revisión Anual – UNDAF 2012-2016”, Retiro UNCT 2014, enero de 2014, y el Informe de la Coordinadora Residente para el año 2014 “2014 Annual Report for Peru, Introductory Letter to the Secretary-General”. Esta información fue consolidada por el consultor y posteriormente revisada por los Grupos de Trabajo del UNDAF.

De otro lado, se han focalizado recursos en la puesta en marcha de programas de inclusión financiera y económica y se han desarrollado esfuerzos orientados a mejorar la consistencia de los marcos normativos relativos a temas delicados en la agenda nacional como trabajo doméstico, trabajo forzoso, y trabajo infantil. El fortalecimiento de la iniciativa de emprendimientos económicos de las mujeres desde un enfoque de empresa segura, también han constituido un apoyo importante.⁹

Entre los **resultados** que se evidencian en lo correspondiente a esta área de cooperación, se consigna el desarrollo y mejora de los indicadores de los sistemas estadísticos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) sobre condiciones laborales y empleo y desarrollo. En esa misma línea se ubican las contribuciones orientadas a políticas y programas en áreas de derechos fundamentales y condiciones de trabajo (trabajo infantil, trabajo forzoso) y el apoyo a las políticas de empoderamiento económico de las mujeres, vinculando estas experiencias a la transversalidad de género en los sectores productivos de manera que involucren presupuesto sectorial.

Ubicamos también entre los resultados la creación de la SUNAFIL (Superintendencia de Fiscalización Laboral), y la aprobación de planes que norman las condiciones de trabajo infantil forzoso y el protocolo de seguimiento a los derechos de los trabajadores del hogar.

En el ámbito agrícola y pecuario son percibidos como resultados la erradicación de la fiebre aftosa, el incremento en la producción y la productividad alcanzada por la quinua que llega hoy a mercados internacionales.

b. Oportunidades

Entre las **oportunidades** resaltan la posibilidad de implementar intersectorialmente la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria, que va alineada con las iniciativas de desarrollo técnico productivo para mejorar los ingresos en la agricultura familiar, y el impulso a la mejora de la competitividad y productividad de las pymes y de las organizaciones de productores.

Se considera también como oportunidades de contribución en esta área de desarrollo, continuar con el mejoramiento, uso y análisis de las estadísticas especializadas vinculadas a temas clave como trabajo infantil, trabajo forzoso, seguridad social, género, el probable apoyo al censo agrario, información sobre mujer rural, entre otros, así como la posibilidad de articular los planes de desarrollo con el Plan Nacional de Igualdad de Género – PLANIG.

Área de cooperación 2: Gobernabilidad democrática

El objetivo mencionado en el UNDAF para esta área de cooperación era el de contribuir a lograr un Estado democrático que garantice la participación ciudadana, la eficacia y la transparencia de las instituciones públicas, la descentralización, el acceso a la justicia, la seguridad ciudadana y la gestión efectiva de los conflictos socioeconómicos.

Los efectos directos previstos en el UNDAF eran los siguientes:

ED 3: El Estado, en sus tres niveles de gobierno, cuenta con una administración pública capaz de diseñar e implementar una gestión descentralizada con un mayor nivel de articulación, eficiencia y equidad, y con un mayor compromiso en la lucha contra la corrupción.

ED 4: La gobernabilidad es fortalecida por medio de la implementación de reformas al sistema político y al sistema electoral y de la formulación e implementación de mecanismos para promover el diálogo y la gestión de conflictos.

ED 5: El Estado cuenta con políticas nacionales e implementa programas eficaces y respetuosos de los derechos humanos para la seguridad ciudadana, la lucha contra las drogas, el tráfico ilícito de armas de fuego y el acceso a la justicia.

a. Resultados

⁹ Informe de la "Revisión Anual – UNDAF 2012-2016", Retiro UNCT 2014, enero de 2014.

Para esta área, se consideran como **contribuciones** importantes la realización de diversos estudios tales como el referido al nivel de consumo de Pasta Básica de Cocaína en colegios, el estudio sobre los insumos más desviados para Tráfico Ilícito de Drogas, los estudios referenciales para una política afro-peruana, los estudios sobre problemas de control y registro de Insumos en el marco del Proyecto PRELAC, el análisis de los problemas referidos a la ley de lavado de activos y el estudio sobre adolescentes en conflicto con la ley penal.

Del mismo modo, son percibidas como contribuciones, la elaboración de diversos planes, políticas e informes. Entre ellos el Informe Nacional Multisectorial sobre Prevención de la Violencia Interpersonal, la Ley de Femicidio, la Política de Consulta Previa a cargo del Ministerio de Cultura, la Estrategia Nacional de Paz Escolar, la Política de Ordenamiento Territorial, y, finalmente, la actualización de los planes regionales de desarrollo concertado con enfoque de derechos humanos, equidad, interculturalidad y género conducidos desde varios sectores del ejecutivo.

Destaca también la erradicación de más de 24,000 hectáreas de cultivos de coca en el marco de la estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas bajo el liderazgo de DEVIDA.

Además, se señalan también contribuciones en lo que a desarrollo de capacidades se refiere. Así, se ha focalizado la gestión en el fortalecimiento de capacidades de más de 1000 servidores públicos y se han aprobado 133 proyectos de inversión, valorizados en 43 millones de dólares en esa dirección. Del mismo modo, se han fortalecido capacidades para la destrucción de armas y se han llevado a cabo capacitaciones en diálogo y prevención de conflictos en el marco del proceso de apoyo a la Oficina Nacional de Diálogo de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Otras contribuciones a esta área de cooperación residen en la mejora de la articulación intergubernamental y en el fortalecimiento de espacios de vigilancia y concertación.

Entre los principales **resultados** que se distinguen en esta área de cooperación, se encuentran la implementación y puesta en funcionamiento de 1000 centros de vigilancia comunitaria, los cuales desarrollan vigilancia activa a los programas de nutrición y desarrollo infantil temprano de niños y niñas menores de 5 años. Otros resultados están relacionados con la elaboración de la Guía para Analistas Financieros, el DL 1126 que establece medidas de control en los insumos químicos y productos fiscalizados, maquinarias y equipos utilizados para la elaboración de drogas ilícitas. Por otra parte, se ha anotado también como resultado la creación del Sistema Nacional de información Geo – referenciado y la destrucción de 10-20k armas por parte de SUCAMEC, dependencia del MININTER.

Todo lo anterior se inserta en un escenario en el que la conflictividad social es menos violenta y donde la agenda de diálogo con los partidos políticos se muestra más consensuada. En este escenario, además, los servicios transferidos a 25 regiones han sido evaluados y se espera que el Plan Bicentenario en proceso de actualización sea una herramienta para facilitar los consensos y armonizar esfuerzos.

b. Oportunidades

Del lado de las **oportunidades** de contribución adicional, estas aparecen referidas a la presencia de diversos planes e iniciativas normativas que favorecen el ejercicio de diversos derechos y la protección de diversas poblaciones. En esa dirección, tenemos la creación de la Estrategia Nacional de Paz Escolar a cargo del Ministerio de Educación, la aprobación de la Política Nacional para prevenir la violencia interpersonal y la puesta en marcha del Plan Nacional de Derechos Humanos. A esto se le añade, la nueva ley de control de municiones y explosivos y la campaña del Sistema de las Naciones Unidas “El valiente no es violento” dirigido a jóvenes y adolescentes.

Del mismo modo, la incorporación de la ética en la gestión pública, los esfuerzos de transversalización del enfoque de género en programas y políticas para consolidar la inclusión social, las iniciativas de conexión entre planes, presupuesto e indicadores, y la existencia de recursos y de voluntad para mejorar la gestión constituyen también importantes oportunidades de desarrollo para esta área de cooperación.

Además, figuran como oportunidades la aprobación y puesta en marcha de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública que afecta a gran parte del Estado y en esa línea, el inicio del

funcionamiento de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) que entrena a los próximos gerentes públicos y permite avanzar en la modernización de la gestión de recursos humanos.

Área de cooperación 3: Protección social y acceso a los servicios sociales

El objetivo mencionado en el UNDAF para esta área de cooperación era de contribuir a fortalecer las estrategias de protección social que resguarden los derechos humanos de los grupos vulnerables y excluidos y, a asegurar el acceso universal y equitativo a una educación de calidad, servicio de agua y saneamiento, salud, alimentación y nutrición.

Los efectos directos previstos en el UNDAF eran los siguientes:

ED 6: El Estado diseña e implementa un sistema integral multisectorial e intergubernamental de protección social y promoción que promueva la mejora de la salud y la calidad de vida, con énfasis en los grupos en mayor situación de vulnerabilidad y exclusión.

ED 7: El Estado y la Sociedad Civil hacen una mejor y mayor difusión, promoción y protección de los derechos humanos, con énfasis en la población en situación de mayor vulnerabilidad y exclusión.

ED 8: El sistema estadístico nacional y sistemas de información administrativos fortalecidos con integración de variables socio demográficas de grupos poblacionales en situación de mayor vulnerabilidad y exclusión, y enfoque de género.

ED 9: Los tres niveles de gobierno están en capacidad de brindar una mejor oferta y gestión de los servicios básicos y sociales con enfoque de calidad, equidad, igualdad, interculturalidad y articulación intergubernamental.

ED 10: La Sociedad Civil y las comunidades cuentan con una capacidad fortalecida de veeduría y vigilancia ciudadanas de oferta y calidad de los servicios sociales.

a. Resultados

Esta área de cooperación presenta **resultados** diversos, muchos de los cuales se encuentran vinculados con la incorporación de los enfoques de interculturalidad, género y derechos humanos en las políticas públicas, seguridad alimentaria y nutricional, así como en la priorización del desarrollo infantil temprano en las políticas y programas. De esta manera, figuran como resultados importantes, la aprobación de distintas estrategias y planes nacionales multisectoriales en los que se han intervenido tanto actores públicos como organizaciones de la Sociedad Civil y del sector privado. Entre ellos resaltan la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (ENDIS), el Plan multisectorial de lucha contra la desnutrición crónica infantil y contra la anemia de gestantes y niños menores de 3 años, el Plan multisectorial para la prevención y control del VIH y las ITS, el Plan multisectorial de control del embarazo adolescente, la incorporación de indicadores de género en el sistema informativo de la APCI el Plan Nacional de la Persona Adulta Mayor 2013-2021, el Plan Nacional de Población 2010-2014 y el Plan nacional de prevención y tratamiento del adolescente en conflicto con la ley penal 2013-2018.

Del mismo modo, se ha desarrollado y publicado la primera Encuesta Nacional de Discapacidad, se ha promulgado la sentencia Tribunal Constitucional que despenaliza las relaciones sexuales ente adolescentes y se ha institucionalizado el programa de reducción de la demanda de drogas denominado Programa Familias Fuertes.

La reforma de salud y los avances en el sector educación también constituyen un resultado importante. Así, por ejemplo, en lo que respecta a la salud, se ha aprobado la Ley de promoción de la alimentación saludable, se ha fortalecido la atención primaria de salud a través de redes integradas de servicios de salud, se han creado mecanismos de monitoreo y evaluación del presupuesto público en salud materno neonatal y en salud sexual reproductiva y, finalmente, se han fortalecido diversos sistemas de vigilancia epidemiológica, incluyendo la muerte materna, se ha potenciado la información gerencial en salud, las redes de estadísticos, y la focalización de usuarios. Por su parte, en lo que corresponde a educación, se ha diseñado una Estrategia de Paz Escolar y se ha realizado el censo de logro educativo.

Además, se considera como un resultado importante la implementación y el crecimiento de la cobertura de los programas Pensión 65, Qali Warma, Hacu Wiñay/Noa Jayatay y Cuna más, en el marco de una mayor articulación de la Estrategia incluir para crecer de la que forman parte. Finalmente, los avances en el fortalecimiento de mecanismos de consulta y participación de la Sociedad Civil, la mayor disponibilidad

de información pública para la veeduría y control social en los sectores, la mejor ejecución presupuestal de los programas estratégicos presupuestales en el marco del Presupuesto por Resultados (PPR), y la puesta en marcha de un Plan Nacional de Gobierno Abierto liderado por la PCM, también constituyen resultados que han sido levantados por los participantes en la evaluación.

Destaca también el apoyo al fortalecimiento estadístico nacional que el SNU ha realizado. Ejemplo de esto es la conformación del Grupo de Trabajo de Estadísticas de Etnicidad, integrado por agencias del SNU y una amplia cantidad de instituciones públicas, privadas e internacionales que han puesto las bases para la inclusión de variables de etnicidad en los registros administrativos, en las encuestas de hogares y en el próximo censo.

Relativo al fortalecimiento de la capacidad de veeduría y vigilancia de la sociedad civil, destacan las experiencias como la de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP), que el SNU ha apoyado, instancia en la que participan y colaboran varias agencias del SNU, la Mesa de Salud Reproductiva, entre otras.

b. Oportunidades

A nivel de **oportunidades** de contribución adicional, se identifica como la mayor de ellas la disponibilidad de recursos en los sectores sociales para mejorar la gestión y la calidad de la misma.

Se considera también como una oportunidad a tomar en cuenta la posibilidad de fortalecer el sistema estadístico a partir de la preparación del censo del 2017.

Sobre la base de lo anterior, se plantean grandes **retos** que desafían a las entidades públicas y también al Sistema de Naciones Unidas. Entre ellos se encuentra la necesidad de fortalecer la articulación intersectorial para enfrentar los problemas sociales de vivienda, salud, educación, agua y saneamiento que siguen aquejando a grandes sectores de la población, en especial en el ámbito rural.

Área de cooperación 4: Medioambiente, cambio climático y gestión de riesgos

El objetivo mencionado en el UNDAF para esta área de cooperación era de impulsar el desarrollo sostenible mediante políticas, programas y planes que contribuyan a la sostenibilidad ambiental, la resiliencia al cambio climático, y la gestión de riesgos de desastres.

Los efectos directos previstos en el UNDAF eran los siguientes:

ED 11: El Estado, con la participación de la Sociedad Civil, el sector privado, las instituciones científicas y académicas, habrá diseñado, implementado y/o fortalecido políticas, programas y planes, con enfoque de sostenibilidad ambiental para la gestión sostenible de los recursos naturales y la conservación de la biodiversidad.

a. Resultados

En lo que respecta a esta área de cooperación, se identifican como **principales contribuciones** el haber sido socios estratégicos del gobierno peruano en la realización de la 20ª sesión de la Conferencia de las Partes y la 10ª Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto (COP 20/CMP 10), permitiendo el desarrollo exitoso de las mismas. El proceso se llevó a cabo con transparencia e inclusión, incluyó la participación de todas las partes interesadas y promovió la generación de consensos, lo cual facilitó la aprobación de un borrador de Acuerdo Climático a ser firmado en la COP 21 en 2015.

El Sistema de Naciones Unidas en el Perú contribuye también al compromiso del país de consolidar la agenda climática interna, así como mejorar la coordinación y la integración intersectorial y multisectorial, a fin de superar la fuerte correlación entre el crecimiento económico y el aumento de los niveles de contaminación ambiental y la vulnerabilidad ante los desastres naturales.

De igual manera, el Grupo UNDAF 4 ha trabajado en la integración del cambio climático en las políticas nacionales y sub-nacionales, a través de la incorporación del cambio climático en el debate político

regional (en el contexto de las elecciones regionales) y el fortalecimiento de capacidades en la elaboración de planes y estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático.

Asimismo, el Sistema de Naciones Unidas ha brindado apoyo para la elaboración de diversos instrumentos de política y planeamiento como el Inventario nacional forestal, en un trabajo conjunto con el MINAM y MINAGRI; el desarrollo de instrumentos de gestión de los ecosistemas a través de la iniciativas de adaptación basadas en ecosistemas (ABE); en el desarrollo de propuesta de Mecanismo Financiero Nacional para la Conservación de Bosques en la conformación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental (SENACE) y del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA); para el diseño e implementación del Plan de gestión de riesgos y adaptación al cambio climático y para la elaboración de los proyectos vinculados a Áreas Naturales Protegidas (ANP) con enfoque de cambio climático.

Se considera además que el Sistema de Naciones Unidas ha brindado sustanciales aportes a la construcción de la Política nacional de Gestión de Riesgos, al desarrollo técnico normativo para la respuesta a desastres, y a la implementación del Programa Presupuestal 068 vinculados a gestión de Riesgos en los sectores salud y educación. Del mismo modo, ha contribuido con el desarrollo de capacidades para la respuesta a desastres en diversas entidades del sector público, a la preparación de legislación para facilitar el ingreso de la asistencia humanitaria internacional y a la etapa preparatoria de la Conferencia de las Partes (COP 20) que se celebró en Lima a finales del 2014.

Entre los principales **resultados** se encuentra, en primer lugar, la formulación de planes, proyectos y políticas relacionadas al manejo sostenible de recursos naturales, cambio climático y gestión de riesgo de desastres que como ya se ha visto en párrafos anteriores, ha contribuido a fortalecer los roles y mandatos de diversas entidades públicas. Es de resaltar que como resultado del accionar conjunto entre el Sistema y las entidades públicas, actualmente, se cuenta con la Estrategia Nacional de Biodiversidad y Plan de Acción 2014 – 2018, planes de gestión de los recursos hídricos en seis cuencas priorizadas, con un Plan de acción y herramientas técnicas para Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles – SENACE, con un Plan de gestión de riesgo y adaptación al cambio climático y con un Plan de eliminación terminal de hidroclorofluorocarbonos (HCFC).

Otros resultados del trabajo conjunto del Sistema de Naciones Unidas con las entidades del gobierno peruano, se manifiestan en el incremento de presupuesto asignado a la gestión del riesgos de desastres en el sector educación y salud, y en la disponibilidad de lecciones aprendidas de respuesta vinculadas a las pasadas inundaciones ocurridas en la región Loreto, donde varias agencias y sectores intervinieron. Implementación de misiones conjuntas e intervenciones conjuntas en emergencias atendidas en estrecha coordinación con contrapartes nacionales. Véase la sección sucesiva sobre los Programas Conjuntos que provee algunos resultados adicionales.

b. Oportunidades

Respecto de las **oportunidades** de una mayor contribución, se ha identificado como un ámbito probable contribuir al fortalecimiento de la institucionalidad ambiental a través de los sistemas regionales vigentes, visibilizando los aprendizajes del Perú en el manejo ambiental comunitario y las soluciones locales sostenibles. Del mismo, se considera posible la generación y promoción de alianzas público – privadas para diversos fines y en diversos ámbitos sectoriales, con el fin de comprometer al sector privado en las lógicas del desarrollo. Asimismo, se considera importante el desarrollo de sinergias a nivel interagencial, el trabajo coordinado con sectores además del Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Agricultura (por ejemplo el Ministerio de la Producción) y la continuidad del trabajo con gobiernos regionales en temas de resiliencia al cambio climático y gestión de recursos naturales.

Por otro lado, se identifica también como una oportunidad relevante el poder apoyar en el fortalecimiento de sistemas de información integrados en diversos sectores, en la formulación de instrumentos económicos para mejorar la gestión de los recursos naturales, los servicios ecosistémicos y la biodiversidad, y en la promoción de un crecimiento verde e inclusivo, que priorice tanto el crecimiento económico como la sostenibilidad ambiental.

El tema del agua es también un área en la que se considera existen más ámbitos de colaboración a través del apoyo a la implementación de políticas públicas que lleven en consideración a agua como derecho

humano disminuyendo las inequidades en acceso y calidad. Por ello, resulta relevante apoyar a la implementación de Planes de Seguridad del Agua basada en la gestión de riegos, permitiendo una mirada integral desde la cuenca hasta el consumidor, así como fortalecer la colaboración a los gobiernos locales para implementación de tratamiento de agua en el hogar, así garantizando la seguridad del agua para las comunidades no servidas por el acueducto o en situaciones de emergencia.

Ello, sumado a la elaboración de un mapa de vulnerabilidad sobre vectores de enfermedades metaxénicas, a la realización de un estudio sobre la calidad nutricional de los alimentos y su impacto en población a consecuencia del Cambio Climático, a la identificación de zonas de riesgo como resultado del Cambio Climático para IRAS – EDAS y a la realización de un estudio sobre los efectos de rayos ultravioleta debido a la afectación por el Cambio Climático en áreas prioritarias, contribuiría sustancialmente a la generación de mejores condiciones de calidad de vida para diversos sectores de la población.

Del mismo modo, se reconoce como una oportunidad, la posibilidad de contribuir al fortalecimiento e implementación del plan nacional de gestión de riesgos, de la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, del Programa Presupuestal 068 del en los sectores educación y salud, así como el apoyar a los planes de continuidad de operaciones en los sectores del estado y gobiernos regionales para la contingencia extrema ante desastres.

Finalmente, se considera necesario mejorar la oferta de asistencia técnica en diversos temas relacionados con la gestión del desarrollo rural y turismo vinculado al cambio climático y a la Gestión de Riesgos de Desastres, así como la asistencia técnica para el desarrollo de herramientas de Gestión de Riesgos de Desastres (sistema de información, sistema de alerta temprana), para mejorar el uso de los recursos del PPR 068 por parte de los gobiernos regionales y locales y para fortalecer capacidades logísticas, de comunicación y ayuda humanitaria en la eventualidad e manejo de desastres de nivel 5.

También es visto como una oportunidad incorporar las variables de mitigación y adaptación a los efectos del Cambio Climático en la formulación de proyectos en general, específicamente en los de gestión de residuos sólidos y la reducción del riesgo de desastres.

Área de cooperación 5: Patrimonio cultural

El objetivo mencionado en el UNDAF para esta área de cooperación era de contribuir a lograr la conservación y aprovechamiento sostenible del patrimonio cultural nacional, con eficiencia, equidad y bienestar social.

Los efectos directos previstos en el UNDAF eran los siguientes:

ED 12: Capacidades fortalecidas en los tres niveles de gobierno, la Sociedad Civil, el sector privado y las instituciones científicas y académicas, para la integración y transversalización de los procesos de la gestión de riesgo de desastres y de la adaptación al cambio climático en las políticas, planes y programas de desarrollo que permitan reducir las vulnerabilidades e incrementar la resiliencia de la población.

ED 13: El Estado, en coordinación con la Sociedad Civil, diseña e implementa políticas para preservar el patrimonio cultural y la diversidad de las expresiones culturales como herramientas para promover el desarrollo humano.

a. Resultados

Entre las principales **contribuciones** relacionadas al área de patrimonio cultural, se encuentran, la sensibilización de autoridades regionales y locales, y el fortalecimiento de capacidades y la transmisión de conocimientos en torno a elementos de política cultural que son las actividades que han sido apoyadas desde el Sistema de Naciones Unidas.

A nivel de **resultados**, se han identificado el incremento de la demanda de actividades culturales por parte de la población, y un crecimiento del nivel de conciencia de los jóvenes respecto del valor del patrimonio cultural nacional y de sus localidades. Ello está relacionado con el incremento del valor otorgado a la identidad nacional en base a la cultura y a una mejor difusión de los productos culturales en los medios de comunicación que en los últimos años, pero en especial en el 2013 creció notablemente. Del

mismo modo, la creación de una unidad dentro del Ministerio de Cultura que se encarga del patrimonio subacuático, referido al tráfico ilícito de bienes culturales, constituye también un resultado importante.

b. Oportunidades

Finalmente, se identifica como una **oportunidad** para seguir contribuyendo, las iniciativas sobre articulación intersectorial para converger en una política cultural efectiva y sostenible. En esta línea se encuentra la creación del Sistema Integral de Gestión Cultural. Para ello, se considera que deberá desarrollarse acciones de incidencia dirigidas al MEF con la finalidad de generar lobbies a favor de la cultura como herramienta de desarrollo, así como para la formación de una tecnocracia en los gobiernos regionales para el diseño de proyectos culturales.

En conclusión, las agencias de Naciones Unidas lograron resultados importantes y contribuyeron en cada área de cooperación al desarrollo del país, en el marco del UNDAF. La apreciación del progreso en el cumplimiento de los resultados esperados del UNDAF debe también considerar que un importante trabajo se realizó afuera del UNDAF, o en complemento al UNDAF, gracias al trabajo individual o colectivo de las agencias.

2. Logros o avances desde una perspectiva de conjunto

Otros logros, desde una perspectiva de conjunto, identificados por los funcionarios de las entidades públicas y funcionarios de la diversas agencias del Sistema de las Naciones Unidas durante las revisiones anuales y las entrevistas realizada durante la Revisión, se concentran básicamente en tres aspectos o ejes temáticos: el desarrollo de políticas públicas, los procesos de articulación y coordinación entre los actores, y en el desarrollo de la gestión pública.

Respecto del **desarrollo de políticas públicas**, la asistencia especializada que viene brindando el Sistema de las Naciones Unidas desde sus agencias en el diseño y evaluación de políticas se ha posicionado durante la puesta en marcha del UNDAF. Ello ha contribuido de manera decidida al logro (o casi logro) de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, de manera específica el vinculado a erradicar la pobreza extrema y el hambre, reducir la mortalidad infantil y mejorar la salud materna.

Por otro lado, desde el enfoque de **derechos humanos e igualdad de género**, que impulsa el Sistema de las Naciones Unidas, se aprecian avances en la transversalización del enfoque de género e interculturalidad en sectores como educación, salud. En ese sentido, se ha promovido por ejemplo un Programa Presupuestal de trabajo con varones en prevención de violencia basada en género en el marco del Presupuesto por Resultados. De esta manera se ha hecho evidente una voluntad de las autoridades gubernamentales para asumir como desafío los determinantes sociales que producen las importantes brechas en el país, contribuyendo de este modo al diseño de políticas de inclusión social.

De esta manera, se ha contribuido también a que el Perú se posicione en la agenda de **desarrollo global** como un país que realiza esfuerzos serios en esa dirección. En ese sentido, el Sistema de las Naciones Unidas ha alcanzado asistencia técnica constante al desarrollo de políticas vinculadas a Cambio climático y medio ambiente y a la preparación de la Conferencia de las partes (COP 20) que tuvo lugar en Lima en diciembre del 2014. Respecto de esos ámbito, se identifican avances en el fortalecimiento de estrategias para la conservación del capital natural y el desarrollo de servicios ecosistémicos.

En el nivel de la **gestión pública** a nivel macro, los avances se perciben en el uso cada vez más consistente de evidencias técnicas y científicas para el desarrollo de políticas y programas públicos y diversos sectores. De esta manera se han elaborado lineamientos para la implementación de las reformas de salud y educación y en la ampliación de servicios básicos en general. Al uso de evidencias también se ha recurrido en la preparación de paquetes de normas orientadas a la mejora de los recursos humanos en el estado y a la consolidación de la evaluación y control de la inversión pública en el marco del SNIP, SENACE, EIAs, y el fortalecimiento de la OEFA. Otro elemento que se ha alimentado del uso de evidencias es el análisis del apoyo del Sistema de las Naciones Unidas a las diversas actividades del estado en el marco del UNDAF, transformado el apoyo al estado por proyectos en un esquema de apoyo focalizado en sectores sociales como educación, salud, infancia, desarrollo agrícola.

3. Dificultades enfrentadas desde una perspectiva de conjunto

En el informe de revisión anual se hace un análisis de las dificultades enfrentadas desde una perspectiva de conjunto, que corresponde también a lo que mencionaron las personas entrevistadas durante la misión de evaluación. Los problemas que sucedieron en torno al cumplimiento de los objetivos y metas en el marco del UNDAF son de diversas índoles. Algunos han sido ya detectados en la evaluación del UNDAF 2012 y siguen siendo motivo de preocupación. Ellos residen en dimensiones como la gestión institucional, en los débiles sistemas de información y gestión de conocimiento, en los marcos institucionales y normativos, en las escasas capacidades de los recursos humanos, en la coordinación y articulación entre entidades, en la disponibilidad de recursos y en las barreras contextuales planteadas por el contexto institucional y político-social. Son obstáculos externos que han incidido negativamente en el logro de los resultados esperados del UNDAF.

Entre los principales problemas identificados se encuentra la **ineficiente gestión institucional**. Al respecto, existe consenso en señalar que quizás el principal problema es la desconexión entre los procesos de planeamiento y los de presupuesto en las entidades públicas. Ello se complementa con procesos de planificación de las agencias del Sistema de las Naciones Unidas que no necesariamente coinciden con los de las entidades públicas haciendo difícil la asignación de recursos de manera oportuna a los diversos programas. A ello se agrega la constante queja respecto de los procedimientos burocráticos del Estado concentrados en las Oficinas Generales de Administración (OGA), las oficinas de asesoría jurídica, entre otras que despliegan procedimientos que resultan excesivamente lentos pero que lamentablemente están normados y deben ser seguidos. A ello se agrega una alta rotación de funcionarios de diversos niveles y también de decisores, lo que a su vez modifica frecuentemente la agenda de prioridades de las entidades. Todo ello origina un desempeño de baja calidad en el desarrollo de programas públicos y en consecuencia un gasto público con un reducido impacto en especial en aquellos sectores que atienden a las poblaciones más vulnerables.

En lo que se refiere a los **marcos institucionales y normativos** también se advierten circunstancias problemáticas. La ausencia de marcos y políticas de largo plazo en el país es con seguridad la más saltante (CEPLAN aun desarrolla un esfuerzos importante para ajustar el Plan Bicentenario). Por su parte, se ha señalado que el marco legal de la descentralización y su implementación no ha avanzado en los ritmos previstos y más bien existe la sensación de que se ha detenido en algunos aspectos por lo que requiere ser revisado para logra una implementación más eficientes. En consecuencia la diversidad del país aún no logra verse reflejada en el ciclo de las políticas. Ello acrecienta la sensación de centralismo que aún persiste como sentimiento desde las regiones y desde las zonas más empobrecidas del país.

Adicionalmente los participantes coinciden en que – no obstante los avances detectados -existe aún una brecha por corregir entre el discurso político y la incorporación real de los **enfoques de género, interculturalidad y derechos humanos** en el ciclo de las políticas públicas. Finalmente, se ha señalado también como un problema a resolver la dificultad en la movilización de fondos debido al marco normativo vinculado a las adquisiciones y contrataciones en el estado.

Otro problema no menos importante es la **insuficiente coordinación y articulación intersectorial e intrasectorial**. La compartimentalización de la actividad pública (temas como infancia o Biocomercio donde intervienen varias entidades y sectores es un ejemplo de ello) la dificultad para concertar y arribar a consensos en torno a políticas públicas entre los actores, y las deficiencias de la articulación interagencial y con las contrapartes públicas son problemas que se manifiestan dentro de este ámbito.

La **disponibilidad de recursos** es otro punto en el que se ha presentado una serie de dificultades. No obstante las mayores posibilidades de la caja fiscal peruana gracias al crecimiento económico de los últimos años, la tendencia a la reducción de los recursos financieros en el Sistema de las Naciones Unidas y las dificultades en la asignación de fondos en el estado ha sido un problema importante. El estado en general continúa asignando recursos insuficientes a temas estratégicos como género e interculturalidad en las diferentes acciones de política sectorial y temática. Ello tiene que ver con los engorrosos procedimientos administrativos normados en los sistemas administrativos del estado.

Otra dimensión que ha afectado el desarrollo de las metas y objetivos en el marco del UNDAF es la **insuficiente capacidad de los recursos humanos** siendo está más intensa conforme se aleja del vértice del gobierno central y desciende hacia gobiernos regionales y locales o se traslada del ámbito urbano al rural. En este ámbito, se puede destacar la falta de cuadros calificados para implementar y evaluar

proyectos y programas. A ello se suma también la falta de recursos humanos especializados en las agencias del Sistema de las Naciones Unidas.

En cuanto a los **sistemas de información y de gestión de conocimiento** también continúan existiendo problemas. Entre ellos, destacan su precariedad generalizada, no obstante los avances en los últimos años, la débil integración de los sistemas de información al interior de los sectores, y el uso poco frecuente de evidencias para el desarrollo y evaluación de intervenciones públicas.

Finalmente, existen una serie de **barreas contextuales**, entre los que destacan los insuficientes resultados en la lucha anticorrupción que continua siendo un grave problema en el país, y la capacidad política de sectores conservadores para frenar y entorpecer cualquier indicativa de política pública que sea interpretado como contrario a sus principios ideológicos y sus particulares puntos de vista.

4. La contribución de los Programas Conjuntos a los resultados del UNDAF

Los Programas Conjuntos contribuyeron significativamente a los resultados acordados en el UNDAF y a los temas y prioridades emergentes, y dejan a este ciclo de programación muchas lecciones aprendidas. Sin duda alguna, los programas conjuntos presentaron a Naciones Unidas y al gobierno una nueva forma de trabajar, que las contrapartes y las agencias destacaron mucho durante las entrevistas. A menudo estos programas nacieron de oportunidades de financiación por parte del F-ODM o de fondos globales. Los Programa Conjuntos que influenciaron mucho y que se terminaron justo antes o durante el primer o segundo año del UNDAF fueron los siguientes:

- “Gestión integral y adaptativa de los recursos ambientales para minimizar vulnerabilidades al cambio climático en microcuencas altoandinas”, Ventana Medio Ambiente y Cambio Climático del F-ODM, Octubre 2008 - Marzo 2012, 3.9 millones de dólares.
- “Promoción del empleo y emprendimiento de jóvenes y gestión de la migración laboral internacional juvenil”, Ventana Empleo, Juventud y Migración del F-ODM, Febrero 2009 - Mayo 2012, 3 millones de dólares.
- “Mejorando la nutrición y la seguridad alimentaria de la niñez del Perú: un enfoque de desarrollo de capacidades”, Ventana Infancia, Nutrición y Seguridad Alimentaria del F-ODM, Diciembre 2009 - Marzo 2013, 6 millones de dólares.
- “Industrias Creativas Inclusivas: una herramienta innovadora para el alivio de la pobreza en el Perú”, Ventana Desarrollo y Sector Privado del F-ODM, diciembre 2009 – Junio 2013, 5 millones de dólares.

El reto del UNDAF ha sido el de asegurar la sostenibilidad de los resultados y procesos exitosos de los Programas Conjuntos - ampliación del alcance y/o réplica en otras regiones, otras provincias, otros distritos, por parte del país (3 niveles de gobierno), la cooperación internacional multilateral y bilateral, y otros socios del desarrollo.

Se elaboraron varias sistematizaciones de la experiencia de los Programas Conjuntos, lo cual representa un esfuerzo importante por parte de las agencias que el consultor quiere subrayar.

- Sistematización, Plan de Actuación CertiJoven, F-ODM, OIT, 2012, 44 p.
- Sistematización de la puesta en funcionamiento del servicio de información y orientación al migrante y su familia Perú Infomigra su institucionalización y sostenibilidad en la Ventanilla única de promoción del empleo, F-ODM, UNFPA, 2012, 47 p.
- Sistematización, Programa Piloto Joven Emprendedor, F-ODM, PNUD, 2012, 48 p.
- Proceso de facilitación para incorporar capacidad de gestión ambiental en nueve Municipios de las regiones Cusco y Apurímac, Programa Conjunto “Gestión integral y adaptativa de los recursos ambientales para minimizar vulnerabilidades al cambio climático en microcuencas altoandinas”, F-ODM, PNUD, 2012, 72 p.

Durante el periodo de este UNDAF, el Sistema de Naciones Unidas implementó otros programas conjuntos:

- “Fortaleciendo la Seguridad Humana y la Resiliencia de la Comunidad Mediante el Impulso de Coexistencia Pacífica en el Perú”, financiado por el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana, con una duración de 36 meses (2014-2016). La agencia de la ONU responsable es la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Las organizaciones ejecutoras de la ONU son las siguientes: PNUD, UNFPA, UNLIREC y OPS. Este Programa Conjunto se centra en tres comunidades piloto en la ciudad de Trujillo que se encuentran amenazadas de múltiples formas por el aumento de crímenes violentos, las pandillas, el narcotráfico, la trata de personas, la corrupción y un suministro de armas de fuego que mantienen una cultura de inseguridad. El Programa facilita el desarrollo de un modelo auto-sostenible, multisectorial, holístico y replicable para la reducción de la delincuencia en tres comunidades vulnerables de alto riesgo en el Perú. Se espera que unas 7.600 personas en estas comunidades se beneficien de las actividades claves del Programa y que este sea replicable en otras zonas de la ciudad, así como en otras regiones. El objetivo es de apoyar a las instituciones públicas y particularmente a la población de los distritos con el fin de crear o mejorar mecanismos sostenibles para reducir y prevenir la delincuencia, la violencia basada en género y el involucramiento de adolescentes en la delincuencia.
- Programa Conjunto “Inclusión Económica y Desarrollo Sostenible de productores y productoras de quinua en zonas rurales de extrema pobreza de Ayacucho y Puno” (llamado “PC-Granos Andinos”), (2015-2017), 3.8 millones de dólares. Dicho Programa¹⁰, que tiene como finalidad contribuir a reducir la pobreza, mejorar el empleo, la equidad de género y la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales de los productores y productoras rurales de granos andinos en Ayacucho y Puno, con énfasis en la quinua, es una iniciativa conjunta de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura (UNESCO), y cuenta con el apoyo del Fondo para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (F-ODS), y de la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo (AECID). Se quiere lograr que todos los granos andinos, los cuales tienen un valor nutritivo sin igual, se fortalezcan y sean tan conocidos como la quinua. Este proyecto beneficiará a más de 2,300 agricultores puneños y ayacuchanos. El programa se implementa de manera participativa e interinstitucional con los gobiernos regionales y locales en coordinación con las asociaciones de productores de quinua para trabajar los componentes sociales, culturales económicos y técnicos. Este proyecto apoya la equidad de género, destacando el rol de la mujer, y cuenta con un enfoque transversal de interculturalidad. El programa reconoce la importancia de los granos andinos como Patrimonio Cultural. Este proyecto pone también en vitrina la articulación entre el sector público y privado, para fortalecer la voz de los y las productoras.¹¹
- El Programa Conjunto para la Eliminación de la Violencia Contra las Mujeres (UNFPA, PNUD y ONU Mujeres) ayudó al Estado Peruano a tomar medidas para asegurar el desempeño correcto de los roles legales asignados a las entidades responsables de procesar las denuncias y así asegurar la protección de las víctimas de la violencia. Además, el PC coordina con el Grupo de Trabajo Multidisciplinario para la Violencia Contra las Mujeres para articular las actividades y trabajar para crear sinergias.
- El Programa Conjunto de VIH-SIDA para 2012-2016, aprobado por el Equipo UNCT en 2012, consta de 22 actividades organizadas en seis áreas temáticas.
- En el año 2014, la ONUDI, PNUMA, OIT, PNUD y UNITAR lanzaron el programa conjunto PAGE (la Alianza para Acción por la Economía Verde) en estrecha colaboración con el Ministerio del Ambiente y el Ministerio del Trabajo. PAGE incluye cuatro resultados: 1) reforzar la capacidad de los países para movilizar el apoyo y diseñar / adoptar políticas para la economía verde; 2) aumentar su capacidad de aplicar las políticas adoptadas; 3) apoyar la capacitación y perfeccionamiento de destrezas; y 4) compartir los conocimientos/experiencia afines y facilitar diálogos entre los países.

¹⁰ Call for Proposals, Joint Programme Document Form, Sustainable Development Fund, UNDP, Cooperación Española.

¹¹ <http://onu.org.pe/noticias/programa-conjunto-granos-andinos-fue-lanzado-en-las-regiones-de-ayacucho-y-puno/>

- El proyecto de Adaptación basada en Ecosistemas (EbA) en los Ecosistemas de Montaña (PNUD, PNUMA y UICN) pretende manejar la biodiversidad existente y los servicios ecosistémicos como parte de una estrategia general de adaptación para ayudar a la población a adaptarse a los efectos adversos del cambio climático de manera sostenible. El principal enfoque de las actividades en el campo es el manejo integrado de los pastizales, ganado y agua y el uso sostenible de la fauna (vicuña). Los aprendizajes servirán sistemáticamente de insumos para las políticas nacionales.
- Un proyecto, titulado “Preparación, respuesta y recuperación rápida de terremotos y tsunamis en áreas selectas de la Costa peruana”, ha sido innovador y catalizador mediante un enfoque sistémico hacia la gestión de riesgos por desastres, que incluyó la integración de proceso y herramientas, infraestructura física y capacidades técnicas a todo nivel del gobierno y forjar alianzas innovadoras entre los sectores público y privado. El proyecto, implementado por PNUD, UNFPA, PMA y OPS/OMS se ejecutó con éxito en cuatro departamentos (Lima, La Libertad, Piura y Tumbes) con financiamiento ECHO como parte del Plan VIII de DIPECHO en Sudamérica.

Dada la importancia de los programas conjuntos en términos de resultados y de cooperación interagencial y con instituciones peruanas, se profundiza el tema en la sección correspondiente de este informe. Se incluye también un anexo con un análisis más detallado de los logros y de la experiencia de los principales programas conjuntos del F-ODM.

5. Eficacia del UNDAF en la construcción de alianzas

En cierta medida, el UNDAF y los Programas Conjuntos han contribuido a la construcción de alianzas y han reforzado la participación de la Sociedad Civil y de otros actores. Todas las agencias, fondos y programas del SNU buscaron colaborar con distintos asociados para la consecución de los efectos y productos descritos en el UNDAF. Esta colaboración se materializó a través de alianzas estratégicas con instituciones del Estado, organizaciones de la Sociedad Civil, el sector privado, organizaciones de cooperación bilateral y multilateral, instituciones financieras nacionales e internacionales y la academia peruana.

El SNU busca una interlocución de alto nivel con los actores con más poder e influencia, que definitivamente están en el ámbito nacional. No obstante, el tema territorial es fundamental, y por el momento, no parece haber criterios claros, comunes y acordados para el SNU respecto a los lugares donde trabajan las agencias, y estrategia bien definida sobre cómo construir alianzas con las regiones a nivel interagencial. La revisión notó la necesidad de un balance adecuado entre el trabajo “upstream” o “downstream” y de trabajar con una variedad de actores, incluyendo los Gobiernos Regionales y la Sociedad Civil en las regiones.

Si bien el UNCT desempeñó exitosamente un rol de coordinación con muchos actores durante la implementación del UNDAF, las personas entrevistadas indicaron que se hubieron podido explotar aún más las oportunidades de cooperación en el marco del UNDAF. Por ejemplo, las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), hubieran podido estar involucradas en la planificación, el seguimiento y la evaluación del UNDAF, en un nivel más estratégico y no solo en ciertos efectos o productos.

De hecho, el Programa de Acción de Accra y la Declaración de Busán han incluido en sus recomendaciones la necesidad de constituir asociaciones más eficaces y más inclusivas para el desarrollo. Las asociaciones son más eficaces cuando se utilizan la capacidad y experiencia de todos los donantes para el desarrollo (agente-bilaterales y multilaterales, los fondos globales, Sociedad Civil y el sector privado).¹² Asimismo, la participación de todos los actores es clave en el enfoque basado en derechos para que cada uno cumpla con sus obligaciones y responsabilidades.

No obstante, la contribución de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), los socios de desarrollo y otras organizaciones a los resultados ha sido muy significativa en los PCs. Hubo un nivel de participación reforzado de la sociedad civil y de otros socios de desarrollo en particular en los PCs. Existe un

¹² Véase Programa de Acción de Accra, y un documento que fue presentado en Accra: Synthesis of Findings and Recommendations, Advisory Group on Civil Society and Aid Effectiveness, August 2008, 3rd High Level Forum on Aid Effectiveness, 2-4 September 2008, Accra, Ghana.

reconocimiento general sobre la importancia de incorporar a estas entidades en el diseño, implementación y evaluación de programas públicos, ante un contexto social cada vez más dinámico y complejo. Lo anterior, no sólo puede garantizar la eficacia, la eficiencia y la legitimidad de los programas gubernamentales, sino también pueden democratizar la toma de decisiones.

A través de su participación activa en la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, el SNU ha apoyado la participación de la Sociedad Civil organizada y nuevos horizontes institucionales de colaboración entre gobierno y Sociedad Civil. El involucramiento de las ONGs en la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza ha marcado en gran medida sus logros, y ha demostrado que la Sociedad Civil organizada puede ser un socio eficiente y con las capacidades requeridas para involucrarse en la implementación de políticas públicas. Por otra parte, la pluralidad de perfiles contenidos en cada OSC participante ha contribuido a la construcción de una política pública con enfoque local, la cual recoge la diversidad y riqueza de cada contexto.

D. Eficacia del UNDAF como marco de coordinación interagencial

Otro objetivo de la revisión es también el de analizar la eficacia del UNDAF como marco de coordinación interagencial, y apreciar el valor agregado del UNDAF como marco de cooperación entre las agencias del SNU.

1. Coordinación interagencial

El UNDAF ha contribuido a generar sinergias entre los programas de las diferentes agencias. Las agencias tuvieron un mejor conocimiento de lo que hacían respectivamente. El UNDAF permitió a las agencias hablar con una sola voz para tener un mayor impacto en distintos ámbitos. Las diferencias de las agencias se superaron en parte, y ellas estuvieron más orientadas a las necesidades del SNU que antes. Hubo también una coordinación más fuerte entre las agencias, especialmente en el marco de los PCs.

No obstante, según los Grupos UNDAF y las personas entrevistadas, el UNDAF no se incorporó totalmente en el trabajo de las agencias. No fue un documento vivo, ni una herramienta política, a pesar de que contó con una formulación participativa y que generó una visión integrada. Las agencias EXCOM¹³ entre otras, articularon sus programas con el UNDAF, sin embargo éste no llegó a constituir un verdadero marco programático que hubiese sido central para la coordinación interagencial. Hubo también cambios de personal en las agencias y del Coordinador Residente, y hay en este momento una CR ad ínterin, lo cual puede haber afectado la continuidad de la cooperación.

El evaluador observó que si bien varias contrapartes tienen actividades con agencias de manera bilateral, hay otras que trabajan con varias agencias. Sin embargo se percibe que las contrapartes, en general, no tienen una visión del conjunto del SNU. Tienen más interacción con agencias específicas que una visión comprehensiva de un esfuerzo del SNU en el país. Pocas contrapartes saben del SNU en su conjunto y perciben las acciones coordinadas del SNU, a pesar de que las revisiones anuales puedan haber ayudado en este sentido.

Esta situación se deber relacionar a otro eje de análisis de este informe (relacionadas en particular a las dificultades enfrentadas desde una perspectiva de conjunto), y que gira en torno al funcionamiento del Estado, donde no se percibe una gran fortaleza en términos de coordinación, ni intersectorial ni intergubernamental. En este contexto se puede entender que las contrapartes busquen trabajar con una agencia específica. Entre las explicaciones posibles, se pueden mencionar las siguientes: (i) la propia desarticulación a nivel estatal lleva a que relacionamiento con Agencias se dé a nivel individual; (ii) hay estrategia estatal a favor de tratamiento individualizado de Agencias porque hay expectativa de mayor beneficio desde ese abordaje; (iii) puede haber, a veces, una percepción de SNU no-articulado por lo que respuesta estatal va en línea con percepción. En tal sentido, sería necesario fortalecer, desde el ámbito comunicacional, una presentación conjunta de Naciones Unidas como sistema.

Dicho esto, el evaluador notó la valoración positiva que las contrapartes hacen del papel de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que han favorecido la coordinación intersectorial. También hay una apreciación

¹³ El ExCom, Executive Committee por sus siglas en Ingles es el Comité Ejecutivo del UNDG que incluye el PNUD, UNFPA, UNICEF, PAM, y el Alto Comisionado por los Derechos Humanos como miembro Ex-Officio del Comité),

de las contrapartes y Grupos UNDAF sobre el papel que han cumplido en esto los Programas Conjuntos financiados por el F-ODM.

Durante la retroalimentación de la revisión, se resaltó la necesidad de priorizar políticas multi e intersectoriales para incentivar la articulación con las contrapartes.

En general, en base a su análisis de la implementación del UNDAF, de los mecanismos de coordinación, de la cooperación interagencial, así como de las entrevistas que tuvo con contrapartes y socios, el consultor tiene la impresión de que el UNDAF resultó poco útil para las agencias, y que el UNDAF se fue “diluyendo” poco a poco, y que no fue un elemento clave de la cooperación interagencial y con las contrapartes. No obstante, ayudó en la comunicación entre las agencias que trabajaban sobre los mismos temas, y puede haber suscitado un trabajo más integrado entre las agencias.

2. La experiencia enriquecedora de los Programas Conjuntos para la coordinación interagencial e intersectorial

El consultor destaca la importancia del tema de los Programas Conjuntos por varias razones:

- Existen en Perú bastante Programas Conjuntos y es una modalidad que no suscita reacciones negativas por parte de los Grupos UNDAF y de las contrapartes, que han expresado el deseo de tener más Programas Conjuntos, en cada área del UNDAF.
- Representaron el nivel más estructurado de cooperación interagencial y a menudo con instituciones nacionales, regionales y municipales, que podría ser importante en el marco del próximo UNDAF y del *Delivering as One*.
- Existe bastante evidencia sobre la implementación de los Programas Conjuntos, especialmente los del F-ODM a través de evaluaciones intermedias y finales, e informes anuales de los distintos programas, además de las sistematizaciones de las experiencias.
- A pesar de que varios programas no se derivaron directamente del UNDAF, porque nacieron afuera de la planificación estratégica del UNDAF para aprovechar las oportunidades de financiación o de trabajo conjunto con instituciones gubernamentales, contribuyeron, sin embargo, al logro de algunos de sus resultados y efectos. Adicionalmente de ellos se pueden derivar muchos aprendizajes, logros, y desafíos.

Los Programas Conjuntos (PCs) proveyeron mucha experiencia, muchos aprendizajes, logros y desafíos, así como muchas lecciones aprendidas para este UNDAF. Las principales lecciones observadas de los programas conjuntos implementados en Perú, que el consultor quisiera destacar de las entrevistas, de las reuniones con los Grupos UNDAF y de los documentos¹⁴ son las siguientes:

- Los Programas Conjuntos han contribuido a generar experiencia en la coordinación y en el trabajo conjunto del SNU en Perú.
- Los PCs han proporcionado muchas sinergias. La programación conjunta ha permitido reforzar la coincidencia y las ventajas comparativas de las agencias.
- Es factible trabajar de manera conjunta y localmente, incluido al nivel de los municipios. La presencia territorial y el trabajo descentralizado han sido muy útiles e instrumentales para la cercanía a la realidad local y la obtención de una buena apropiación por los actores locales.
- Los PCs generaron y una capacidad de incidencia, así como el laboratorio de ideas sin precedentes.
- La cultura de interagencialidad se ve favorecida cuando el equipo de implementación facilita un buen flujo de información e impulsa la planeación conjunta del uso de recursos.
- Es importante enmarcar los PCs en el UNDAF, para fortalecer la discusión sobre el valor agregado de la ONU en un país con ingreso medio. Es importante la calidad de la institucionalidad de los PCs y de los mecanismos de coordinación. Es necesario contar con una unidad de coordinación interagencial que sea gestora de toda la iniciativa y que asegure el trabajo conjunto.
- Los diferentes mecanismos y tiempos administrativos de las agencias pueden dificultar la coordinación.

¹⁴ En particular: Los Programas Conjuntos: Logros, lecciones aprendidas y recomendaciones de cara al quinquenio 2012-2016, Presentación de María Eugenia Mujica, Coordinadora de los Programas Conjuntos del F-ODM, al Equipo de País del 24 de enero de 2012.

- Es importante lograr un balance muy equilibrado y mecanismos claros de cooperación entre las agencias donde se debe tomar en cuenta la perspectiva de las operaciones, y de la administración de estos programas.
- Dado el nivel presupuestal que se implementa a veces con los Programas Conjuntos, la cantidad de agencias, y la interlocución política que esto conlleva, es importante saber bien cómo diseñar este tipo de procesos, y cómo evaluarlos.

Según las personas entrevistadas, estos PCs han permitido ver los frutos del trabajo interagencial, y han aportado mucha experiencia. Sin embargo es una modalidad que no se puede replicar al mismo nivel que antes, dado que el F-ODM acabó su funcionamiento, y que su sucesor, el F-ODS ha podido apoyar mucho menos PCs a nivel mundial y uno solo en Perú. Además, casi todas las agencias tienen menos recursos que antes. En este contexto, la discusión sobre la participación a la financiación de los programas de Naciones Unidas por el Gobierno de Perú será relevante.

El trabajo interagencial puede definitivamente avanzar en Perú con nuevos PCs en el futuro, teniendo en cuenta las ventajas comparativas y las sinergias de las agencias. Adicionalmente, en el marco de estos programas, el trabajo con una variedad de instituciones gubernamentales, Gobiernos locales y locales, y la Sociedad Civil es muy importante.

Los desafíos notados durante las entrevistas y en las reuniones con los Grupos UNDAF son los siguientes. En particular, existieron desafíos importantes en términos de *eficiencia* de los procesos de implementación de los PCs, que abordamos anteriormente pero que vale la pena mencionar en este contexto porque limitaron la coordinación interagencial. Por ejemplo:

- El trabajo con muchas agencias con diferentes mandatos y lineamientos administrativos, es difícil si no hay flexibilidad a nivel de las sedes.
- Los procesos administrativos que las oficinas centrales de las agencias imponen a sus representantes nacionales, a veces tienen un bajo grado de flexibilidad y de acompañamiento a los procesos clave de las agencias en terreno, cosa que ha llegado a afectar a la eficiencia y eficacia de los PCs.
- Es importante poder contar con una mayor flexibilidad programática, es decir, establecer mecanismos que faciliten ajustes en las acciones del PC. Por lo tanto, también se requiere una mayor flexibilidad en los procesos administrativos.
- Las diferentes reglas y procedimientos administrativos de las agencias participantes constituyen un problema y la armonización de estos procesos no siempre resulta posible y viable, lo cual impacta la implementación y la coordinación de las actividades conjuntas.

Los programas conjuntos han sido importantes en términos resultados y de cooperación interagencial y con instituciones peruanas, y por ende, se incluye un anexo un análisis más detallado de los aprendizajes, logros y desafíos de los principales programas conjuntos: *Los Programas Conjuntos: Logros, lecciones aprendidas y recomendaciones de cara al quinquenio 2012-2016. La información contenida en este anexo se basa en una presentación preparada en el 2012 por la Coordinadora de los Programas Conjuntos, que el consultor consideró muy valiosa. Es por esta razón que fue presentada en un documento Word en la retroalimentación de la revisión del UNDAF y que el consultor la incluye en este anexo para proveer aportes adicionales a la reflexión acerca de Delivering as One.*

3. Los mecanismos de coordinación del UNDAF

El UNDAF preveía Grupos Temáticos (GT) para cada una de las cinco áreas de cooperación del UNDAF. Están denominados “Grupos UNDAF” en este informe para reflejar los términos más utilizados en este momento por las Agencias y el Equipo de País y a nivel internacional. Las funciones principales de los Grupos es la coordinación de la implementación del UNDAF a cargo de las Agencias, Fondos y Programas del SNU; la supervisión, monitoreo y evaluación de dicha implementación y sus resultados; la identificación de desafíos, brechas y oportunidades de desarrollo de capacidades, programación conjunta, programas conjuntos y movilización de recursos; y la identificación de buenas prácticas y lecciones aprendidas. Cada Grupo está coordinado por el/la Representante de una Agencia del SNU, y en el mismo participan funcionarios/as de los Fondos, Programas y Agencias, incluyendo especialistas en Monitoreo y Evaluación (M&E), que contribuyen al logro de los efectos directos. El documento del UNDAF preveía buscar que a nivel gubernamental las contrapartes nacionales adoptaran arreglos similares

para facilitar la coordinación, el monitoreo y la evaluación del UNDAF. Siguieron funcionando otros grupos interagenciales existentes, como por ejemplo el Equipo Conjunto del SNU para VIH y Sida; el GT de Género y de Derechos Humanos; y otros grupos técnicos como los de Comunicaciones, UNETE y Operaciones.

Reconociendo que los grupos interagenciales (Grupos UNDAF y otros grupos) no funcionaban de manera óptima y eran demasiado numerosos, el Equipo de País tomó una importante decisión en abril de 2015. La OCR hizo un mapeo completo de los grupos interagenciales, identificando a todos sus miembros. Asimismo, se acordó que todos los grupos, tanto los del UNDAF como los temáticos, revisaran sus TdR y planes de trabajo 2015, reflejando las responsabilidades acordadas en el retiro de marzo de 2015, la preparación del UNDAF y su nueva composición.

En su respuesta al cuestionario de la Revisión, el Grupo del UNDAF 5 que corresponde al Área del Patrimonio Cultural notó que se fortaleció con la fusión con el Grupo Temático de Interculturalidad. En el periodo previo a este cambio, el Grupo tuvo dificultades para lograr un adecuado desempeño debido a que, prácticamente, sólo UNESCO conformaba este Grupo.

En las reuniones con los Grupos UNDAF y las respuestas al cuestionario, se notó que los avances en estos grupos son variados y con énfasis y alcances diversos, pero definitivamente hay interés de las personas que los lideran y participan en ellos de generar sinergias y coordinar propuestas conjuntas. Los grupos lograron:

- Posicionar algunos temas comunes abarcando el mandato de varias agencias, y avanzar en agendas específicas en temas clave para la agenda de desarrollo del país.
- Coordinar ciertas actividades de incidencia y comunicación.
- Actuar de manera coordinada y generar programas conjuntos.
- Apoyar la transversalización de temas como género y derechos humanos.
- Promover algunos mecanismos relevantes de coordinación, y generar sinergias entre las agencias y el gobierno.

Las dificultades presentadas fueron las siguientes:

- Ha faltado un mayor contacto con el UNCT para lograr apoyar un diálogo político y técnico más fluido, y la coordinación del trabajo entre los grupos.
- Ocasionalmente es complicado mantener la participación de las agencias involucradas ya que no hay un seguimiento continuo por los puntos focales y/o una participación regular de los miembros en las reuniones. Sin embargo esto ha variado dependiendo de los grupos.
- Hay una necesidad de recursos humanos mayor para atender a todos los grupos y es muy difícil para las agencias darle un seguimiento apropiado a estos grupos por el hecho de que participan en muchos grupos, algunas en casi todos los grupos. Esto se ha resuelto en parte con la decisión del UNCT de reducir y agrupar los diferentes grupos.
- En ocasiones no hay disponibilidad de recursos financieros para actividades conjuntas impulsadas por los grupos.

4. Efectividad del sistema actual de M&E

a. Sistema de M&E

Los 44 indicadores del UNDAF 2012–2016 dan cuenta de algunas dimensiones específicas de los cambios establecidos para el mediano plazo. Como todo indicador, los planteados en el UNDAF debían ser asumidos como recursos útiles de información, pero a la vez limitados, ya que advertían tan solo algunos aspectos parciales del nivel de logro de los resultados. Algunos indicadores están relacionados con la producción usual de data administrativa por parte de los principales sectores gubernamentales. La mayoría de los indicadores del UNDAF son *ad hoc*; es decir, generados a partir del análisis de las dimensiones clave de los resultados planteados. En esos casos, su seguimiento implicó la producción, análisis y organización de información especializada. En la medida en que las fuentes oficiales produjeron información desagregada, los indicadores fueron desagregados por dominio geográfico, nivel de ingreso, sexo, grupo etario y etnia. Además del dilema de atribución relacionado con la contribución de la cooperación del SNU al cambio en los indicadores, especialmente en un país de renta media como el Perú, es importante tomar en consideración el riesgo vinculado a la movilización de recursos para cubrir la brecha estimada en el UNDAF.

El documento del UNDAF indicó que la responsabilidad del proceso de monitoreo del UNDAF está en los Grupos Temáticos UNDAF (ver sección anterior), con el apoyo de los especialistas de Monitoreo y Evaluación de los Organismos del SNU.

b. Utilización del sistema de M&E y revisiones anuales

Al principio del UNDAF, se hizo un estudio muy detallado de 169 páginas de “Línea de base del marco de indicadores para seguimiento y evaluación”, en 2012, como previsto en el documento del UNDAF.¹⁵ En este estudio, se propuso una matriz de seguimiento, una justificación del cambio de indicadores, información sobre la operacionalización de los indicadores, una tabla con línea de base para cada indicador, una estimación de la línea de base de cada indicador en el 2010 y de metas a alcanzar en el 2016. El evaluador considera este estudio como una buena práctica y no ha visto un estudio tan detallado en otros países donde condujo otras evaluaciones del UNDAF.

No obstante, durante la implementación del UNDAF, no se utilizó este estudio y los instrumentos que había creado. Parece que hubo poca capacidad en M&E y tiempo para utilizar este estudio a nivel de las agencias y de los Grupos UNDAF. Puede ser que el acuerdo de abordar el M&E individualmente en cada grupo (en vez de integralmente desde el grupo programático) no haya sido una decisión acertada. El consultor piensa que no existe una demanda muy fuerte o una exigencia de este nivel, a nivel de las sedes, y en Perú para la utilización de instrumentos tan sofisticados. El contexto de disminución de los fondos en las agencias tampoco ayudó a implementar un marco de M&E de este tipo.

Los Grupos UNDAF elaboraron reportes anuales de avance en los años 2013 y 2014, que fueron consolidados en el Informe Anual de la Coordinación por la Oficina de la Coordinadora Residente. Sin embargo, a diferencia de lo que había previsto el documento del UNDAF, estas revisiones no se hicieron en base a una información recogida para cada indicador a partir de un Marco de M&E que hubiera sido puesto al día. Es importante destacar que estos informes se beneficiaron también de los aportes de los talleres / reuniones de revisión anual entre las agencias y las contrapartes que el SNU organizó en el 2013 y 2014.

Los Grupos UNDAF notaron que en la última revisión anual que se hizo faltó la presencia de un mayor número de actores del Estado. Las contrapartes que asistieron a estas reuniones las encontraron útiles, sin embargo, indicaron que no es necesariamente el formato más adecuado para sostener discusiones estratégicas y focalizadas. El consultor concuerda con esta opinión.

Piensa que reuniones más específicas entre un grupo de contrapartes y un grupo de agencias trabajando en el mismo ámbito resultarían más útiles para la planificación estratégica del nuevo UNDAF. Similarmente, sugiere la posibilidad de pedir a las contrapartes que escriban documentos breves donde explicarían sus prioridades para el apoyo del SNU en el próximo UNDAF.

Los Grupos UNDAF opinan que podría mejorarse la calidad y la oportunidad de los informes que los grupos de trabajo del UNDAF proveyeron a la OCR, aumentando el número de reuniones del grupo o preparando los informes con mayor anticipación de modo que sea posible una revisión más exhaustiva y cuidadosa. La alimentación periódica de un repositorio permitiría el intercambio continuo de información sobre las actividades relacionadas al Grupo 2.

Además, es necesario un mayor compromiso en el cumplimiento de intercambio de información oportuna y una mejor coordinación entre los grupos UNDAF para uniformizar el formato de reporte. Se podría contar con algún sistema virtual de trabajo para fomentar la participación de un mayor número de agencias en la elaboración de los informes y/o contar con recursos para la recopilación de información, dado que conlleva un esfuerzo significativo del personal de las agencias. Se podrían también desarrollar mecanismos como informes de misión conjunta que puedan contribuir al M&E.

¹⁵ Línea de base del marco de indicadores para seguimiento y evaluación, Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2012-2016, Susana Guevara Salas, Consultora, Lima, diciembre 2012, 169 p.

No obstante, el evaluador concuerda con uno de los grupos que opinó que es sumamente importante que los informes sean útiles para la ejecución y el manejo estratégico, y no sólo para cumplir con los requisitos de monitoreo del UNDAF.

En 2013 y 2014 se ha hecho seguimiento a la planificación conjunta, la cual ha sido realista y se ha cumplido a través las revisiones anuales. Sin embargo, resulta importante señalar que a diferencia de otros países donde se recogen todas las contribuciones del sistema a la consecución de los resultados, en el Perú sólo se destacan las actividades conjuntas.

Según los Grupos UNDAF, la frecuencia de los informes con las revisiones anuales del UNDAF con las contrapartes fue adecuada para reportar a las sedes. Sin embargo, se notó que no se ha producido un Informe de Progreso, tal como lo prevén las instrucciones del UNDAF. Por otro lado, sería importante recibir retroalimentación de las sedes y de UNDOCO sobre los informes emitidos, para que puedan ser útiles para el diseño del nuevo UNDAF.

A pesar de estas limitaciones, el evaluador considera que por medio de los reportes de las revisiones anuales, el SNU y los actores gubernamentales y no gubernamentales involucrados en el UNDAF tuvieron referentes válidos respecto a lo avanzado en relación con los resultados propuestos. En estos reportes anuales se hizo un balance de las intervenciones, en el afán de disponer de un instrumento que vincule el seguimiento del UNDAF con la aplicación de las políticas públicas y la rendición de cuentas a la ciudadanía.

El evaluador apreció también la calidad de estos informes, que proveyeron un análisis sintético de los resultados por cada área de cooperación (distinguiendo los “resultados” de las “contribuciones”, y mencionando en algunos casos los “retos” específicos de estas áreas). Dada la utilidad de esta información, el evaluador decidió conservar esta estructura para la actualización que preparó con el apoyo de los Grupos UNDAF. Adicionalmente, estos informes hicieron un análisis de los logros o avances desde una perspectiva de conjunto, así como de las dificultades enfrentadas desde una perspectiva de conjunto. El evaluador ha podido utilizar este análisis para este informe, el cual ha complementado otras fuentes de información de la revisión.

Los Grupos UNDAF consideran que el sistema actual de M&E del UNDAF no es totalmente idóneo para captar el avance dentro del marco existente de programación de las Naciones Unidas. Los grupos indicaron que se debería contar con un marco de M&E más sólido, basado en data disponible y una capacidad de coordinación interagencial mayor para poder cumplir con esta tarea.

No todos los indicadores son idóneos para captar la contribución del SNU y el avance en el desarrollo de normas, políticas y programas. Algunos de los indicadores cubren instrumentos del gobierno anterior. Tampoco existen herramientas de recojo y procesamiento de información para medir los avances del actual UNDAF en un marco de M&E y faltan capacidades humanas interagenciales que puedan procesar y consolidar datos, analizarlos, etc. Existen dificultades para registrar los avances realizados a través de los indicadores propuestos en el UNDAF, siendo a veces lejanos de los indicadores de desempeño establecido a nivel interno. Asimismo, se observó que los indicadores establecidos para el área de cooperación 5 no permiten reflejar los avances o las brechas identificadas en término de protección y promoción de la diversidad de identidades culturales.

Un grupo consideró que resultaría importante construir una matriz de productos y resultados que consigne las acciones de las diferentes agencias y permita entregar información respecto al aporte de SNU al Estado Peruano. También esto podría ser fortalecido si se trabaja en más estrecha coordinación con las contrapartes del gobierno. Una tema a lo cual se debería prestar bastante atención es cómo captar el avance en el país en general y cómo captar dentro de ello la atribución del SNU.

Similarmente, los Grupos 1 y 2 del UNDAF consideran que el sistema actual de M&E del UNDAF no es idóneo para identificar los aspectos y desafíos de la coordinación de las Naciones Unidas en el Perú. Es sistema podría ser mejorado para incluir algunos indicadores basados en data de producción periódica y regular sobre los temas de la coordinación, que permita su seguimiento, así como en acciones que responden al mandato y planificación de varias agencias.

Finalmente, los Grupos UNDAF juzgan que el sistema de rendición de cuentas es poco amigable en especial en un país donde el personal de las agencias es limitado, y por tanto, los oficiales participan en múltiples grupos de trabajo. En 2015 se ha reducido el número de grupos de trabajo y esto quizás ayude a mejorar la calidad no solo de la rendición de cuentas sino del trabajo conjunto en sí mismo. Una sugerencia fue, desde la programación del UNDAF, tener al menos una actividad común o un programa conjunto clave en cada área de cooperación, y sobre esa actividad realizar el seguimiento y la rendición de cuentas. También se sugieren indicadores más específicos y evaluaciones periódicas.

La revisión trató también de entender si las organizaciones de las Naciones Unidas podrán asegurar la sostenibilidad a más largo plazo del proceso de M&E del UNDAF, dando el mandato a los puntos focales permanentes de M&E para que participen del proceso. Los Grupos UNDAF piensan que es necesario que las capacidades de M&E que existen en las agencias coordinen entre ellas y acuerden mecanismos integrados de M&E que permitan mejorar la sostenibilidad de las acciones conjuntas. Sin embargo, se tendría que diseñar un sistema de monitoreo que pueda contar con puntos focales de M&E, con un presupuesto específico para M&E. Se debería también definir el rol de las contrapartes en el proceso de M&E, así como el rol de la APCI en el M&E. Otra opción sería hacer una consultoría desde la OCR que apoye al seguimiento del UNDAF a largo plazo, dado que pocas agencias del sistema tienen puntos focales de M&E.

El UNDAF no tiene un plan anual de ejecución, sin embargo, se ha hecho un repaso anual del UNDAF donde se planificaron actividades conjuntas, y algunos grupos han desarrollado planes de ejecución para sus áreas de cooperación. Por ejemplo, el Grupo Interagencial 2 ha tenido un Plan Anual basado en el UNDAF y se hizo una evaluación anual sobre cumplimiento. El Grupo UNDAF 4 tiene un plan anual de ejecución y ha ido avanzando en la implementación de actividades de acuerdo al plan, respondiendo al sistema de monitoreo de cada agencia. Es importante señalar que se trata de una relación de actividades ejecutadas e implementadas por cada agencia. Al no contar con recursos específicos para el M&E, el plan anual de trabajo se revisa a fines de año/inicios del año siguiente para evaluar el cumplimiento de los resultados. El Grupo UNDAF 5 está elaborando un plan de acción anual debido al reciente fortalecimiento del grupo.

Finalmente, no ha habido un seguimiento preciso al financiamiento inicial, a pesar de que el Grupo 2, por ejemplo, reporta haber parcialmente monitoreado el financiamiento. El hecho que no existe un financiamiento para las actividades conjuntas puede haber limitado las necesidades de hacer un seguimiento más preciso del UNDAF.

5. Sede Común de algunas Agencias de Naciones Unidas

A pesar de que no se pudo profundizar este tema durante la evaluación, otro de los factores que pueden haber contribuido a la coordinación interagencial y, por consecuencia, al avance en los resultados esperados del UNDAF, fue la creación de una Sede Común. Durante el año 2010 nueve agencias cambiaron de casa y se mudaron al Complejo Javier Pérez de Cuellar: PNUD, ONU-Mujeres, CINU, IFAD, el Departamento de Seguridad de Naciones Unidas (UNDSS), ONUSIDA, CINU, UNOPS, UNLIREC y PMA.

La nueva “Casa Común de las Naciones Unidas” responde al modelo “Common Premises”, y estas nuevas instalaciones reunieron estas agencias y facilitaron la cooperación. Sin embargo, algunas personas entrevistadas mencionaron que la estructura del edificio no facilita siempre los contactos. Dicho esto, el consultor ha podido constatar que las otras agencias están todas en otros distritos de Lima metropolitana, y dada las distancias físicas, existen ciertas limitaciones para la organización de reuniones.

V. Posicionamiento estratégico del UNDAF en el contexto de Delivering as One

A. Aprendizajes clave de la puesta en marcha del UNDAF

Los grupos de trabajo y las personas entrevistadas en las agencias de Naciones Unidas subrayaron que el UNDAF recoge efectos de muy alto nivel y no resultados o productos intermedios. Esto resulta una ventaja en tanto permite mayor flexibilidad en la respuesta del Sistema (especialmente tomando en

consideración que el UNDAF fue negociado con el gobierno anterior). Sin embargo, también destaca que aún se encuentra pendiente la definición de resultados y productos para lograr los efectos. Además fue difícil medir los resultados atribuibles a las Naciones Unidas.

El principal aporte del SNU al Estado Peruano es la asesoría en políticas que se concreta, por ejemplo, en los estudios técnicos y aporte de expertos, porque el Estado Peruano tiene un aparato que le permite a menudo implementar programas muy importantes, sin que el SNU intervenga en la implementación misma. Estos aportes permiten mejorar el diseño e implementación de políticas y programas de Estado. El UNDAF ayudó a fomentar complementariedades y evitar duplicaciones. Puede ser útil para el Gobierno como instrumento que da una visión bastante completa del trabajo del SNU y para la coordinación intersectorial.

Dicho esto, la coordinación interagencial requiere de incentivos a la participación y modelos de gestión más transversales, pero que además se enfoque hacia lo siguiente:

- mirada integrada de todas las agencias;
- participación conjunta en las actividades con las contrapartes;
- identificación y alineación de objetivos comunes;
- aporte a las políticas priorizadas por la contraparte;
- promoción de la gestión articulada entre las agencias del SNU;
- agrupamiento de agencias con objetivos comunes;
- participación en Grupos Temáticos y Grupos UNDAF que permita sumar las iniciativas y no multiplicarlas a fin de no duplicar el trabajo.

Asimismo, es necesaria una mejor coordinación con las contrapartes del Estado, pues en la última revisión anual que se hizo, faltó la presencia de un mayor número de actores del Estado. Es clave el seguimiento a las actividades con las contrapartes en el marco del UNDAF, como por ejemplo las intervenciones en atención a emergencias en conjunto con las contrapartes de gobierno a nivel nacional, regional y local.

Similarmente, se señalaron los siguientes desafíos:

- falta de financiamiento para la implementación del UNDAF – actualmente cada agencia desarrolla las iniciativas con fondos propios, lo cual desincentiva la coordinación;
- escasa articulación entre Grupos UNDAF y Grupos Temáticos;
- insuficiente articulación entre los proyectos de las agencias;
- ausencia de un inventario o relación de proyectos implementados por agencias;
- competencia por recursos entre agencias;
- falta de claridad sobre la especificidad de los roles, las funciones y las competencias de las agencias, entre otros.

Algunas recomendaciones recogidas:

- Realizar una convocatoria más amplia de contrapartes para la siguiente revisión. Se debe presentar el UNDAF a las autoridades entrantes cada vez que haya cambios en el gobierno. Asimismo, se debe organizar reuniones en las que los partidos y sectores que tendrán un papel en las próximas elecciones puedan informarse de la situación actual y el papel del SNU así como los instrumentos y herramientas metodológicas de las que dispone. Para esto, el personal del SNU debería primero tener un dominio del UNDAF.
- Desde las sedes de las agencias, buscar mecanismos para alinear el reporte a UNDAF a los reportes de las iniciativas de cada agencia.
- Tener claridad sobre la implementación de los pilares del DaO y los roles y responsabilidades de cada agencia. Los programas e iniciativas conjuntas son mecanismos importantes para la implementación del UNDAF.
- Ampliar el área de cooperación 5, integrando en particular con más fuerza la dimensión de Interculturalidad. Esta necesidad tendrá que reflejarse en los resultados esperados definidos en el UNDAF.
- Fomentar, desde el Sistema de Naciones Unidas, la intersectorialidad en el sector público.
- Estrechar la coordinación con el Estado para mejorar la reactividad de los Grupos UNDAF frente a las necesidades del país y dar mayor potencia al trabajo realizado en el marco de los Grupos.

El evaluador notó la opinión positiva que tienen las contrapartes del trabajo del SNU en el país. Éstas resaltan que el SNU brinda un marco de normas internacionales importantes y favorece el diálogo intersectorial. Programas conjuntos y la programación conjunta pueden también reforzar las sinergias entre las agencias y las contrapartes, y simplificar el trabajo de las estas últimas. Los mensajes comunicacionales son también más fuertes cuando están enviados de una manera única. Sin embargo, en términos de las capacidades de Monitoreo y Evaluación del SNU, las contrapartes han sido más críticas. Se han recogido sugerencias de realizar reuniones más específicas para la planificación estratégica en vez de hacer una reunión de días enteros con todas las contrapartes presentes.

B. Delivering as One

1. Situación actual en Perú

Dando seguimiento al interés expresado por el Presidente del Perú en adoptar el enfoque de Unidos en la Acción (Delivering as One), la Oficina de la Coordinadora Residente entabló un diálogo con APCI y el Ministerio de Relaciones Exteriores, brindándoles información y explicaciones sobre este enfoque y los “Procedimientos Operativos Estandarizados” (SOPs por sus siglas en inglés: Standard Operating Procedures). Una presentación sobre DaO se hizo a funcionarios de las dos instituciones y se acordó continuar con las consultas e intercambio de información para lograr un mejor entendimiento de las acciones requeridas para avanzar en este proceso. La solicitud fue reiterada por el Presidente de la República al Secretario General de la ONU durante la reunión de la COP20.

En base a la voluntad expresada por Gobierno peruano de adoptar el enfoque DaO, el Equipo de País ha elaborado junto con DOCO una hoja de ruta que serviría como marco integral para que el Perú se convierta en un país auto-iniciador.

Como se indicó en el Informe Anual del Coordinador Residente de 2014, se prevé que los “Procedimientos Operativos Estandarizados” (SOPs) aumentará la capacidad del SNU para planificar, liderar y ejecutar sus prioridades para el desarrollo, armonizando y/o unificando sus prácticas programáticas y de manejo, fortaleciendo la rendición de cuentas y promoviendo sinergias entre las organizaciones de la ONU, brindando un apoyo coordinado al Gobierno del Perú. Además, se prevé que el enfoque DaO aumentará la apropiación por parte del Gobierno de sus prioridades para el desarrollo, transformando la ONU en un socio del desarrollo más eficaz y aumentando la sostenibilidad de los resultados programáticos. El proceso se alinearán con los pasos iniciales para preparar el siguiente UNDAF, programado para iniciar en enero del 2017.

En marzo de 2015, el UNCT y DOCO acordaron la realización de un taller de capacitación sobre los SOPs/DAO en un contexto post 2015.¹⁶ Los objetivos fueron: apoyar el Equipo de País en las discusiones de alto nivel in sobre los SOPs/DAO con el Gobierno; desarrollar un entendimiento común sobre los SOPs/DAO; e identificar elementos y estructura de una hoja de ruta para la implementación de los SOPs/DAO en Perú. La Directora de DOCO y la Conseja Regional para la región fueron las dos personas invitadas clave, y se extendió la invitación a otros países andinos, y participaron Perú (UNCT y algunos puntos focales de los Grupos UNDAF), Bolivia (CR y OPS), Ecuador (UNDP y OCR) y Paraguay (OCR).

En abril de 2015, el Equipo de País finalizó la hoja de ruta para la implementación del DAO/SOPs acordada durante el retiro del 6 y 7 de marzo, alcanzándose los siguientes acuerdos. Se instalará el Programme Management Team (PMT) que tendrá como sub-grupo el equipo de Monitoreo y Evaluación (M&E). El PMT estará conformado por Representantes Adjuntos y/o Coordinadores de la Unidad de Programas de las Agencias. Se preparará un borrador de Código de Conducta y Mecanismos de solución de controversias, sobre la base del documento marco del UNDG recomendado por DOCO. Otras decisiones importantes se tomaron respecto a los Grupos UNDAF y temáticos (ver la sección posterior de este informe sobre los mecanismos de coordinación del UNDAF).

2. Segunda generación de Delivering as One

¹⁶ Véase la agenda: Capacity Development on SOPs/DAO in a Post 2015 World, marzo 2015.

En septiembre de 2011, la Presidenta del UNDG y las Direcciones Ejecutivas de ONU Mujeres, ONUSIDA, ONUDI, UNESCO, PNUMA, UNOPS, UNFPA, UNODC, DESA, OIT, UN-HABITAT, ACNUDH, FAO, UNICEF, OMS, ACNUR, y PMA apoyaron el lanzamiento de la segunda generación de “Delivering as One”.

La segunda generación de Delivering as One se guía según los “*Procedimientos Operativos Estandarizados (SOPs) para los Países que Adopten el Enfoque de Delivering as One*”, desarrollados por el UNDG. Los SOP incluyen un paquete integrado de soporte para la ejecución por los Equipos de País, con orientación técnica, herramientas, preguntas comunes (FAQ) y ejemplos, sobre un sitio web dedicado del UNDG en los SOPs.¹⁷

Los SOPs han sido diseñados para asegurar que la segunda generación de Delivering as One se enfoque firmemente en la gestión y monitoreo para los resultados, una mayor transparencia y mejores resultados, como exigieron los Estados Miembros en el QCPR y el Secretario General en su Agenda de Acción Quinquenal. Como tal, los SOPs son esenciales para facilitar el trabajo compartido, como equipos nacionales de la ONU que ingresan al período post-2015.

Los SOPs están diseñados para ampliar y mejorar los esfuerzos colectivos para incrementar el impacto y la eficacia operativa mediante el Programa Único, las políticas y las operaciones del Sistema de la ONU. La agenda post-2015 exige un respaldo más integral para programas y políticas con el fin de satisfacer los desafíos complejos del desarrollo nacional, así como su vinculación con la agenda mundial del desarrollo sostenible. Y a medida que cada vez más Equipos Nacionales de la ONU adopten los SOPs, se espera que esto lleve hacia un sistema de desarrollo en el cual la ONU tenga un enfoque creciente en los resultados, la transparencia y la rendición de cuentas, utilizando las fortalezas y las capacidades combinadas del sistema para hacerlo.

Para asegurar que los Equipos de País puedan utilizar los SOPs con el efecto máximo, el UNDG impulsa la ejecución del “*Plan de Acción para la Sede*”, que identifica 50+ acciones que las organizaciones en la Sede necesitan tomar para que los UNCT puedan verdaderamente ser unidos en la acción, en el terreno.

Así como los demás Equipos de País, el UNCT en el Perú tiene el reto de implementar los SOPs y demostrar su compromiso para actuar con unidad en apoyo al desarrollo sostenible. El UNDG está preparándose para que la puesta en marcha de los SOPs se dé en el contexto de los UNDAFs y Programas Únicos en ejecución, así como mediante los siguientes UNDAFs y Programas Únicos. Los Estados Miembros quieren ver un sistema bien coordinado y coherente que esté equipado para respaldar a la nueva agenda mundial con medios de ejecución pragmáticos y bien aterrizados, y una orientación hacia los resultados. “Juntos, somos mejores” es el lema que impulsa la segunda generación de “Delivering as One” en el período post-2015. Los organismos de la ONU están comprometidos con el trabajo conjunto del Sistema por el desarrollo, para asegurar que sus impactos sean mayores y más pertinentes.

En consonancia con el pleno compromiso y soporte con el llamado del Secretario General para que todo el Sistema de la ONU colabore mejor, el UNCT ya está dando pasos hacia la aplicación progresiva de los SOPs en el Perú.

3. Hallazgos de la revisión sobre DAO

Pocas personas de los Grupos UNDAF tienen suficiente conocimientos de los temas de reforma de Naciones Unidas, incluyendo DAO y sus Procedimientos Operativos Estandarizados. Muchos no han participado al taller de capacitación y no saben que son los SOPs. *Coinciden que hay mucho para hacer para tener un entendimiento conjunto del proceso.* Igualmente, los Grupos UNDAF no se sienten con suficiente conocimientos para entender lo que sería necesario para asegurar que el Perú esté “Idóneo para su Propósito” (Fit for Purpose).

No obstante, los Grupos UNDAF identificaron algunos puntos de entrada para ejecutar las políticas clave de la reforma de las Naciones Unidas a nivel nacional que podrían mejorar la coherencia y eficacia de las Naciones Unidas. Se podrían identificar criterios para la priorización de los temas de los grupos de trabajo y promover la articulación entre agencias para atender objetivos comunes priorizados por el Gobierno. También, se podría incrementar la programación de actividades conjuntas (proyectos o iniciativas

¹⁷ <https://undg.org/home/guidance-policies/delivering-as-one/standard-operating-procedures-non-pilots/>

conjuntas) y resultados conjuntos y contando con un mayor conocimiento e identificación de las acciones y ámbitos de las agencias, partiendo de la priorización de las intervenciones de cada agencia (en base a las brechas nacionales). Mejorar la coordinación conjunta con las contrapartes resulta esencial.

Los Grupos coinciden también que la experiencia de la movilización conjunta de recursos para programas conjuntos ha sido positiva para la programación y ejecución conjunta por lo que puede ser un buen punto de entrada cuando haya oportunidad. Como se ha demostrado ya en otras experiencias y evaluaciones del UNDAF, tener prioridades claras negociadas con el gobierno facilita esta movilización conjunta.

Los Grupos UNDAF enfatizaron la importancia de involucrar a las sedes en el proceso de DAO. Esto será más fácil para las agencias EXCOM, porque las agencias especializadas tienen ciclos programáticos y presupuestarios muy *sui generis* a cada agencia. Sugieren también que es importante sopesar los costos y beneficios del proceso de reforma.

4. Condiciones para que el Programa Único pueda funcionar el Perú

El consultor considera que una de las preguntas generadas por los SOPs es si el futuro UNDAF / “Programa Único” debería incluir toda la cooperación de Naciones Unidas, o si debería ser más estratégico y concentrarse en algunas prioridades.

Por un lado, los SOPs parecen indicar que el UNDAF/Programa Único incluiría la gran parte de lo que hace el SNU en el país: “El UNDAF dirige la planificación y el monitoreo del trabajo conjunto e integral de la ONU para obtener resultados. Con algunas excepciones¹⁸, el UNDAF refleja el trabajo programático, operacional y de comunicaciones de todos los organizaciones, fondos y programas de la ONU que operan en el país.”¹⁹

Por otro lado, los SOPs precisan que “El Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF), como base del Programa Único, es un marco estratégico de resultados a mediano plazo que describe la visión y la respuesta colectivas del sistema de la ONU a las prioridades nacionales y resultados en materia de desarrollo, sobre la base de los principios programáticos, y define cómo el equipo de la ONU en el país contribuirá al logro de los resultados de desarrollo, sobre la base de un análisis / evaluación de las necesidades del país y de las ventajas comparativas de la ONU.”²⁰

Adicionalmente, el cuarto de los seis principios clave que han guiado el desarrollo de los Procedimientos Operativos Estandarizados es “la flexibilidad para permitir la innovación de los equipos de la ONU en los países”.

Finalmente, uno de los *modus operandi* de los programas piloto de la primera fase de DaO era que los *Programa Único* podían incluir una parte del UNDAF (como fue el caso en la mayoría de los países piloto) o la totalidad (el único caso fue Ruanda). Esta situación se explica en parte por el hecho que DaO empezó a implementarse en estos países con un UNDAF ya en curso. Sin embargo, la idea del Programa Único era también de facilitar la puesta en marcha del UNDAF a través de un programa integrado, que podía tomar la forma (o no) de una serie de programas conjuntos, o de proyectos, o de las principales actividades de programación conjunta.

En la reunión de retroalimentación, se mencionó que el objetivo de los países pilotos era experimentar, buscando la manera en que los UNDAF fueran más estratégicos. Se subrayó también que los SOPs son flexibles y “no pueden ser una camisa de fuerza”. Se advirtieron los riesgos del paso de un UNDAF flexible a un UNDAF/Programa Único con demasiadas restricciones.

¹⁸ Las excepciones son generalmente en términos de actividades específicas (por ejemplo, el apoyo a bienes públicos mundiales como las campañas de vacunación, las iniciativas normativas y de establecimiento de estándares en ciertos sectores, etc.). Se entiende en general en el Equipo de País que los organizaciones de la ONU pueden llevar a cabo actividades que no están cubiertas por todo el ciclo programático del UNDAF.

¹⁹ Procedimientos Operativos Estándar para los países que desean adoptar el enfoque “Unidos en la acción”, Preparado por el grupo de alto nivel del GNUD, 20 de agosto de 2013, p. 9 (Draft Translation).

²⁰ Procedimientos Operativos Estándar para los países que desean adoptar el enfoque “Unidos en la acción”, Preparado por el grupo de alto nivel del GNUD, 20 de agosto de 2013, p. 8. (Draft Translation).

El consultor tiene la impresión, después de haber conducido la Revisión de Medio-Término del UNDAF del Perú en el 2009 y esta Revisión Independiente en el 2015, que el UNDAF tendrá más oportunidades de convertirse en un instrumento útil para el Equipo de País y para el País en general si se concentra en algunas áreas y si se centra en prioridades estratégicas donde las agencias pueden realmente colaborar a través de Programas Conjuntos bien elegidos y de programación conjunta. En este sentido, el consultor puede imaginar que el UNDAF/Programa Único pueda reflejar un cierto porcentaje de lo que hacen Naciones Unidas en el país, y que el nuevo UNDAF tenga un anexo más completo que el UNDAF actual describiendo actividades que caen fuera de la matriz de resultados. Ver sección III del UNDAF actual 2012-2016: Iniciativas por fuera de la Matriz de resultados del UNDAF, p. 27.

5. Los Grupos y el M&E en los SOPs

Una lección de los programas piloto de la primera fase es que el M&E no ha sido exitoso, y que no ha producido los resultados esperados. Se ha centrado la atención sobre la mejor coordinación y las actividades conjuntas. Los SOPs han recogido la experiencia del DaO enfatizando en el establecimiento de los Grupos de Resultados, con planes anuales o bianuales y un informe anual.

Grupos de resultados y planificación anual en los SOPs

Los **grupos de resultados** son mecanismos de coordinación. Cada grupo de resultado está presidido por un Jefe de Agencia en nombre del Equipo de País. Los grupos de resultados están organizados para contribuir a resultados específicos del UNDAF a través de la planificación, la implementación, el monitoreo y la evaluación de forma coordinada y colaborativa.

En la puesta en marcha del UNDAF, los resultados del UNDAF se operacionalizan y se traducen en actividades medibles y con un plazo determinado, y en planes de acción anuales o bienales a través del Grupo de resultados. Cada grupo de resultados crea **un plan conjunto de trabajo** que es de naturaleza continua, y articula actividades a corto plazo (uno a dos años) que contribuirán al logro de los resultados del UNDAF, a hitos de desempeño, a divisiones del trabajo y a requisitos presupuestarios. Todos los grupos de resultados usan las mismas herramientas y estándares de gestión basados en los resultados como lo acordara el GNUD (y se apoyan en medidas pertinentes entre los indicadores de desempeño aceptados).

Para garantizar una reducción máxima de los costos de transacción para todos los socios, los planes conjuntos de trabajo de los grupos de resultados serán normalmente el único instrumento de planificación del trabajo, remplazando planes específicos de las organizaciones, excepto cuando los gobiernos requieran que el plan de trabajo de un organismo o de un ministerio y/o el plan de trabajo conjunto no puedan ser firmado por todos las organizaciones en un período dado. Algunas organizaciones especializadas pueden no tener el mandato de sus gobiernos para remplazar los programas de país y planes de trabajo en ciertos sectores y áreas temáticas.

Informe anual en los SOPs

Un informe anual de resultados de país de la ONU que cubra resultados programáticos, de operaciones, de comunicaciones y financieros y se base en las áreas de resultados y en las actividades de los grupos de resultados, documenta el trabajo colectivo del sistema de desarrollo de la ONU en un país y la contribución de la ONU a la agenda nacional de desarrollo. Por lo general, el informe anual de los resultados remplazará los requisitos de informes individuales de las agencias, de los fondos y de los programas. Este informe cubrirá el trabajo realizado por todos los fondos, programas y agencias especializadas. Sin embargo, no excluirá informes individuales específicos de las agencias especializadas según lo requieran sus estructuras.²¹

El consultor considera que los Grupos de Resultados previstos por las instrucciones del UNDAF y subrayado por los SOPs son mecanismos de coordinación esenciales. En la puesta en marcha de DaO, se

²¹ Procedimientos Operativos Estándar para los países que desean adoptar el enfoque "Unidos en la acción", Preparado por el grupo de alto nivel del GNUD, 20 de agosto de 2013 (terminología y traducción ligeramente adaptadas por el consultor).

tratará de hacer una planificación de 5 años, a ser concretada en planes anuales (o bianuales) en que los grupos de trabajo sean los encargados de la implementación. La idea es evitar duplicaciones y que el informe anual del UNDAF pueda sustituir o proveer aportes a los informes anuales de las agencias.

El consultor considera que la planeación anual o bianual será algo adicional para los Grupos UNDAF respecto a la implementación del UNDAF en curso, en el cual esta planificación no existió. Sin embargo, esto debería aportar más rigor en el manejo estratégico de la cooperación interagencial, y ser compensada por la simplificación de los reportes. Los Grupos podrían beneficiarse de una mejor disciplina en la conducta de sus actividades. Al mismo tiempo requerirá un manejo más riguroso y una conducta más comprometida por las agencias participantes en los Grupos.

De allí, se confirma la necesidad de elaborar un UNDAF estratégico y centrado en algunas prioridades de cooperación interagencial para evitar que la falta de recursos humanos y financieros impida un manejo de buena calidad. El principio clave sería de monitorear un UNDAF/Programa Único a nivel de los Efectos Directos solamente, los cuales deberían ser elegidos con mucho cuidado para que sea posible el manejo estratégico y la rendición de cuentas a todos los actores involucrados.

6. Mayor avance con “Delivering as One”

La agenda de reforma de la ONU podría reflejarse mejor en la ejecución del UNDAF actual y el próximo, y el Sistema de la ONU podría avanzar más en su “Delivering as One”, al continuar aplicando los cinco pilares de DaO, fortaleciendo el liderazgo de sus socios y de las organizaciones de la ONU, alentando a todos los actores para realizar reformas, y ampliando su espacio para innovar y experimentar con maneras de colaborar con el UNCT.

El continuo éxito de la reforma depende del éxito en aplicar cada pilar individual de ‘Delivering as One’: un Marco presupuestario común y un fondo, Un Programa Único, un Líder Único, una Estrategia de operaciones comerciales, y Unidos en la Comunicación. La Sede Común de la ONU contribuirá a lograr la visión de ‘Una sola ONU unida en la acción’. En la próxima etapa de ‘Delivering as One’, será necesario fortalecer el liderazgo por parte de las autoridades nacionales, en la clara presentación de sus prioridades, y por parte de la ONU, en el continuo empoderamiento del rol del Coordinador Residente, y el compromiso de todas las Organizaciones de la ONU con los principios de ‘Delivering as One’, con el énfasis en las prioridades estratégicas.

Esto quiere decir que ‘Delivering as one’ requiere una expresión clara de voluntad política y organizacional, tanto a nivel del Gobierno que de la Sede de las Naciones Unidas. El Perú está en una posición muy favorable para poder apoyar todos los esfuerzos conducentes a mejorar el sistema, la eficiencia, y la operabilidad de la ONU en el campo, con la planificación conjunta y la orientación hacia los resultados, la agilización de los procedimientos, la sostenibilidad del financiamiento, la reducción de los costos de transacción, etc.

Para el personal de muchas organizaciones de la ONU y Ministerios, hay poca comprensión de cómo “Delivering as One” podrá hacer que el Sistema de la ONU sea más coherente, eficaz y eficiente. Uno de los fines de este enfoque también es reunir a los países socios, los donantes y los Equipos Nacionales de la ONU. Se podrá avanzar más en el Perú dando a todos los actores un espacio más amplio para innovar y experimentar con nuevas maneras de colaborar con el UNCT.

Los Grupos UNDAF y las agencias de Naciones Unidas consideran que la reforma podría mejorarse mediante un mejor conocimiento, por parte de todo el personal de la ONU, de los Procedimientos Operativos Estandarizados (SOPs) para DaO, y para continuar aplicándolos. Todo el personal debe comprender lo que significa estar unidos en la acción (DaO) y asegurar que el trabajo no quede arraigado en la división por organizaciones, y que la ONU exista para apoyar al país y sus instituciones.

El avance adicional en DaO también podrá lograrse reforzando el trabajo de los Grupos UNDAF y los Grupos Temáticos, continuando con la planificación conjunta en todas las áreas pertinentes, mediante la creciente coordinación y cooperación, un mayor intercambio de información, aprovechando pragmáticamente como base lo que ya se logró, definiendo con el Gobierno varias intervenciones clave en pocas áreas prioritarias, simplificando las estructuras internas, etc. Definitivamente sería una gran ayuda que haya un financiamiento adicional para los programas conjuntos sobre las temáticas claves. También

se podrá avanzar más mediante una mayor programación conjunta entre las organizaciones de la ONU y entre los ministerios sectoriales.

El consultor sugiere que se podrían usar las siguientes preguntas en la próxima planificación estratégica para reforzar la visión del futuro UNDAF:

- ¿Cuánto valor podrá agregar el UNDAF/Programa Único en el paisaje del desarrollo, a comparación de la situación actual?
- ¿Cómo podría el siguiente UNDAF/Programa Único apalancar el rol de las Naciones Unidas para que su trabajo sea más pertinente y eficaz?
- ¿Qué podría hacerse para mejorar el logro de los resultados?
- ¿Cómo podría el UNDAF/Programa Único reforzar su programación conjunta y/o programas conjuntos? ¿En cuáles áreas?
- ¿Cómo podría el Sistema de la ONU en el Perú avanzar más hacia los otros pilares de “Delivering as One” (Marco presupuestario común y un fondo, Líder Único, Estrategia de operaciones empresariales, y Unidos en la Comunicación)?

El consultor desea señalar que, según la Guía reciente del UNDG sobre la Planificación Estratégica²², la opción recomendada es mantener al UNDAF a nivel de los resultados (DaO - SOPs), y emplear una Matriz de Resultados simplificada que integre el Marco de M&E. Ya no es obligatorio hacer los CPAP, pero se recomienda un Plan de Trabajo de la ONU en forma anual o bianual.

Los documentos clave actualmente para DaO son los siguientes:

- Los Mensajes Clave sobre DaO (marzo 2014)
- Standard Operating Procedures (SOPs) for Countries Wishing to Adopt the "Delivering as one" Approach, with an integrated package of support for implementation by UN Country Teams, August 2014, UNDG.
- Los Procedimientos Operativos Estandarizados para los países que desean adoptar el enfoque "Unidos en la acción", Preparado por el grupo de alto nivel del GNUD, 20 de agosto de 2013 (Draft Translation) (en Español), con el paquete integrado de soporte (en Inglés)
- El Plan de Acción del UNDG para la Sede, con 55 acciones para la acción oportuna por la Sede (febrero 2014).

Estos documentos:

- Reconocen que DaO es el modelo óptimo para el funcionamiento de la ONU a nivel nacional.
- Alientan a la aplicación urgente de los SOPs en todos los países con programas, y
- Reconocen los cuellos de botella que impiden colaborar más estrechamente a nivel nacional.

C. El UNDAF y la agenda de desarrollo post-2015

En junio de 2014, la Directora de la Oficina de Coordinación de Operaciones de Desarrollo de la ONU (DOCO), Kanni Wignaraja, escribió a todos los CR, retransmitiendo una carta de Helen Clark sobre el apoyo del Equipo Nacional de la ONU para el surgimiento de la Agenda de Desarrollo post-2015.

Se ha planteado al Sistema de la ONU en el Perú (y en otros países) el reto de aprovechar la extensión sin precedentes entre múltiples actores que el Sistema de Desarrollo de la ONU ha venido facilitando conjuntamente desde el año 2012, y apoyar al país para forjar una ambiciosa agenda de desarrollo sostenible, de una manera sumamente intencional y conjunta, como un ONU que Actúa con Unidad. Esto podrá hacerse aprovechando esta oportunidad para entablar diálogos y planificar entre varios ministerios y otras instituciones nacionales, abarcando una gama más amplia de socios y actores de lo que se haya acostumbrado antes.

Esta revisión del UNDAF y el nuevo diseño de UNDAF/Programa Único se ve como una manera de crear el espacio necesario para cambiar de enfoque en términos de una política conjunta, con análisis conjuntos y programa que prioricen el desarrollo de las capacidades y la voz e incidencia de la ONU para ejecutar eficazmente la nueva agenda, a nivel mundial, regional y nacional.

²² Guidance note setting strategic priorities, UNDG.

En este contexto, la segunda ronda de diálogo sobre la ejecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que se hizo en el Perú (y en más de 50 otros países) y el lanzamiento de nuevos UNDAF en el Perú (y en más de 40 países este año), son puntos de entrada oportunos en este sentido que podrán aprovecharse estratégicamente. Además, DOCO está colaborando actualmente con el UNCT en el Perú para el lanzamiento y aplicación de los SOPs, y podrá brindar un respaldo adicional.

En su carta de junio de 2014, Helen Clark explicó que, aunque los esfuerzos todavía se enfoquen en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, éste es el momento para que el UNDG apoye a los Estados Miembros de la ONU para forjar una agenda ambiciosa de desarrollo sostenible para el futuro. En este contexto, se pide que el UNCT en el Perú haga extensión con sus contrapartes nacionales y ofrezca apoyo para entablar diálogos entre múltiples ministerios y autoridades gubernamentales, con entidades legislativas, y con actores de la Sociedad Civil y el sector privado. Es esencial alentar a la conciencia y el compromiso sobre la nueva agenda post-2015 más allá de un determinado Ministerio, y fuera de la capital, para apoyar la conformación de posiciones nacionales robustas e informadas, y para preparar el camino para la ejecución eficaz de la agenda. La Presidenta del UNDG agregó, además, que iniciar un nuevo UNDAF y Programa Unido es un momento oportuno para relacionarse con esta nueva agenda, con lo que se espera del Sistema de Desarrollo de la ONU – su apoyo para las políticas, los programas e instituciones nacionales de los países, en su planificación y cumplimiento de aspectos específicos de la agenda de desarrollo sostenible que sean más pertinentes para su propio progreso.

En este contexto, el consultor quisiera retransmitir la sugerencia de Helen Clark a los países, que el UNCT posiblemente quiera organizar mesas multisectoriales y entre múltiples actores para focalizar y aterrizar el proceso mundial en las realidades nacionales, y aprovechar la oportunidad para ver la mejor manera de que el Sistema de la ONU pueda organizarse como Equipo de País para prestar un apoyo más conjunto para la formulación de las políticas y el desarrollo de las capacidades en este nuevo ciclo. El Documento sobre Áreas de Enfoque (Focus Area Document), del Grupo de Trabajo Abierto (Open Working Group), ofrece una buena base para considerar la pertinencia y factibilidad de los objetivos y metas que están examinándose a nivel nacional, y para que los ministerios sectoriales evalúen sus preparativos para poder cumplir en dichas áreas, anotándose que el documento es una obra en progreso todavía.

Como se señaló en el Informe Anual 2014 del Coordinador Residente, las consultas en esta etapa se han centrado en seis temas dentro de los Medios de Ejecución (MdE) de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que serán aprobados por los Estados Miembros en el 2015. En particular, Perú es uno de los tres países que patrocinan el diálogo mundial sobre el Monitoreo Participativo para la Rendición de Cuentas (MPRC), conjuntamente con Canadá y la República de Corea, y es uno de los nueve países que realizaron consultas sobre este tema.

El Gobierno del Perú ha asumido un rol de liderazgo en estas consultas, con el Sistema de las Naciones Unidas (UNICEF, ONU Mujeres y la Oficina del CR), apoyando activamente a todos los aspectos de este esfuerzo, desde la formulación de una nota conceptual en abril del 2014 hasta el patrocinio de la presentación final en diciembre del 2014. En efecto, el Comité de Gestión para este diálogo incluye al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), y el Sistema de las Naciones Unidas en Perú.

El consultor tuvo la oportunidad de reunirse con la MCLCP y considera que es el centro de este trabajo innovador, con la cuestión del Monitoreo Participativo para la Rendición de Cuentas, y que el Perú tendrá mucho que aportar al diálogo post-2015 a nivel regional e internacional. El presidente de la Mesa de Concertación compartió con el consultor algunas publicaciones²³ y presentaciones PowerPoint interesantes.²⁴ El consultor considera que el Sistema de la ONU definitivamente debe continuar colaborando estrechamente con la Mesa en los próximos años, y en el marco de los ODS.

²³ - Seguimiento concertado al Plan Nacional de Acción para la Infancia y la Adolescencia 2012-2021, Guía metodológica para el seguimiento y la ejecución del presupuesto público, Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, 2012.

- Seguimiento concertado a los acuerdos de Gobernabilidad, Guía metodológica para el seguimiento y la ejecución del presupuesto público, Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, 2012.

- Seguimiento concertado a los programas presupuestales estratégicos, Guía metodológica, Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, 2012.

²⁴ - Perú: Seguimiento concertado del gasto público, Avances y desafíos, Federico Arnillas Lafert, Presidente, Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza.

El proceso intergubernamental continúa. Aunque la decisión final reside con los Estados Miembros, el trabajo de los Coordinadores Residentes y UNCT a nivel nacional podrá contribuir a la adopción de una agenda ambiciosa que aborde la pobreza y desigualdad, y la degradación de la naturaleza con igual determinación. Para agregar valor a esta agenda, las organizaciones de la ONU necesitan hacerlo juntos, respaldando y permitiendo una ONU más conjunta, respaldada por análisis, políticas, incidencia y programas en común. Los nuevos Procedimientos Operativos Estandarizados (SOPs) podrán dar soporte al UNCT para que logre precisamente eso.

D. Puntos de entrada para la nueva agenda emergente de desarrollo sostenible en el UNDAF

Los Grupos UNDAF, la reunión de retroalimentación y las contrapartes mencionaron que existen varios puntos de entrada para el nuevo ciclo de programación del UNDAF para aumentar la pertinencia de las Naciones Unidas y entregar resultados bajo los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

La nueva agenda ODS es más ambiciosa, incluye aspectos del desarrollo económico, social y ambiental y gira en torno a temas de inequidad, que ahora tienen una presencia más explícita en la agenda para el desarrollo. Existe un mandato muy fuerte para que el SNU trabaje de manera más coherente e integrada con el concepto de “Fit for purpose”. La demanda del gobierno peruano hacia el SNU está cambiando, y hay que tener esto presente en la elaboración del nuevo UNDAF. Naciones Unidas deberá acompañar a los países en la transición hacia los ODS, a través de MAPS: (a) *Mainstreaming*, o ayudar a internalizar la nueva agenda; (b) *Accelerating progress*, y (c) *Policy Support* coordinado y de alto nivel.

El SNU puede tener un importante papel en apoyo a las autoridades para definir estrategias de acción bajo los nuevos ODS. Para ello, se debe tener una línea clara del aporte de Naciones Unidas en los ODS, sin que se pierda todo lo aportado para los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Será también de suma importancia que el gobierno mismo priorice los ODS ya que probablemente habrá 17 metas globales. Esto facilitaría la focalización de las agencias en las áreas prioritarias del gobierno, fortaleciendo así su coordinación. Dadas las brechas de desarrollo sostenible por regiones, étnicas, género y edad en el país, sería importante priorizar regiones, etnias, mujeres, niños y adultos mayores para lograr reducir las brechas de los ODS ya que los promedios son engañosos.

Como las inequidades y exclusión son temas muy pertinentes en países como Perú, que tienen relevancia en todo el SNU, podrían ser entre los puntos de entrada a varios otros temas. Una articulación más clara de los vínculos entre los derechos humanos y el desarrollo sería una estrategia importante para asegurar que todo el proceso de UNDAF se haga con el enfoque basado en derechos humanos. En este ámbito, el SNU puede también tener el importante papel en apoyar a las autoridades a tomar pasos para la realización y la aplicación progresiva de los derechos, alertar a las autoridades de las vulnerabilidades, y tomar acciones pertinentes. La transversalización del enfoque de género es otro tema que debe entrar a todo el proceso de los ODS.

El DaO puede ser una oportunidad para mejorar la coordinación con el gobierno y buscar una estrecha colaboración con los sectores del Estado que lideran las reformas o tienen a su cargo las áreas identificadas como prioritarias. Se deben identificar acciones específicas relacionadas con políticas de estado y el rol de Naciones Unidas en su promoción, fortalecimiento, facilitación, entre otros.

El nuevo UNDAF y las acciones conjuntas de Naciones Unidas tendrán que alinearse a las prioridades que se aprueben con los ODS y que sean identificadas con el nuevo gobierno. Hay varios temas que

E. Adecuación del UNDAF al contexto internacional y nacional del desarrollo

Los Grupos UNDAF consideran, en general, que el UNDAF actual no es realmente pertinente para el contexto internacional y nacional del desarrollo que está en rápida evolución. Los Grupos piensan que hay

- Perú: La MCLCP y su experiencia en la concertación y monitoreo de políticas públicas, Federico Arnillas Lafert, Presidente, Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, MCLCP.

- Perú: The MCLCP and its experience in the agreement of public policy, Federico Arnillas Lafert, Presidente, Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza.

que asegurar que desde el Sistema de Naciones Unidas se esté trabajando y apoyando mejor las prioridades del gobierno en base de las ventajas comparativas y el valor agregado que el SNU puede tener para las contrapartes para asegurar el apoyo óptimo.

En países como Perú de ingresos medio altos y bastantes buenas capacidades técnicas, pero grandes brechas e inequidades, el papel de Naciones Unidas ya no debe ser tanto en la implementación de proyectos pero más en apoyo técnico en áreas estratégicas, respondiendo a las prioridades de apoyo expresados por el gobierno, por ejemplo para informar sobre el diseño e implementación de las políticas públicas y su monitoreo y evaluación, usando como base por ejemplo la normativa internacional, las guías globales, las últimas evidencias científicas, las experiencias y buenas prácticas, que pueden servir para informar desarrollo de políticas públicas en nivel nacional.

Además un papel importante puede ser de facilitar la participación de la Sociedad Civil y de las comunidades para asegurar que los programas de desarrollo que el SNU apoya responden a las necesidades expresadas por los ciudadanos.

También una ventaja comparativa que el SNU puede tener desde las acciones conjuntas entre las agencias es la facilitación de multisectorialidad de las respuestas de desarrollo y el fortalecimiento de sinergias entre las respuestas que se ha visto tradicionalmente muy separadas, como por ejemplo el desarrollo social y lo relacionado al medioambiente.

Un Grupo del UNDAF notó que el diseño del UNDAF debe contar con recursos propios del SNU que faciliten la construcción de un Programa Conjunto que sea más integrado que el UNDAF actual, para alcanzar resultados de más alto nivel. El UNDAF debe reflejar las competencias de las agencias y las prioridades establecidas por el gobierno con relación a su asistencia técnica.

F. Participación del Gobierno en el UNDAF

En el próximo UNDAF, se podría mejorar la participación activa y la alianza entre Naciones Unidas y el Gobierno a través los siguientes pasos concretos y orientados hacia la acción, por ejemplo a través de reuniones estratégicas por áreas. Los Grupos UNDAF y las agencias propusieron fomentar una activa participación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) y desarrollar la competencia de las agencias del SNU como facilitadoras de procesos.

El Grupo UNDAF 1 notó que las agencias han respondido a las demandas de apoyo técnico particulares que sus contrapartes en el gobierno han hecho. Sin embargo, no existe a nivel gubernamental un trabajo inter-institucional o entre los distintos niveles de gobierno, respecto al apoyo de Naciones Unidas. A diferencia de otros países no existe una coordinación sólida de parte del Gobierno en referencia a la preparación y ejecución del UNDAF y la priorización de las demandas del sistema hacia las agencias. Existen desafíos del propio Estado con respecto (i) a su propia coordinación interna, (ii) a las capacidades de planificación estratégica, y (iii) al nivel de interlocución y poder de la APCI.

Es necesario un mayor trabajo de incidencia en la identificación y diseño de políticas públicas. Surgió también la idea de elaborar un plan de trabajo anual que incorpore el seguimiento a instrumentos internacionales pero también consolidado con las prioridades designadas por el Estado.

Para esto, en primer lugar, se considera como necesario un mapeo de proyectos, actividades y funciones de todas las agencias para tener una mirada global y evitar la duplicidad del apoyo a las contrapartes. Luego, se deben analizar y desarrollar mecanismos de alineamiento de discursos basados en valores y principios compartidos y preparar materiales de presentación del SNU señalando la experticia y el mandato de cada agencia.

Es necesaria una continua retroalimentación con las contrapartes para fomentar su mayor involucramiento, a partir de coordinaciones conjuntas de las agencias. Este paso concreto facilitará el impulso del DaO, el desarrollo de una estrategia de comunicaciones de DaO y la búsqueda de un alineamiento a los nuevos mandatos del SNU a través de mejores canales de comunicación entre las agencias del SNU y la coordinación de las iniciativas conjuntas. No se puede perder de vista los cambios de gobierno como un riesgo permanente. Podría ser útil la contratación de una persona dedicada al desarrollo de productos comunicacionales que faciliten la interacción y el involucramiento del gobierno.

Además, se podría establecer una estrategia de comunicación conjunta con todos los partidos y sectores en vista de las elecciones.

Naciones Unidas tiene capacidad en la facilitación de procesos, y esa experticia debería utilizarse para el diseño de propuestas conjuntas y para promover la articulación entre acciones específicas con relación a los objetivos de los Grupos UNDAF.

La apropiación del Gobierno y otros actores en el DAO

Uno de los seis principios clave que han guiado el desarrollo de los Procedimientos Operativos Estandarizados es la firme autoría (apropiación) de los gobiernos y de otros actores nacionales, incluyendo la Coordinadora Residente y Equipo de País de las Naciones Unidas, y el liderazgo de parte de los gobiernos nacionales.

Se ejerce una guía y una supervisión estratégicas a través de un Comité Directivo Conjunto Nacional y de la ONU (Joint/National Steering Committee), con la participación de todos los actores nacionales, como lo definen las Directrices del UNDAF del UNDG. En las directrices del UNDAF, "actores" se refiere a los gobiernos, inclusive los ministerios, los interlocutores sociales inclusive las organizaciones de trabajadores y de empleadores, otros socios del desarrollo importantes en el contexto del país, la Sociedad Civil y las organizaciones no gubernamentales.

El UNDAF está perfectamente alineado con las prioridades nacionales y con el ciclo nacional de desarrollo o con iniciativas nacionales clave de desarrollo cuando no hay un programa nacional unificado. El UNDAF fortalece la autoría nacional a través de la participación en la creación de la matriz de resultados, de la participación coherente en los procesos de coordinación nacionales y de la ONU, y de la alineación del UNDAF con los ciclos nacionales de planificación.²⁵

G. Algunas estrategias para responder a los desafíos y priorizar estratégicamente

Algunas de las estrategias propuestas durante las revisiones anuales y por los Grupos UNDAF y las personas entrevistadas para remontar las dificultades identificadas desde una perspectiva de conjunto (ver sección anterior de este informe) están en torno a la gestión institucional de las entidades, y vinculadas a los sistemas de información y gestión de conocimiento, a los marcos institucionales y normativos, al desarrollo de capacidades en los actores, a la coordinación y articulación entre las entidades, a la disponibilidad de recursos financieros y a las barreras contextuales.

En torno a la **mejora de la gestión institucional** existe consenso en que se requiere prestar asistencia técnica para fortalecer los procesos de planificación y presupuestación en todo el estado, pero en particular, en aquellas entidades que tienen el mandato de operar programas que generan bienes y servicios públicos. Dicha dinámica se deberá establecer sobre la base de ejes estratégicos compartidos entre agencias y sectores. Ello supone brindar soporte a los procesos de planificación y presupuesto vinculados a protección social a nivel nacional y subnacional, observando la necesidad indispensable de articular la planificación de las agencias del Sistema de Naciones Unidas a la de los sectores y a partir de ello, coordinar la implementación de acciones.

También existe acuerdo al señalar que es necesario concertar acuerdos de cooperación técnica con fondos del gobierno para intervenciones prioritarias. Dichos acuerdos se deben dar en el marco de planes sectoriales que cuenten con la legitimidad institucional y política necesaria a partir de la participación de diversos actores en la identificación de prioridades en la elaboración de los planes.

Del mismo modo, se recomienda apoyar de manera más decidida, las iniciativas de mejora de la carrera pública como la ley de Reforman del Servicio Civil que lidera SERVIR, introduciendo cambios en la cultura organizacional, e incorporando indicadores de gestión en las entidades para medir los avances a nivel nacional, regional y local de las principales políticas y favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos.

²⁵ Procedimientos Operativos para los países que desean adoptar el enfoque "Unidos en la acción", Preparado por el grupo de alto nivel del GNUD, 20 de agosto de 2013 (Draft Translation), p. 5 y 9.

Un segundo grupo de estrategias sugeridas, se encuentra relacionado con el **mejoramiento de los sistemas de información y gestión del conocimiento**. Se indica allí prestar apoyo técnico a los procesos de integración de los sistemas de información, incluso dentro de las entidades públicas, con el objetivo de generar sistemas de información institucionales, nacionales y regionales que colaboren a la toma de decisiones en torno a necesidades en políticas públicas. Estos sistemas suponen también diseñar e implementar instancias de monitoreo y evaluación en todos los sectores del estado, así como el establecimiento de bancos de datos y de buenas prácticas con base en evidencias.

El **fortalecimiento de los marcos institucionales y normativos** constituye otra dimensión alrededor de la cual se sugieren algunas estrategias. Entre ellas, se propone que el diseño de políticas y programas consideren la diversidad del país y de la población al interior de los territorios, de manera que pueda remontarse la sensación de permanencia del “centralismo” como forma de trabajar en el estado. Se propone también la estandarización de prácticas y procedimientos para las interacciones entre las agencias y los sectores, y acelerar los procesos de reglamentación de leyes que ya fueron aprobadas vinculadas a programas públicos y la adecuación y la depuración de la normatividad existente para facilitar la coordinación de los actores públicos y las agencias del Sistema de Naciones Unidas.

En este contexto, durante la reunión de retroalimentación, y las reuniones con los Grupos UNDAF y las contrapartes, se señaló la necesidad de incluir un enfoque de descentralización en la nueva programación del UNDAF 2017-2021. Este tema no fue incluido en el cuestionario de la revisión pero sí ha sido uno de los retos de las revisiones anuales del UNDAF. ¿Cómo se puede incorporar una mayor focalización del SNU en algunas de las regiones dentro del próximo UNDAF? Es necesario un enfoque territorial, por más difícil que sea negociarlo con las autoridades.

El cuarto grupo de estrategias se vincula al **desarrollo de capacidades**. Para este fin se plantea mejorar las capacidades de los profesionales de las áreas de cooperación internacional de las diferentes entidades con la finalidad de agilizar las coordinaciones con las agencias del Sistema de Naciones Unidas. Se sugieren también desarrollar capacidades gerenciales en los responsables de las unidades ejecutoras y de instancias de los Gobiernos regionales y locales. A nivel del gobierno central se sugiere apoyar el fortalecimiento de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) como parte de la Ley del Servicio Civil.

Todos los procesos de desarrollo de capacidades deberán estar “teñidos” de los enfoques de derechos humanos y ética de la gestión pública, para lo cual será indispensable la difusión de la información en todos los sectores desde las dependencias que han desarrollado política pública a ese nivel.

Otro grupo de estrategias se relaciona con la **coordinación y la articulación**. La principal apunta a brindar soporte a la creación del Centro de Gobierno liderado por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) como eje articulador de gestión política.

Otras alternativas de líneas de trabajo implican alinear el marco de UNDAF con las áreas prioritarias de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), así como a promover la articulación interagencial sobre áreas y temas específicos de forma sistemática. Asimismo, se propone alcanzar asistencia técnica a la articulación de acuerdos interagenciales en torno a objetivos y programas de interés común.

La **disponibilidad de recursos** representa una última dimensión de estrategias sugeridas. Para ello se considera importante fomentar estrategias de movilización de recursos interagenciales a través de programas conjuntos, asegurar el financiamiento de las políticas públicas priorizadas e involucrar al Sistema de las Naciones Unidas en la cooperación horizontal y triangular.

Además de las estrategias ya mencionadas, se propone el fortalecimiento de una cultura de Estado laico en el Estado y Sociedad Civil, y el fortalecimiento del rol regulador del Estado en los ámbitos que sean necesarios.

H. Manejo estratégico

Varias medidas fueron sugeridas por los Grupos UNDAF para fortalecer el ciclo de manejo estratégico del UNDAF y vincular mejor los diagnósticos de desempeño, aprendizajes y decisiones con el UNDAF.

Muchos Grupos (y contrapartes) recomendaron que idealmente se debiera alinear la preparación del UNDAF al ciclo electoral. En el escenario actual, la preparación del UNDAF se realizará durante este gobierno y se ejecutará con el siguiente, que será, según los pronósticos, de otro partido. Esta situación ya se ha producido con el UNDAF actual. Esto explica, en parte, que el UNDAF se mantuvo a un nivel muy general con resultados de muy alto nivel que permitió una cierta flexibilidad en la ejecución del UNDAF dado que las actividades no eran definidas de manera precisa. Sin embargo, esto ha dificultado mucho la atribución de los resultados al SNU. Por otro lado, el UNDG no quiere alargar los ciclos programáticos del UNDAF con extensiones, que en el pasado se hicieron a menudo, lo cual provoca dificultades para las agencias con sus Consejos de Administración. La decisión de no extender el UNDAF en Perú parece haber sido tomada por el UNDG.

Otra medida para fortalecer el ciclo de manejo estratégico del UNDAF sería la creación de herramientas de M&E más funcionales y contar con una capacidad humana interagencial instalada para cumplir con esta tarea. El seguimiento podría mejorarse a través del trabajo coordinado de los puntos focales de M&E y la actualización constante de una matriz de Monitoreo y Evaluación, con indicadores que permitan hacer un seguimiento periódico más preciso.

Se recomendó también concentrar esfuerzos interagenciales en las políticas priorizadas por el Gobierno en temas específicos, asegurando que se escuche la voz de la Sociedad Civil y las comunidades en todo el ciclo de UNDAF, en base de los principios del Enfoque basado en derechos humanos. También se debe asegurar que todos los Grupos Temáticos (por ejemplo Género y Derechos Humanos) tengan un vínculo más claro con el UNDAF.

Se podría fortalecer el manejo estratégico elaborando una programación conjunta a través de actividades o programas conjuntos piloto con recursos asignados, que impliquen entre otras cosas determinar puntos comunes, puntos disímiles y áreas “inexploradas” por las agencias. Este análisis permitiría elaborar una mejor estrategia para el DaO. La identificación, formulación y ejecución de estas acciones conjuntas deberían partir del mandato y planes con que cuentan las agencias y los principios y objetivos comunes.

I. Valor agregado del UNDAF y ventajas comparativas del Sistema de la ONU

El UNDAF sí agregó valor, respecto a los programas de las organizaciones individuales, y amplió la ventaja comparativa de la ONU, pero posiblemente no se haya realizado aún todo su potencial.

Los socios señalaron que el UNDAF agregó valor al permitir que las organizaciones logren mejores resultados, y combinaran su experticia y destrezas, mediante mejor coordinación y cooperación, especialmente con los Programas Conjuntos. Muchas contrapartes mencionaron las experiencias positivas con los Programas Conjuntos del F-ODM. El UNDAF también agregó valor mediante una mejor armonización y concentración de proyectos y actividades. El UNCT aplicó sus ventajas comparativas en la incidencia, desarrollo de capacidades, asesoría política y programación para el logro de las prioridades nacionales relacionadas con los MD/ODM. El UNDAF también agregó valor a las Organizaciones No Residentes, incluyendo ACNUDH. Sin embargo, el Enfoque basado en los Derechos Humanos no fue un principio clave en el UNDAF, y no hubo su transversalización en los diferentes Grupos UNDAF.

El UNDAF permite un mayor apalancamiento para las organizaciones individuales de la ONU, que pueden recibir el apoyo de otras organizaciones en sus intervenciones de interés mutuo. El UNDAF es definitivamente el instrumento más fuerte para combinar las ventajas comparativas de las diferentes organizaciones de la ONU. Si bien es excelente el concepto del UNDAF, uno de las organizaciones anotó que aún no se comprende plenamente su propósito, y se necesitarían más acciones conjuntas para tener una imagen más amplia del Sistema de la ONU en su conjunto, en lugar de una serie de perspectivas de cada organismo. De hecho, el valor agregado no siempre es muy evidente para las organizaciones individuales. Sin embargo, el UNDAF sí aporta un valor agregado a las organizaciones individuales, porque ayuda a evitar el traslape, la duplicación y hasta la competencia abierta entre ellos. Agrega valor especialmente al combinar mejor los recursos disponibles, los conocimientos, la movilización de recursos, la incidencia, las políticas, el trabajo legislativo, etc.

Sin embargo, el UNDAF se beneficiaría de una mejor sincronización de las actividades de la ONU para reforzar la ventaja comparativa de las organizaciones en su conjunto. La decisión del Perú de unirse a DAO podrá resultar sumamente valiosa, porque tiene el potencial de permitir que las organizaciones

interactúen entre sí de una manera más eficaz que antes y se apoyen entre sí para alcanzar objetivos comunes o simplemente apoyarse entre sí. De esta manera, el Programa único o “Integral” podría vigorizar y agregar valor a la cooperación entre el país y las Naciones Unidas.

J. Los programas conjuntos versus la programación conjunta

El UNDAF podría reforzar la programación conjunta (en la cual podrá agregar valor) y/o los programas conjuntos (cuando sea pertinente y eficaz hacerlo), en varias áreas.

Las organizaciones de la ONU señalaron que el UNDAF es bastante funcional como marco para los programas conjuntos, al reducir las duplicaciones de sus actividades. Se pueden visualizar la programación conjunta y/o los programas conjuntos en los cuales podrá agregar valor. Al desarrollarse alrededor de las principales prioridades estratégicas, el UNDAF podría crear mucho espacio para la programación conjunta.

También se reforzará la programación conjunta al simplificar los procedimientos para informes, con reuniones conjuntas regulares más allá de los mecanismos establecidos, más reuniones informales, grupos temáticos, equipos de tarea, etc.

El consultor sugiere que el UNCT consulte la guía recientemente emitida por el Fondo de Desarrollo Sostenible (FDS-F) sobre los Programas Conjuntos. Esta Guía proporciona los criterios sugeridos para la formulación programática y diseño conjuntos, los que incluyen una lista de condiciones que deben considerarse para evaluar si un Programa Conjunto puede ser el enfoque más eficaz.²⁶

K. Agilizar el UNDAF para los próximos dos años

Podría agilizarse la ejecución del UNDAF durante el resto del ciclo (2015-2106) mediante una colaboración y planificación conjunta más fuertes, mayor programación conjunta, un refuerzo del liderazgo de los Grupos UNDAF, más comunicación y coordinación entre las instituciones nacionales, y enfocándose en la ejecución post-2015.

Algunas personas entrevistadas consideran que más programación conjunta ayudaría a agilizar al UNDAF en los próximos dos años del ciclo. La ejecución del UNDAF podría reforzarse mediante una colaboración más fuerte entre los ministerios sectoriales y la planificación conjunta, y con un mayor enfoque en las fuerzas y capacidades dentro del Sistema. Identificar más áreas para la programación conjunta y con movilización de recursos en conjunto llevaría a más trabajos e intervenciones unificados.

Además, la ONU podría analizar con el Gobierno las maneras de mejorar la cooperación entre diferentes Ministerios e instituciones, con miras a nacionalizar la agenda Post-2015 y adaptarla al contexto local. En el desarrollo futuro del UNDAF, debe enfocarse más en la programación conjunta. El consultor considera que serían medidas útiles para reforzar el UNDAF en el periodo Septiembre 2015 – Diciembre 2016, y proveer aportes en la planificación estratégica del próximo UNDAF.

L. El siguiente UNDAF y apalancar el rol de la ONU

El próximo UNDAF podría apalancar el rol de la ONU y hacer que sea más pertinente y eficaz al apoyar a la Agenda de Desarrollo post-2015, respaldando las prioridades estratégicas del Gobierno, acompañando las obligaciones del Perú bajo los diferentes convenios de derechos humanos, siendo a la vez incluyente y enfocado en términos de la participación de las organizaciones, y reforzando la comunicación y la cooperación inter-ministerial.

En términos del posicionamiento estratégico de la ONU, hay buenas oportunidades para que la ONU apoye al Gobierno con la Agenda de Desarrollo post-2015. La nueva priorización del UNDAF será la oportunidad de apoyar y complementar los esfuerzos del país por ejecutar los futuros Objetivos de

²⁶ Sustainable Development Goals Fund, Terms of Reference and Guidance for Joint Programme Formulation, Sustainable Development Fund (SDG-F) recently issued guidance on Joint Programmes. Véase Sección 2 for the list of conditions, and Sección 4. “Keys to a good formulation process: MDG-F lessons learned on Joint Programme formulation and implementation of aid effectiveness.

Desarrollo Sostenible (ODS). Habiendo 17 ODS con muchas áreas de intervención, se recomienda decidir las prioridades para que el Sistema de la ONU pueda brindar un apoyo significativo. Puede haber competencia de demandas, las que generarán una lista larga de indicadores, lo que limitaría el valor agregado estratégico. Por lo tanto habrá el desafío de hacerlo incluyente en términos de la participación de las organizaciones, y a la vez enfocado en términos de la intención estratégica. Puede resultar útil un anexo de actividades realizadas por las organizaciones individuales que quedarían fuera del marco del UNDAF.

Algunos socios consideran que el enfoque en los temas esenciales y la planificación conjunta podrían reforzar el rol y alcance de la ONU. Será imprescindible definir claramente las prioridades estratégicas y áreas de apoyo para el próximo período.

El siguiente UNDAF deberá ser un documento estratégico y sencillo. Siendo el Perú un país de Ingresos Medio Altos, el Gobierno debe independizar al país en numerosas áreas de derechos humanos y desarrollo. Un enfoque en el trabajo conjunto, en intervenciones conjuntas por las organizaciones de la ONU, un alineamiento estratégico cada vez mayor de los resultados con la agenda nacional – esto también haría que el UNDAF sea más pertinente y eficaz.

La ONU debe tener siempre presente el desarrollo a nivel descentralizado, y continuar fortaleciendo las capacidades de los gobiernos regionales y locales.

La planificación estratégica del próximo UNDAF debe tomar en cuenta el Enfoque basado en los Derechos Humanos, las prioridades identificadas por el pueblo del Perú durante las consultas nacionales Post-2015, así como las recomendaciones de diferentes mecanismos de derechos humanos y mecanismos de tratados de la ONU.

Las intervenciones prioritarias también incluirán apoyar al Gobierno en el cumplimiento de sus obligaciones hacia los órganos rectores de los tratados de derechos humanos, y los objetivos post-2015, ayudando al Gobierno a lograr un equilibrio entre las múltiples obligaciones, y objetivos de desarrollo que tiene el Perú. No obstante, estas prioridades deben reflejarse en un UNDAF focalizado, ejecutable y medible. Deben tratarse más detenidamente con el Gobierno los resultados de las consultas post-2015 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y en lo posible deben incorporarse en el UNDAF.

VI. Conclusiones

1. El consultor determina que el Sistema de la ONU en el Perú podrá aprovechar sus anteriores experiencias con el UNDAF para comenzar a aplicar DaO de manera más integral. Debe aprovechar y continuar el trabajo que se ha realizado ya con los varios pilares de la reforma, especialmente con el UNDAF actual a nivel de Efectos Directos, un Líder Único, una Estrategia de operaciones comerciales, y Unidos en la Comunicación.
2. Pese a algunas limitaciones, como el número de proyectos, y un Marco de M&E con resultados de alto nivel que difícilmente pueden atribuirse a la ONU, el UNDAF ha demostrado ser una herramienta eficaz para la programación conjunta y ha fortalecido el posicionamiento de la ONU en el país. Además, ha permitido que el Sistema de la ONU contribuya eficazmente a los resultados del UNDAF, mediante la cooperación y la gestión de programas conjuntos, la programación conjunta y los proyectos individuales, y la coordinación del trabajo de las organizaciones de la ONU.
3. La cooperación con el Gobierno es muy abierta y constructiva, y debe preservarse, mejorarse y nutrirse continuamente a futuro. Una mayor cooperación y coordinación entre las instituciones nacionales y los diferentes ministerios haría que el trabajo apoyado por la ONU sea aún más eficaz y eficiente. La ONU en el Perú está proporcionando una valiosa asesoría experta para un país de Ingresos Medios Altos que enfrenta muchos desafíos para su desarrollo, y la ONU debe acompañar estos esfuerzos si desea trabajar de manera más pertinente. El proceso de los ODS presenta una magnífica oportunidad de acelerar el avance, e introducir temáticas importante a la agenda del Gobierno.

4. Parece que será crucial que la ONU continúe influyendo en el cumplimiento y la protección de los derechos humanos, y en la promoción del desarrollo humano sostenible – en un contexto en el cual la pobreza y las disparidades seguirán planteando un desafío en los años venideros, por una gama de factores tanto internos como externos. Por lo tanto, el alineamiento con las prioridades nacionales mediante el próximo UNDAF debe continuar equilibrándose con la visión y principios universales de las Naciones Unidas, para aportar, a veces, una perspectiva diferente a la agenda nacional y sus procesos. Lo que el país aprendió con las Consultas Post-2015 también debe continuar inspirando la cooperación entre la ONU, el Gobierno y otros socios.
5. Con esta perspectiva en mente, el consultor aprecia el valor de contar con un Grupo Temático más fuerte sobre Género y Derechos Humanos, que tendría el mandato y la capacidad reforzada de transversalizar claramente el Enfoque basado en los Derechos Humanos y la Igualdad de Género en el trabajo de la ONU, incluyendo el UNCT, las organizaciones, los Grupos UNDAF, el futuro Comité de Gestión de Programa (PMT), y en la ejecución de los proyectos con el Gobierno y los socios. La ONU también tiene el rol clave de acompañar al país con los informes de Naciones Unidas sobre los derechos humanos, así como los informes a los mecanismos regionales de derechos humanos. En este contexto, sería importante asegurar que el trabajo relacionado con los Órganos de los Tratados de Derechos Humanos aporte insumos a los preparativos del UNDAF. Más importante, la ONU debe dar atención específica a la ejecución efectiva, por los varios responsables, de los mecanismos regionales y las recomendaciones hechas por los diferentes Comités de Derechos Humanos y el Examen Periódico Universal (EPU).
6. Una colaboración más reforzada y la planificación conjunta entre todos los actores, más programación conjunta (y programas conjuntos cuando agreguen valor), un mayor liderazgo por parte de los Grupos UNDAF, más comunicación y coordinación entre las instituciones nacionales – todas estas medidas tendrán el potencial de fortalecer la ejecución del UNDAF durante el resto del ciclo (2015-2016), y de inspirar el diseño del siguiente UNDAF.
7. Mantener el siguiente UNDAF a nivel de Efectos parece idóneo, pero el consultor considera que los indicadores deberán seleccionarse de manera más cuidadosa y estratégica, y mantenerse a un nivel superior de la cadena de resultados (los Efectos Directos), pero siendo atribuibles al Sistema de la ONU, de manera que los resultados obtenidos por el Sistema, y el aporte que éste ha realizado, puedan medirse, en el marco de una rendición mutua de cuentas con todos los actores que cumplen un rol en los resultados para el desarrollo. El consultor considera que será importante resistirse a la tentación y tendencia de incluirlo todo en la Matriz de Resultados del UNDAF. Será el enfoque estratégico y no la inclusión general que mantendrá el UNDAF en un nivel estratégico.
8. El consultor recomienda usar dos criterios clave para diseñar la siguiente Matriz de Resultados del UNDAF: 1. Incluir sólo los resultados clave sobre un cierto umbral en dólares; y 2. Incluir los resultados que se beneficiarían de un monitoreo entre múltiples organizaciones o que claramente mostrarían la contribución del Sistema de la ONU. Incluir un anexo en el documento UNDAF con iniciativas fuera de la Matriz de Resultados – para describir las actividades apoyadas por las organizaciones que respondan a las demandas específicas del país pero no se enmarquen en los criterios enumerados – permitiría reflejar las contribuciones menores pero importantes. A la vez, evitaría la necesidad de un número grande de indicadores para el monitoreo colectivo, y el monitoreo de estos resultados “de menor nivel” quedaría con los organizaciones individuales, dentro del marco de sus obligaciones de presentar informes.

VI. Recomendaciones

Es importante destacar que las recomendaciones que propone esta revisión son las principales, sin embargo, existen muchas recomendaciones hechas en el informe, sobre una variedad de temas, y por varios actores, incluyendo los Grupos UNDAF, las agencias de Naciones Unidas, las contrapartes, etc.

Recomendaciones	Acciones posibles
1. El UNCT debería reforzar el posicionamiento	a. El UNDAF tendrá más oportunidades de convertirse en un instrumento útil para el Equipo de País y para el país en general si se concentra en algunas áreas y si se centra en prioridades estratégicas donde las agencias pueden

estratégico del próximo UNDAF/Programa Único	<p>realmente colaborar a través de Programas Conjuntos bien elegidos y mediante la programación conjunta.</p> <p>b. El próximo UNDAF tiene que tener características para ser estratégico, relevante y pertinente en el contexto de Perú y reflejar el rol del SNU en un país de Ingresos Medios Altos.</p> <p>c. El UNDAF debería apoyar mejor las prioridades del gobierno en base de las ventajas comparativas y el valor agregado del SNU. En países como Perú con bastantes buenas capacidades técnicas, pero grandes brechas e inequidades, el valor agregado de Naciones Unidas ya no debe ser tanto en la implementación de proyectos pero más en apoyo técnico en áreas estratégicas, respondiendo a las prioridades de apoyo expresados por el gobierno, por ejemplo para informar diseño e implementación de las políticas públicas y su monitoreo y evaluación.</p> <p>d. Se necesita un UNDAF innovador que responda a las necesidades del país y que pueda valorizar las ventajas comparativas del SNU (incluyendo universalidad, neutralidad, multilateralismo, poder de convocatoria, generación de alianzas, mandatos específicos, apoyo a esquemas de cooperación o intercambio Sur-Sur, etc.).</p> <p>e. El esfuerzo de selectividad del previo UNDAF debería reforzarse y el UNDAF concentrarse en áreas prioritarias que justifiquen la colaboración de las Naciones Unidas.</p> <p>f. Además el SNU tiene que facilitar la participación de la Sociedad Civil y de las comunidades para asegurar que los programas de desarrollo que el SNU apoya, responden a las necesidades expresadas por los ciudadanos.</p> <p>g. El SNU también tiene la ventaja comparativa de poder facilitar la multi-sectorialidad, desde una perspectiva conjunta entre las agencias, mejorar la participación activa y la alianza entre Naciones Unidas y el Gobierno, y fomentar una activa participación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), y desarrollar la habilidad de las agencias del SNU como facilitadoras de procesos.</p> <p>h. El UNCT debería también fortalecer el “manejo estratégico” del próximo UNDAF/Programa Único. La conformación del Comité Directivo Nacional puede dar un salto de calidad de la forma de operar de Naciones Unidas para incrementar el involucramiento del Gobierno y tener un espacio de discusión y de manejo de la cooperación con las contrapartes nacionales, que podría dar más relevancia al trabajo del UNDAF/Programa Único.</p> <p>i. El UNCT podría tomar varias medidas para fortalecer el ciclo de manejo estratégico del UNDAF y vincular mejor los diagnósticos de desempeño, aprendizajes y decisiones por ejemplo: crear herramientas de M&E más funcionales y contar con una capacidad humana interagencial instalada para cumplir con esta tarea; concentrar esfuerzos interagenciales en las políticas priorizadas por el Gobierno y en temas específicos, asegurando que se escuche la voz de la Sociedad Civil y las comunidades en todo el ciclo de UNDAF; asegurar que todos los Grupos Temáticos (por ejemplo Género y Derechos Humanos) tengan un vínculo más claro con el UNDAF; y elaborar una programación conjunta a través de actividades o programas conjuntos piloto con recursos asignados.</p>
2. El UNCT y el Gobierno deberían reflejar la agenda de desarrollo post-2015 y los ODS en el próximo UNDAF	<p>a. El Sistema de las Naciones Unidas en el Perú debería aprovechar la extensión sin precedentes entre múltiples actores que ha venido facilitando conjuntamente desde el año 2012, y apoyar al país para forjar una ambiciosa agenda de desarrollo sostenible. El SNU podría entablar diálogos y planificar entre varios ministerios y otras instituciones nacionales, abarcando una gama más amplia de socios y actores de lo que se haya acostumbrado antes.</p> <p>b. El trabajo con Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP), que es al centro del trabajo innovador del MPRC, tiene que utilizarse para la preparación del nuevo UNDAF, y para aportar al diálogo post-2015 a nivel regional e internacional.</p> <p>c. El UNCT podría organizar mesas multi-sectoriales y entre múltiples</p>

	<p>actores para focalizar y aterrizar el proceso mundial en las realidades nacionales.</p> <p>d. Será también de suma importancia que el gobierno mismo priorice los ODS ya que probablemente habrá 17 metas globales.</p> <p>e. Se debe tener una línea clara del aporte de Naciones Unidas en los ODS, sin que se pierda todo lo aportado para los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Como las inequidades y exclusión son temas muy pertinentes en países como Perú, que tienen relevancia con todo el SNU, podrían ser entre los puntos de entrada a varios otros temas. La transversalización del enfoque de género es otro tema que debe entrar a todo el proceso de los ODS.</p> <p>f. La planificación estratégica del próximo UNDAF debe tomar en cuenta el Enfoque basado en los Derechos Humanos, las prioridades identificadas por el pueblo del Perú durante las consultas nacionales post-2015, así como las recomendaciones de diferentes mecanismos de derechos humanos y mecanismos de tratados de la ONU.</p> <p>g. Las Naciones Unidas debería acompañar al país en la transición hacia los ODS, a través de “MAPS”: (a) Mainstreaming, o ayudar a internalizar la nueva agenda; (b) Accelerating progress, y (c) Policy Support coordinado y de alto nivel.</p> <p>h. El UNCT podría analizar con el Gobierno las maneras de mejorar la cooperación entre diferentes Ministerios e instituciones, con miras a nacionalizar la agenda post-2015 y adaptarla al contexto.</p>
<p>3. El UNCT y el Gobierno tendrían que preparar el nuevo UNDAF y diseñarlo de manera a que sea útil y manejable en el contexto de <i>Delivering as One</i></p>	<p>a. Reuniones más específicas entre un grupo de contrapartes y un grupo de agencias trabajando en el mismo ámbito resultarían más útiles para la planificación estratégica del nuevo UNDAF que un solo taller de planificación estratégica. Similarmente, se podrían pedir a las contrapartes que escriban documentos breves donde explicarían sus prioridades para el apoyo del SNU en el próximo UNDAF, los cuales se podrían presentar en las reuniones.</p> <p>b. Se recomienda elaborar un UNDAF estratégico y centrado en algunas prioridades de cooperación interagencial para evitar que la falta de recursos humanos y financieros impidan un manejo de buena calidad. El principio clave sería de preparar un UNDAF/Programa Único a nivel de los Efectos Directos solamente, los cuales deberían ser elegidos con mucho cuidado y acompañados de indicadores medibles e atribuibles al SNU, para que sea posible el manejo estratégico y la rendición de cuentas a todos los actores involucrados de la contribución del SNU a resultados de desarrollo en los cuales participan una multitud de actores. Será muy importante asegurar la evaluabilidad del futuro UNDAF a través de una matriz de M&E muy sólida, y concentrada sobre pocos efectos para que sea realista su seguimiento.</p> <p>c. Se recomienda usar dos criterios clave para diseñar la Matriz del UNDAF: 1. Incluir sólo los resultados clave sobre un cierto umbral en dólares; e 2. Incluir los resultados que se beneficiarían de un monitoreo entre múltiples organizaciones o que claramente mostrarían la contribución del Sistema de la ONU.</p> <p>d. Se sugiere incluir un anexo en el documento UNDAF con iniciativas fuera de la Matriz de Resultados – para describir las actividades apoyadas por las organizaciones que respondan a las demandas específicas del país pero no se enmarquen en los criterios enumerados. Esto permitirá reflejar las contribuciones menores pero importantes en el UNDAF. A la vez, evitará la necesidad de un número grande de indicadores para el monitoreo colectivo, y el monitoreo de estos resultados “de menor nivel” quedará con las organizaciones individuales.</p>
<p>4. El UNCT debería ampliar las alianzas y seguir</p>	<p>a. Sería útil priorizar políticas multi e intersectoriales para incentivar la articulación con las contrapartes.</p>

trabajando con los Gobiernos Regionales y la Sociedad Civil	<ul style="list-style-type: none"> b. El SNU debe buscar una interlocución de alto nivel con los actores con más poder e influencia, que definitivamente están en el ámbito nacional. c. No obstante, el tema territorial es fundamental, y se sugiere de incluir un enfoque de descentralización en la nueva programación del UNDAF. Se invita al UNCT a establecer un balance adecuado entre el trabajo “upstream” e “downstream” y de trabajar con una variedad de actores, incluyendo los Gobiernos Regionales y la Sociedad Civil en las regiones. Podría ser útil definir criterios claros, comunes y acordados para el SNU respecto a los lugares donde podrían trabajar las agencias, y una estrategia bien definida sobre cómo construir alianzas con las regiones a nivel interagencial. d. Las Organizaciones de la Sociedad Civil podrían estar involucradas en la planificación, el seguimiento y la evaluación del UNDAF, en un nivel más estratégico y no solo en ciertos efectos. e. Se recomienda también incidir en la incorporación de estas entidades en el diseño, implementación y evaluación de programas públicos, ante un contexto social cada vez más dinámico y complejo, lo cual puede ayudar a garantizar la eficacia, la eficiencia, la legitimidad y la sostenibilidad de los programas gubernamentales, y democratizar la toma de decisiones. Las agencias deberían seguir participando activamente en la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, que es una plataforma importante para muchos actores y apoyar el monitoreo participativo.
5. El UNCT tendría que mejorar la coordinación interagencial y los grupos interagenciales	<ul style="list-style-type: none"> a. Se invita al Equipo de País a seguir trabajando de manera interagencial para avanzar con nuevos PCs en el futuro, teniendo en cuenta las ventajas comparativas y las sinergias de las agencias. Los Programas Conjuntos y la programación conjunta tienen mucho potencial para reforzar las sinergias. Al desarrollarse alrededor de las principales prioridades estratégicas, el UNDAF podría crear mucho espacio para la programación conjunta y a los PCs. b. Adicionalmente, en el marco de estos programas, el trabajo con una variedad de instituciones gubernamentales, Gobiernos locales, y la Sociedad Civil es muy importante. c. En el contexto en el cual las agencias tienen menos recursos que antes, será importante tener discusiones en conjunto sobre la participación a la financiación del UNDAF y los PCs de Naciones Unidas por el Gobierno de Perú. d. Se invita al UNCT a seguir monitoreando el actuar y los planes de trabajo 2015 de los Grupos UNDAF y Grupos Temáticos, reflejando las responsabilidades acordadas en el retiro de marzo de 2015, la preparación del UNDAF y su nueva composición. El UNCT debería también apoyar la coordinación del trabajo entre los grupos, y favorecer una mayor articulación de comunicación entre los grupos y el UNCT. Sería importante también asegurar un compromiso más fuerte y una participación más regular de las agencias en las reuniones. Para esto, se debería asegurar que el trabajo de coordinación de los Grupos sea realmente útil para las agencias. Ayudaría mucho la disponibilidad de recursos financieros y humanos para actividades conjuntas impulsadas por los grupos. e. El UNCT debería asegurar la presencia de un mayor número de actores del Estado en los talleres/ las reunión de revisión anuales y reflexionar si el formato de estos eventos es lo más adaptado a discusiones estratégicas. f. El UNCT debería asegurar que los informes sean útiles para la ejecución y el manejo estratégico del UNDAF, y no sólo para cumplir con los requisitos de monitoreo del UNDAF. g. La OCR y el UNCT deberían mantener la calidad de los informes anuales, y proveer un análisis sintético de los resultados por cada área de cooperación (distinguiendo los “resultados” de las “contribuciones”, y mencionando los “retos” específicos de estas áreas). La guía provista como parte de los SOPs tiene una tabla de contenido que debería ser seguida

	<p>pero complementada, si es necesario, puesto que la estructura y el número de páginas podrían resultar en una disminución de la calidad de los informes anuales. En particular las secciones que contenían un análisis de los logros o avances desde una perspectiva de conjunto, así como de las dificultades enfrentadas y las estrategias desde una perspectiva de conjunto podrían ser mantenidas.</p> <p>h. La coordinación inter-agencial requiere de incentivos a la participación y modelos de gestión más transversales, una mirada integrada de todas las agencias, una participación conjunta en las actividades con las contrapartes, y una identificación y alineación de objetivos comunes, etc. Asimismo, es necesaria una mejor coordinación con las contrapartes del estado.</p> <p>i. El UNCT tendrá que dar más importancia a los Grupos de Resultados previstos por las instrucciones del UNDAF y subrayado por los SOPs como mecanismos de coordinación esenciales en Delivering as One. Se debería asegurar que la planeación anual o bianual, que será algo adicional para los Grupos respecto a la implementación del UNDAF en curso, aporte más rigor en el manejo estratégico de la cooperación interagencial, y sea compensado por la simplificación de los reportes. Los Grupos podrían beneficiarse de una mejor disciplina en la conducta de sus actividades. Al mismo tiempo requerirá un manejo más riguroso y más compromiso por las agencias participantes en los Grupos.</p> <p>j. Se debería incluir en la implementación del UNDAF una estrategia de comunicación, en el espíritu de Delivering as One. Es esencial mejorar la visibilidad y asegurar que las agencias de Naciones Unidas comuniquen y expliquen regularmente lo que están haciendo en conjunto, para que se refuercen los enlaces con las instituciones a nivel federal y estatal.</p> <p>k. Se debería seguir produciendo productos comunicacionales y/o videos de manera regular para dar cuenta a las contrapartes del trabajo de Naciones Unidas, y de cómo las agencias trabajan.</p>
--	--

Anexos

Anexo 1: Lista de reuniones y de personas entrevistadas

Grupos UNDAF 1, 2, 3, 4, 5*(* en el caso del Grupo 5 no se reunió formalmente con todo el grupo sino con algunos de sus miembros)

Agencias del SNU:

- Oficina de Coordinación – María Luisa Silva (CR a.i.)
- PNUD – Didier Trebucq
- OIT – Carmen Moreno, María Arteta
- UNFPA – María Mercedes Barrenechea, Walter Mendoza y Gracia Subiria
- UNICEF – Paul Martín
- PMA – Sheila Grudem
- UNODC – Flavio Mirella
- FAO – John Preissing
- OPS – Miguel Malo
- UNESCO – Enrique López-Hurtado, Ignacio Cancino, Fernando Berríos

Contrapartes:

- **MINSA:**
 - Dr. Percy Minaya - Vice Ministro de Salud Pública
 - Dr. Mario Tavera - Asesor del Vice Ministerio de Salud Pública
 - Dr. Carlos Benites - Coordinador Nacional de la Estrategia Sanitaria Nacional de Prevención y Control de ITS, VIH y Hepatitis B
 - Dr. Daniel Aspilcueta - Coordinador Nacional de la Estrategia Sanitaria Nacional de Salud Sexual y Reproductiva
 - Dra. Lucy del Carpio - Miembro del Equipo Técnico de la Estrategia Sanitaria Nacional de Salud Sexual y Reproductiva
 - Dra. Marisol Vicuña - Directora Ejecutiva de Gestión Sanitaria - DGSP
 - Reynaldo Alvarado - Coordinador Plan de Reducción de la Anemia y Desnutrición
- **MIN CULTURA:**
 - Blanca Alva Guerrero Directora General de la Dirección General de Defensa del Patrimonio Cultural
- **COFIDE:**
 - Luis Terrones – Gerente de Desarrollo Social
 - Gina Medrano – Subgerente de Promoción Empresarial
- **GIZ:**
 - Ulrich Krammenschneider – Director Residente
- **MINAM:**
 - Jorge Gustavo Suárez de Freitas Calmet - Coordinador del Programa Nacional de Conservación de Bosques de Mitigación al Cambio Climático
- **MINAGRI:**
 - Dr. César Sotomayor – Viceministro de Políticas agrarias
 - Dra. Maria Elena Rojas – Directora DGPA
 - Dr. Marco Vinelli – Director DIGNA
- **AECID:**
 - Juan Diego Ruiz-Cumplido – Coordinador General
 - Jorge Valiente
- **IDEA Internacional:**

- Percy Medina – Jefe de Misión
- **Consejo Nacional de Educación**
 - Martín Vegas – Ex VM de Gestión Pedagógica
- **Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza**
 - Federico Arnillas – Presidente
- **APCI:**
 - Jorge Samanez – Encargado de Cartera de Naciones Unidas
- **MIDIS:**
 - Ariela Luna – Viceministra de Políticas y Evaluación Social
- **Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales**
 - Eduardo Ballón – Secretario Técnico
- **Ministerio del Ambiente:**
 - Sr. Eduardo Durand López-Hurtado, Director General de Cambio Climático, Desertificación y Recursos Hídricos,
 - Sra. Claudia Elena Figallo de Gherzi, Coordinadora General de la DGCCDRH
- **Asistentes al taller de retroalimentación**

María Luisa Silva (CR a.i.); Carmen Moreno (OIT); Nidya Pesantez (ONU Mujeres); Julio Postigo (FAO); Alberto García (FAO); Elena Zúñiga (UNFPA); María Mercedes Barnechea (UNFPA); Gracia Subiría (UNFPA); Olga Isaza (UNICEF); Miguel Malo (OPS); María Eugenia Mujica (PNUD); José Vásquez (UNICEF); Ana María Rebaza (OCHA); Iván Böttger (PMA); Ignacio Cancino (UNESCO); Enrique López-Hurtado (UNESCO); Silvina Urteaga (UNOPS); Leonor Suárez (PNUD); Nunila Barahona (UNOPS); Didier Trebucq (PNUD); Jorge Álvarez (PNUD); María Arteta (OIT); Lorenzo Vallejos (UNODC); Terhi Aaltonen (ONUSIDA); David Benitez (UNESCO); Fernando Berríos (UNESCO); Gisele Cuglievan (UNICEF); Carlos Rojas (UNICEF); Jemila Kehinde (OCR); Enrique Román (OCR); Alonso Flores (OCR); Christian Privat (Evaluador).

Anexo 2: Acrónimos y abreviaturas

APCI	Agencia Peruana de Cooperación Internacional
CCA	Common Country Assessment
CPAP	Country Programme Action Plan (Plan de Acción del Programas de País)
CR	Coordinadora Residente de Naciones Unidas
DIPECHO	Programa de Preparación ante los Desastres de la Comisión Europea
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
F-ODM	Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio
GNUD	Grupo de Desarrollo de Naciones Unidas
HRBA	Human Rights-Based Approach to Programming
INDECI	Instituto Nacional de Defensa Civil
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
INS	Instituto Nacional de Salud
MANUD	Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo
MCLCP	Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza MEF: Ministerio de Economía y Finanzas
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores
MIMDES	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social
MINAG	Ministerio de Agricultura
MINAM	Ministerio del Ambiente
MINCETUR	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
MINCULTURA	Ministerio de Cultura
MINEDU	Ministerio de Educación
MINEM	Ministerio de Energía y Minas
MININT	Ministerio del Interior
MINJUS	Ministerio de Justicia
MINSAL	Ministerio de Salud
MINRREE	Ministerio de Relaciones Internacionales
MINVIV	Ministerio de Vivienda
MTPE	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
M&E	Monitoreo y Evaluación
OCR	Oficina de la Coordinadora Residente
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
OECD/DAC	Organización para Cooperación y el Desarrollo Económico/ Comité de Asistencia para el Desarrollo
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU DI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
ONUSIDA	Programa de las Naciones Unidas sobre VIH/Sida
OPS/OMS	Organización Panamericana de la Salud / Organización Mundial de la Salud
PC	Programa Conjunto
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PND	Plan Nacional de Desarrollo
UNDAF	United Nations Development Assistance Framework
UNDG	United Nations Development Group
UNEG	United Nations Evaluation Group
UNCT	United Nations Country Team
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

UN-LiREC	Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos
SOPs	Procedimientos Operativos Estandarizados
SNU	Sistema de las Naciones Unidas

**Anexo 3: Los Programas Conjuntos:
Logros, lecciones aprendidas y recomendaciones
de cara al quinquenio 2012-2016**

Presentación de María Eugenia Mujica, Coordinadora de los Programas Conjuntos del F-ODM,
al Equipo de País del 24 de enero de 2012

LOGROS Y EXPERIENCIAS POSITIVAS

Logros del trabajo conjunto > suma de logros de las acciones de Agencias individuales.

- El **impacto directo de los PC en los ODM** a nivel nacional es limitado (país de renta media, fondos del PC). Aumenta a medida que se incrementa la focalización de los PC (territorial o sectorialmente).
- El **impacto indirecto de los PC en los ODM** es significativo: se da especialmente a través del desarrollo de las capacidades institucionales en los tres niveles de gobierno, y del desarrollo de las capacidades de las comunidades.
- Los PC se enfocan en **grupos poblacionales en especial situación de vulnerabilidad** (e.g., jóvenes, comunidades en zonas altoandinas, pequeños/as productores, niños/as en distritos en situación de pobreza) – esto contribuye a un mejoramiento en sus niveles / estándares de vida y a un mejor ejercicio de sus derechos.
- Los PC contribuyen a **promover y fortalecer la articulación** (de enfoques y acciones): hay mayor coordinación entre las contrapartes gubernamentales a nivel central; y mayor coordinación entre distintos niveles de gobierno (ej. PC ISAN).
- Se logra un **mejor posicionamiento de algunos temas prioritarios para el SNU**; hay mayor impulso para su abordaje desde el Estado (ej. PC JEM).
- Los PC logran que los desafíos para el desarrollo sean abordados **multisectorialmente** ej. determinantes de la desnutrición crónica; empleo y migración laboral juvenil; adaptación al cambio climático; desarrollo del sector privado.
- Logros y experiencias particulares de cada PC. Importancia de **pilotos** para réplica o escalamiento.

Avances significativos en la aplicación del *Delivering As One*.

- **Claridad de visión de equipos** – integración de equipos (idea de espíritu de cuerpo) bajo el paraguas del PC (ONU).
- Fortalecimiento del **compromiso con el trabajo colaborativo** o trabajo interagencial.
- **Declaración de París** en el terreno: apropiación nacional; base en sistemas estadísticos nacionales (PC JEM, PC ISAN); mayor coordinación entre iniciativas de la cooperación internacional (PC Medio Ambiente).
- **Mayor sostenibilidad a mayor apropiación** nacional / regional / local y mayor alineamiento con las prioridades de desarrollo del país.
- Progreso (relativo) en **armonización de herramientas de gestión** e.j. convenios, TDRs comunes en Unidades de Coordinación.
- Fortalecimiento de la aplicación del **enfoque de gestión basada en resultados**.
- Avances en la **armonización de las comunicaciones** ej. protocolos de comunicación, productos gráficos y audiovisuales.

Gobernanza y liderazgo

- El **liderazgo del/la Coordinador/a Residente**. Da mayor legitimidad y mayores posibilidades a la aplicación del *Delivering As One* y la Declaración de París de efectividad de la asistencia para el desarrollo.
- Para futuros PC, se recomienda establecer **reglas claras y uniformes de juego desde la etapa de la formulación**. La corrección y los ajustes posteriores tienden a ser costosos si no hubo claridad de reglas al inicio, pero de todas maneras se tienen que hacer. Se considera recomendable que las reglas y los principios sean establecidos por la instancia de gobernanza principal (por ejemplo, el Comité Directivo Nacional en el caso del F-ODM).

Apropiación y alineamiento

- Son **claves** para asegurar la relevancia de la cooperación, facilitar su implementación y dar alguna garantía de sostenibilidad. Se recomienda que la **apropiación que se promueva esté vinculada a la sostenibilidad de las acciones**.

- La **apropiación por parte de las contrapartes subnacionales** (e.j. PC Medio Ambiente, ISAN y Desarrollo y Sector Privado) puede contribuir en mayor medida a que los resultados de los PC lleguen efectivamente a la ciudadanía. También constituye un elemento de *leverage* efectivo cuando la participación de las contrapartes nacionales es débil.
- Se recomienda que los PC identifiquen las **oportunidades en las que los PC pueden ser cofinanciados por las contrapartes** como elemento de sostenibilidad (réplica o ampliación del alcance de los PC).
- La experiencia en el Comité Directivo Nacional del F-ODM muestra la necesidad de fortalecer el liderazgo y la participación de la autoridad nacional (Agencia Peruana de Cooperación Internacional). Si se aprecia un mayor compromiso de los ministerios de línea como contrapartes líderes de los PC en los Comités de Gestión.

Gestión

- Cuidado con el **número de Agencias y de contrapartes participantes en los PC**. Los números deben permitir la coordinación eficiente y efectiva. Se recomienda que (i) se fije un número máximo de participantes sobre la base de la eficiencia de la acción colectiva; y (ii) las decisiones sobre la participación (que se sugiere sean lideradas por el/la CR) respondan a los objetivos del PC, las ventajas comparativas de las Agencias, y sus capacidades de ejecución.
- Hay **heterogeneidad y brechas en las capacidades de gestión basada en resultados** en el sistema de ONU. Se recomienda que el UNCT tome decisiones para el desarrollo de estas capacidades, y que al interior de los PC se haga una división del trabajo de gestión que responda a las capacidades operativas de las Agencias (ej. adquisiciones y contrataciones).
- El F-ODM opera bajo modalidad de *pass-through* a nivel global, y bajo modalidad paralela predominantemente en los países. La gestión paralela al interior de los PC no proporciona mayores incentivos para la armonización de los mecanismos programáticos y operativos. Por ello, se recomienda **promover las modalidades de gestión de los PC *pass-through* o *pooled* a nivel de los países** para lograr un mayor avance en el fortalecimiento del trabajo conjunto.
- La gestión de los PC es un desafío debido al contexto de **heterogeneidad administrativa y operativa de las Agencias Participantes de ONU**. Si bien las limitaciones son corporativas / globales, es recomendable identificar aspectos armonizables a nivel de país que puedan incidir en la gestión conjunta (e.g. honorarios para consultores/as; convenios uniformes con contrapartes u otros socios, entre otros) de los PC y en general. También se recomienda integrar al Grupo de Operaciones de ONU en la etapa de formulación de los PC para que identifique oportunidades de simplificación y armonización.
- **Es esencial que la Unidad de Coordinación del PC, y en particular el/la Coordinador/a del PC, esté empoderado/a para impulsar la implementación efectiva e integrada.**
- Se recomienda tener claramente **definidas las competencias de los mecanismos e instancias de gestión y coordinación** desde la formulación del PC.
- Los **procesos de descentralización de la gestión**: ej. Unidades de Coordinación empoderadas en el terreno (PC Medio Ambiente); y oficinas regionales de coordinación con funciones de gestión en el terreno (parcialmente caso de PC Desarrollo y Sector Privado), son elementos a tomar en cuenta en PC que combinen intervenciones territoriales y nacionales.

Comunicaciones conjuntas

- Es necesario **fortalecer el componente de incidencia y comunicaciones (I&C)** de los PC para lograr un mejor posicionamiento de los mismos y de su contribución a los ODM y a las prioridades de desarrollo.
- Es recomendable fortalecer la articulación entre el trabajo de I&C de los PC y las comunicaciones del sistema de ONU en el país (Grupo de Comunicaciones).

Monitoreo y evaluación (M&E)

- Es necesario **fortalecer las capacidades de M&E de los PC**, y buscar un nivel de uniformización de capacidades entre las Agencias.
- Se recomienda que el M&E de los PC sea **articulado con el M&E del UNDAF**. En este sentido, se puede pensar en un grupo interagencial de M&E coordinado por expertos/as de las Agencias Participantes.
- Es necesario contar con la **línea de base** antes de iniciar la implementación del PC.