



El rol de ONU-Hábitat en el Programa Conjunto para el logro de los ODM en América Latina y el Caribe

DICIEMBRE 2014

El rol de ONU-Hábitat en el Programa Conjunto para el logro de los ODM en América Latina y el Caribe

TABLA DE CONTENIDOS

LISTA DE FIGURAS	II
ABREVIACIONES Y ACRONIMOS	III
RESUMEN EJECUTIVO	IV
1. INTRODUCCIÓN	1
1.1 Propósito, Marco y Objetivos de la Evaluación	1
1.2 Evaluaciones Previas	2
2. ANTECEDENTES	3
2.1 Mandato y Focalización del F-ODM y ONU-Hábitat	3
3. ENFOQUE DE EVALUACIÓN	6
3.1 Metodología	6
3.2 Limitaciones	7
3.3 Esquema del Informe	8
4. HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN	9
4.1 Descripción General del Portafolio de ONU-Hábitat y el F-ODM [Logros]	9
4.2 Logros	9
5. VALORACIÓN DE LOS CRITERIOS DE EVALUACIÓN	12
5.1 Pertinencia	12
5.2 Eficiencia	15
5.3 Efectividad	26
5.4 Impacto	31
5.5 Sostenibilidad y Réplica	34
6. CONCLUSIONES	37
7. LECCIONES APRENDIDAS	40
8. RECOMENDACIONES	44
ANEXOS (EN ANGLAIS)	49
Anexo 1: Términos de Referencia	50
Anexo 2: Personas Entrevistadas	58
Anexo 3: Bibliografía	60



LIST DE FIGURAS

Figura 1: Programa Conjunto del F-ODM para América Latina: Proyectos Nacionales donde UNO-Hábitat se involucró.....	4
Figura 2: Logros atribuibles a la participación de ONU- Hábitat en el Programa Conjunto para América Latina y el Caribe	10
Figura 3: Desglose de Beneficiarios por Ventana Temática	27
Figura 4: Apoyo provisto por el Programa Conjunto del F-ODM para América Latina, y su cobertura	27

ABREVIACIONES Y ACRONIMOS

AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
ADESCO	Asociación de Desarrollo Comunal (El Salvador)
DaO	Unidos en la Acción
FSD	Fondo de Solidaridad Digital
FAM	Federación de Autoridades Municipales (Costa Rica)
FEDEMSUR	Federación de Municipios del Sur (Costa Rica)
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (El Salvador)
FUNDASAL	Fundación para El Salvador
HPM	Gerente del Programa Hábitat
HSO	Oficial de Asentamientos Humanos
ISER	Instituto de Estudios Religiosos (Brasil)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
JP	Programa Conjunto
JUDESUR	Grupo de Desarrollo para la Región Sur (Costa Rica)
ALC	América Latina y el Caribe
MEIC	Ministerio de Economía, Inversión y Comercio (Costa Rica)
PEIMP	Estrategia de Mediano Plazo y Plan Institucional
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
F-ODM	Fondo para el logro de las Metas de Desarrollo del Milenio
MIDUVI	Ministerio para el Desarrollo Urbano y Vivienda
MOP	Ministerio de Obras Públicas (El Salvador)
MSP	Ministerio de Salud Pública (Ecuador)
MPT-F	Oficina del Fondo Fiduciario de Donantes Múltiples
ONG	Organización No Gubernamental
NSC	Comité Directivo Nacional
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OPS/PAHO	Organización Panamericana de la Salud
OMS/WHO	Organización Mundial de la Salud
RC	Coordinador Residente
ORPALC	Oficina Regional para América Latina (ONU-Hábitat)
SENAGUA	Servicio Nacional de Agua (Ecuador)
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo

RESUMEN EJECUTIVO

1. La evaluación final del rol de ONU-Hábitat en el Programa Conjunto del F-ODM para América Latina y el Caribe, fue realizada por dos consultores independientes, entre noviembre del 2013 y marzo del 2014. La evaluación ex-post estaba prevista para proporcionar a la dirección de ONU-Hábitat, junto a las entidades responsables del desarrollo y ejecución de proyectos, tanto de las oficinas regionales de ONU-Hábitat, como de la sede principal, incluyendo a los órganos de gobierno, los donantes y principales actores, una evaluación objetiva y propositiva, con valor agregado, identificando los logros, lecciones, desafíos y oportunidades resultantes de la participación de ONU-Hábitat en el Programa Conjunto. Asimismo, se tomó en cuenta la adhesión de ONU-Hábitat a la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, al enfoque “Una ONU”, en la obtención de resultados de desarrollo y en el apoyo a la consecución de los objetivos ODM.
2. La evaluación estuvo orientada por preguntas clave, dirigidas a valorar la pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad del desempeño de ONU-Hábitat, en las diferentes etapas del ciclo del programa. La metodología aplicada combinó un extenso análisis de los documentos del Programa Conjunto, y visitas de campo a diversos sitios localizados en El Salvador, Costa Rica y Ecuador. Asimismo, se realizaron entrevistas virtuales con el personal de ONU-Hábitat y ORPALC, y también a personas guatemaltecas involucradas.
3. El Programa Conjunto del F-ODM para América Latina y el Caribe ha sido un motor importante de la colaboración interinstitucional y ha contribuido a las políticas de “Una ONU”, a través de las experiencias y lecciones, dando lugar a una mejor comprensión de la modalidad de programación conjunta. Para ONU-Hábitat, ofreció una oportunidad para promover conceptos innovadores, apoyados por la experiencia técnica y la capacidad de ejecución, tanto a nivel local como a nivel de políticas públicas. Esto ha fortalecido el posicionamiento estratégico de ORPALC y su imagen institucional en la región, posibilitando nuevas oportunidades de proyectos en algunos países. Uno de los desafíos actuales de ORPALC, es mantener el impulso generado en varios países a través del Programa Conjunto del F-ODM, a fin de consolidar las oportunidades a mediano plazo del Programa, generadas en la relación con autoridades nacionales y otros asociados.
4. Una de las principales características del Programa Conjunto ha sido el predominio de los temas transversales. ONU-Hábitat participó en proyectos de apoyo al medio ambiente y el cambio climático, gobernanza económica democrática, igualdad de género y empoderamiento de las mujeres, prevención de conflictos y construcción de la Paz, y el desarrollo del sector privado. La diversidad temática de la cartera de proyectos y la participación de varias agencias de la ONU (en particular, cuando hubo co-ejecución), alentó una fertilización cruzada, ampliando marcos conceptuales que a menudo trascienden los mandatos tradicionales de las agencias. Muchas evaluaciones de proyectos han destacado la transversalidad de los componentes del proyecto y sus interrelaciones. Cuando las actividades del proyecto estuvieron sincronizadas, los productos y servicios proporcionados por una agencia de la ONU, aportaron insumos o complementaron los productos de las otras. Los productos de ONU-Hábitat, a menudo nutrieron los de otras agencias (y viceversa). Cuando esto sucedió, los productos de las distintas agencias contribuyeron a una imagen más amplia, con un mayor potencial de impacto acumulativo. La sincronía fue especialmente importante para aquellos proyectos más complejos, multi-temáticos, que trabajaron en varios niveles, con diferentes líneas de tiempo, o en regiones aisladas donde las actividades estaban dispersas.
5. ONU-Hábitat contribuyó sustantivamente confirmando un valor agregado a los nueve proyectos que participaron en el marco del Programa Conjunto del F-ODM para América Latina, el cual abarcó un total de 54 iniciativas puestas en marcha, entre el 2008 y el 2013, con un presupuesto combinado de 301 millones de US\$ (de los cuales 6,8 millones de US\$, se asignaron a ONU-Hábitat). La cartera de proyectos de ONU-Hábitat cubrió cinco de las ocho áreas temáticas del F-ODM: gobernanza democrática económica, igualdad de género y empoderamiento de las mujeres, desarrollo y sector privado, medio ambiente y cambio climático, prevención de conflictos

y construcción de paz. En varios países, ONU-Hábitat asumió el liderazgo en el diseño del proyecto. En todos los casos, las propuestas fueron consultadas con los asociados nacionales, siendo ajustadas y validadas por los beneficiarios directos. Las alianzas y el compromiso de los múltiples involucrados, estuvieron en el núcleo de las acciones en el marco del Programa Conjunto, siendo las contribuciones de ONU-Hábitat sobresalientes para la construcción de vínculos de cooperación, como la sinérgica colaboración entre las autoridades nacionales/municipales con las organizaciones comunitarias. Asimismo, forjando alianzas innovadoras con universidades y empresas del sector privado. Autoridades del gobierno nacional y activistas comunitarios locales entrevistados, han reconocido las contribuciones de ONU-Hábitat, tanto en términos de producto -uso demostrativo de enfoques inclusivos de mejora urbana y la prestación de servicios básicos- como de proceso, a través de un apoyo consecuente a la participación nacional y a la apropiación (ownership) por parte de los involucrados, en diferentes niveles.

6. Todos los proyectos de la muestra de evaluación, apoyaron las prioridades de desarrollo nacionales y locales. La relevancia del Programa Conjunto ante los objetivos nacionales de desarrollo, fue expresada en los destacados niveles de apoyo y compromiso de las autoridades gubernamentales. Los enfoques aplicados al diseño de proyectos fueron variables, dependiendo del contexto nacional y las prácticas establecidas por las agencias de las Naciones Unidas a nivel de país. En general, los componentes y actividades del proyecto fueron formulados de acuerdo con la visión de la agencia líder y de su campo de especialización. Como resultado de ello, los planes de trabajo de los proyectos fueron a menudo, una aglomeración de las contribuciones individuales de las agencias. Cuando fueron aplicados procesos de diseño más interactivos, las propuestas resultantes ganaron relevancia y compromiso de parte de los asociados. Empero, durante el diseño del proyecto se les concedió poca atención a los acuerdos conjuntos para la administración y la gestión financiera, el seguimiento y la presentación de informes, en la mayoría de los casos. Esto representó uno de los principales obstáculos internos para la ejecución del Programa Conjunto. Los obstáculos externos abarcaron procesos electorales nacionales, frecuente rotación de personal de los asociados, y reducidas capacidades institucionales- constituyendo un reto fundamental que debe ser abordado por los decisores estratégicos responsables de las políticas de

“Una ONU”, con el fin de mejorar la viabilidad de la programación conjunta.

7. La disponibilidad de fondos del F-ODM en un período de tres años, fue un gran incentivo para generar reconocimiento para el Programa Conjunto. En algunos casos, esto alentó la competencia entre organismos, especialmente en los países donde las opciones de movilización de recursos fueron limitadas, o las agencias de la ONU estaban restringidas para compartir gastos con el gobierno. La distribución de los fondos del F-ODM por ventanas temáticas, pudo haber alentado a las agencias a asumir en algunos casos funciones para las cuáles tenían poca experiencia (la gobernanza del agua es mencionada por una evaluación como un ejemplo). Si bien hubo aprendizaje institucional y nuevas oportunidades derivadas de la diversificación en nuevas áreas, esto no mejoró la probabilidad de que el proyecto obtenga los resultados y los productos previstos.
8. También hizo que la competencia por los fondos del Programa surja, alentando en varios casos el diseño de proyectos ambiciosos por parte de agencias de la ONU, como se refleja en los complejos acuerdos institucionales y el excesivo número de resultados, improbables de ser alcanzados en el plazo de ejecución de tres años. Como resultado, los productos y los objetivos se han conseguido en todos los proyectos en el marco del Programa Conjunto. Los cuales, sin embargo, fueron a menudo incipientes y estuvieron en proceso de consolidación hasta el final del proyecto. Esta situación se vio reforzada por una ausencia general en el diseño del proyecto de estrategias de salida. Asimismo por la presencia de ciclos de proyecto de “bonanza y carestía”, que llegaron a un abrupto fin cuando se dio por terminado el financiamiento del F-ODM. Del mismo modo, la combinación de proyectos a corto plazo, lentos arranques y retrasos en la ejecución a causa de procesos electorales, focalizaron la atención de los equipos de proyecto hacia las demandas de entrega inmediata. Hubo poco espacio u oportunidad de articular estrategias de salida gradual, o procesos de transferencia (aunque más de una evaluación de medio-término llamó la atención sobre este tema).
9. Dentro de este contexto, la actuación de ORPALC en el diseño, ejecución y coordinación de los componentes del proyecto en el marco del Programa Conjunto, fue en general satisfactoria, con varios ejemplos de excelencia técnica, eficiencia y buenas prácticas. Varias iniciativas de ONU-Hábitat se beneficiaron de

la experiencia previa en la región, siendo diseñadas con una adecuada comprensión de los contextos y las prioridades nacionales, aspecto que también fue un factor determinante. Las personas encuestadas en los países entrevistados, de manera frecuente percibían a ONU-Hábitat como una de las agencias de las Naciones Unidas más sensibles y amigables dentro del Programa Conjunto.

10. Los enfoques de implementación aplicados por ORPALC tendieron a combinar intervenciones en diferentes niveles. ONU-Hábitat fue más eficaz para influir en la habilitación de entornos jurídicos y políticas nacionales, especialmente cuando esto fue acompañado de iniciativas locales demostrativas. Los proyectos locales de demostración se llevaron a cabo con organizaciones comunitarias, siendo documentados los enfoques exitosos, lo que sirvió para informar a los socios del gobierno, alentando su réplica. Al mismo tiempo, ONU-Hábitat apoyó el cabildeo, dio asesoramiento técnico, y organizó desayunos de trabajo y viajes de estudio para los legisladores con el propósito de influir en los marcos jurídicos y normativos nacionales, en temas tan diversos como la vivienda social, agua y saneamiento, género y raza. Las sinergias entre las intervenciones a nivel local, con la política pública, posibilitaron una gama potencialmente amplia de impacto mediante la articulación de los productos y resultados a diferentes niveles.
11. Todos los proyectos dentro el Programa Conjunto han logrado los resultados programados, contribuyendo indirectamente al progreso de los ODM a nivel de país. Sin embargo, la medición de estas contribuciones tiene dificultades prácticas en todos los casos. Hubo limitaciones metodológicas entre el rendimiento del Programa Conjunto con el logro de los objetivos nacionales de los ODM. Los impactos del proyecto a menudo están localizados repartidos en varios lugares piloto, destinados para fines demostrativos. Asimismo, no estaban disponibles metas subnacionales o municipales de los ODM sobre las cuales medir los cambios, ni tampoco sistemas de seguimiento. La mayoría de los proyectos fueron diseñados sin implementar una Línea Base previa a la ejecución, o indicadores que permitan valorar los impactos y otros cambios atribuibles al Programa Conjunto. Sin embargo, hubo mejoras tangibles en los medios de vida locales a través de inversiones en infraestructura urbana, la mejora del acceso a los servicios de agua y saneamiento, el mejoramiento de la seguridad en los barrios a través de la recuperación de espacios públicos degradados, con el fin de que sean usados en eventos comunitarios. En algunos proyectos, se produjeron cambios en la configuración de las relaciones de poder locales. Diversas organizaciones de la comunidad asumieron funciones de gestión y supervisión, ganando capacidad y confianza, buscando una mayor participación en el desarrollo municipal. ONU-Hábitat contribuyó de manera decisiva en varios países a la aprobación/ revisión de políticas públicas y de la legislación, fortaleciendo la generación de condiciones propicias para el logro de los ODM. Sin embargo, las nuevas políticas y leyes necesitan ser aplicadas a fin de llegar a tener impacto.
12. A pesar del momento ex-post de esta evaluación, aún es pronto para realizar una evaluación de pleno derecho de la sostenibilidad de los resultados del Programa Conjunto. El período de ejecución de tres años con el apoyo del F-ODM fue apenas adecuado para implementar las actividades del proyecto, y en la mayoría de los casos fue insuficiente para permitir la transferencia y la consolidación de los resultados de los asociados nacionales. La influencia de las políticas nacionales, la legislación y los marcos reguladores, han mejorado las condiciones de sostenibilidad en el tiempo, proveyendo voluntad política y presupuestaria para garantizar su aplicación. Hay una alta probabilidad de una mejora sostenida de las condiciones de vida locales resultantes de las inversiones en infraestructura y servicios urbanos en los municipios piloto. Varios de los enfoques de mejoramiento urbano y construcción de la Paz, liderados por ONU-Hábitat, están siendo replicadas en otros municipios, por organizaciones asociadas.
13. Aunque los fondos del Gobierno de España para el F-ODM fueron suspendidos, y no hay posibilidad de continuidad del financiamiento o del seguimiento al Programa Conjunto de América Latina y el Caribe, hay un conjunto de lecciones y recomendaciones que son pertinentes para las futuras iniciativas de programación conjunta: La mayoría de los proyectos se han beneficiado de una fase inicial de pre-implementación. La transferencia y la sostenibilidad de los resultados, necesitan ser incorporados durante el diseño de los proyectos y de los planes de trabajo - sobre todo en la segunda mitad de la ejecución. Prácticas inconsistentes de gestión administrativa y financiera entre organismos de Naciones Unidas son, posiblemente, el principal obstáculo para la eficiencia y la eficacia del Programa Conjunto. Las estrategias de ejecución y coordinación aplicados por

ONU-Hábitat en el Programa Conjunto, comparten atributos comunes que pueden ser sistematizados, con el fin de desarrollar un “modelo de trabajo”, aplicable a otros países y regiones. Las diversas lecciones y recomendaciones - incluyendo las que se resumen más arriba - se desarrollan en los capítulos finales de este informe.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 PROPÓSITO, ALCANCE Y OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN

14. Esta evaluación fue prevista para proporcionar a los directivos de ONU-Hábitat, a la Oficina Regional de ONU-Hábitat para América Latina y el Caribe (ORPALC), junto a los órganos de gobierno (Comité de Representantes Permanentes CRP) de los donantes y a los participantes claves en la programación conjunta del F-ODM, una valoración prospectiva con valor agregado, que aborde los logros, las lecciones, los retos y las oportunidades vinculadas a la participación de ONU-Hábitat en la Programación Conjunta.
15. Los hallazgos de la evaluación deben contribuir a dar forma a las estrategias, aprovechar las oportunidades, aportando también a mejorar la colaboración de ONU-Hábitat con las otras agencias de Naciones Unidas y con los aliados en el desarrollo, mediante la programación conjunta; el diseño y la aplicación de enfoques innovadores replicables, acelerando el logro de los ODM. Los objetivos específicos de la evaluación son:
- Valorar la relevancia de la participación de ONU-Hábitat en la Programación Conjunta de América Latina y el Caribe, para alcanzar los objetivos de desarrollo y el logro de las Metas del Milenio y los objetivos generales del F-ODM (ODM, la Declaración de París, la reforma de las Naciones Unidas) y las prioridades de ONU-Hábitat, formuladas en su Plan estratégico e Institucional de Mediano Plazo;
 - Valorar el grado en el cual la modalidad de Programación Conjunta, así como los procesos de financiación y mecanismos de coordinación, han habilitado para que ONU-Hábitat defina los resultados a ser obtenidos, y cumpla efectivamente con los proyectos/ programas o servicios desarrollados. Asimismo, para informar sobre el desempeño de ONU-Hábitat;
 - Valorar la eficiencia y eficacia de los proyectos de ONU-Hábitat participantes de la Programación Conjunta en la obtención de los resultados esperados. Esto implicará el análisis de los resultados esperados frente a los resultados obtenidos por ONU-Hábitat en términos de entrega de los Resultados, los Productos y los Efectos a largo plazo, previstos en los seis países (Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala y México), en los cuales la Programación Conjunta ha operado;
 - Valorar las perspectivas de continuidad de las actividades y el alcance de la apropiación de parte de los beneficiarios;
 - Valorar el grado en el cual ONU-Hábitat incorporó los temas transversales de género, cambio climático, juventud, derechos humanos. Asimismo, la asesoría en el diseño, la implementación y la presentación de informes de desempeño de sus programas conjuntos;
 - Identificar por qué y cómo los enfoques y estrategias exitosas han trabajado - y cuáles no tuvieron tal desempeño - extrayendo hallazgos claves y lecciones, desde la experiencia de la Programación Conjunta de ONU-Hábitat;
 - Teniendo en cuenta a los destinatarios de la evaluación, formular recomendaciones sobre lo que debe hacerse para una participación efectiva de ONU-Hábitat en la Programación Conjunta, buscando acelerar el logro de las Metas del Milenio en ORPALC.
16. Tales objetivos fueron articulados en un conjunto de preguntas-guía de la evaluación, concentradas en abordar las áreas de pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad. Las preguntas de evaluación proporcionaron la base para el formato de presentación de informes, y están adjuntas al presente informe, junto con los Términos de Referencia in extenso.

1.2 EVALUACIONES PREVIAS

17. Todos los proyectos bajo el marco del Programa Conjunto del F-ODM, fueron objeto de evaluaciones, tanto intermedias, como evaluaciones finales, aplicando un formato común que fue desarrollado por el F-ODM. Como efecto de las evaluaciones intermedias, varios proyectos elaboraron Planes de Mejora que determinaron cambios en las prácticas de ejecución, la coordinación institucional y la gestión, entre otros aspectos del proyecto propuesto. Todos estos documentos están disponibles y se pueden descargar desde el sitio Web del F-ODM. Esta evaluación representa el único ejercicio para todo el programa, que fue enfocada sobre el desempeño de ONU-Hábitat.

2. ANTECEDENTES

2.1 MANDATO Y ENFOQUE DEL F-ODM Y ONU-HÁBITAT

18. Con el paso de los años, el sistema de Naciones Unidas ha buscado formas de fortalecer las prácticas de programación y coordinación entre sus organismos constitutivos, fondos y programas, con el fin de fomentar las sinergias institucionales, ofrecer respuestas integrales a los desafíos del desarrollo, y mejorar la relación costo-beneficio en la ejecución del programa. Las políticas de “Una ONU” y de “Unidos en la Acción” (DAO) han asumido esta misión, con un creciente número de agencias y oficinas nacionales aplicando modalidades de aplicación conjunta, buscando poner en práctica los enfoques “Una ONU”/“Unidos en la Acción”, a nivel de programas y proyectos. Dentro de este contexto, el Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la región de América Latina y el Caribe, ha confirmado en varias ocasiones su propósito de promover la ejecución conjunta de programas de la ONU en la región.
19. En diciembre del 2006, el PNUD y el Gobierno de España firmaron un acuerdo para establecer un nuevo fondo destinado a acelerar los esfuerzos para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y para apoyar los esfuerzos de reforma de las Naciones Unidas a nivel de país. El Gobierno de España se comprometió a dotar con 528 millones de € al Fondo de Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM) para la programación entre el año 2007 y el año 2010.
20. El F-ODM está alineado con los sistemas financieros y de programación de las Naciones Unidas. Su Secretariado y su Comité Directivo están situados en el PNUD, quien administra los fondos a través de la Oficina del Fondo Fiduciario de Donantes Múltiples (MPT-F Office). El Comité Directivo del F-ODM provee liderazgo global a dicho Fondo. El Comité Directivo establece la dirección estratégica del Fondo, decide sobre las asignaciones financieras a los programas conjuntos. Asimismo supervisa las asignaciones estratégicas y su entrega, según las prioridades y los países. Asimismo, hace un seguimiento a los avances a todo el conjunto de trabajo del Fondo. La Secretaría del F-ODM, que se encuentra en la Dirección de Alianzas de la sede del PNUD, presta servicios al Comité de Dirección, lo que garantiza que las políticas y estrategias decididas por el Comité de Dirección, se implementen y se cumplan. La Secretaría también administra el proceso de revisión de propuestas y gestiona la estrategia de seguimiento y evaluación general del Fondo.
21. El F-ODM ha apoyado 128 iniciativas en 59 países en el marco del Acuerdo de Desarrollo del Milenio y la Declaración de París, con la intención de acelerar el progreso de las naciones hacia los Metas del Milenio a través de la aplicación de prácticas innovadoras de desarrollo. El apoyo del F-ODM se implementó a través de la modalidad de programación conjunta. La disponibilidad de financiamiento para las iniciativas de programación conjunta ha proporcionado un valioso incentivo para la colaboración interinstitucional y ha contribuido claramente a las políticas de “Una ONU” y de “Unidos en la Acción”
22. ONU-Hábitat es el organismo principal de las Naciones Unidas para las ciudades y los asentamientos humanos. La agencia fue establecida en 1997 y tiene su sede en Nairobi, Kenia. En 1996, como parte de una iniciativa para descentralizar las actividades de ONU-Hábitat, la agencia estableció la Oficina Regional de América Latina y el Caribe (ORPALC) con la intención de mejorar su presencia y para proporcionar un mejor apoyo a la aplicación de las iniciativas normativas y operacionales de ONU-Hábitat en la región. En el año 2002, los gobiernos que asistieron a la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (CMDS), encargaron a ONU-Hábitat supervisar e informar sobre el progreso en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), las metas en materia de acceso al agua potable y la reducción a la mitad de la proporción de personas sin acceso a servicios de saneamiento básico para el año 2015. ONU-Hábitat participa plenamente en los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio y contribuye a su consecución a través de los programas conjuntos en colaboración con otras agencias de la ONU (como se refleja en el actual Plan Estratégico de ONU-Hábitat 2014-2019 y en el Programa de Trabajo 2014-2015).
23. A través del Fondo de Desarrollo del Milenio (F-ODM), ONU-Hábitat ha participado en la Programación Conjunta de la región de América Latina y el Caribe en

Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala y México. La participación en los Programas Conjuntos (Jueces de Paz) ha proporcionado un conjunto de oportunidades para la Oficina Regional de ONU-Hábitat (ORPALC), en la promoción del mandato de ONU-Hábitat, el desarrollo y la implementación de actividades operativas innovadoras, mejorando la colaboración y la comunicación con otras agencias de la ONU, ejecutores asociados, y la sociedad civil. Otras experiencias de programación conjunta, como en Haití, han incluido ayuda y perspectivas post-desastre.

24. La participación de ONU-Hábitat en el F-ODM, es de USD 10,5 millones. Está clasificada en el puesto decimocuarto entre 27 agencias de la ONU, según el monto de fondos recibidos del F-ODM. La tasa de ejecución global de ONU-Hábitat, a febrero de 2013, fue de 59,8% (el quinto más bajo de las 27 agencias de la ONU).
25. Entre 2008 y 2013, el F-ODM apoyó al Programa Conjunto para la región de América Latina y el Caribe. El F-ODM ha financiado 54 programas conjuntos entre los países latinoamericanos y del Caribe, por un monto global de US\$ 301,2 millones, de los cuales US\$ 6,794 millones, se destinaron a la

ONU-Hábitat. Las ventanas temáticas que recibieron la mayor parte de los recursos para la región, fueron Prevención de Conflictos y Construcción de la Paz (10 programas y US\$ 53,4 millones), con énfasis en los programas de Seguridad Ciudadana, Infancia, Seguridad Alimentaria y Nutricional (8 programas y US\$ 52 millones de dólares), Gobernanza Económica Democrática, con énfasis en la Gestión del Agua y Saneamiento (7 programas y US\$ 40 millones), Desarrollo y Sector privado (7 programas y US\$ 38,7 millones) e Igualdad de Género y Empoderamiento de la Mujer (5 programas y US\$ 35,4 millones). Los programas conjuntos se desarrollaron en 18 países de la región: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. ONU-Hábitat participó en nueve proyectos en el marco del Programa Conjunto de América Latina y el Caribe. Estos proyectos se realizaron en seis países durante un período de tres años, enfocados en cinco ventanas temáticas, las cuales se resumen a continuación.

26. Los proyectos fueron consistentes con las tres áreas prioritarias del Plan Estratégico e Institucional de Mediano Plazo (PEIMP) 2008-2013, de ONU-Hábitat. Estas fueron Área Focal 1: Efectiva

FIGURA 1 :Programa Conjunto del F-ODM para ALC: Proyectos Nacionales que involucran a ONU-Hábitat

Título del Proyecto	País	Presupuesto de UNO-Hábitat (USD)	Ventana Temática
F071 Conservación y Manejo Sostenible del Patrimonio Natural y Cultural de la Reserva de la Biosfera Yasuní	Ecuador	128,394	Medio Ambiente y Cambio Climático
F074 Fortalecimiento de la Gestión Efectiva y Democrática del Agua y el Saneamiento para apoyar el Logro de los Objetivos del Milenio	México	780,000	Gobernabilidad Económica Democrática
F079 Programa Interinstitucional para la Promoción de la Igualdad de Género, Etnia y Raza	Brasil	177,677	Igualdad de Género y Empoderamiento de las Mujeres
F080 Gobernanza del Sector Agua y Saneamiento, en el Ecuador, en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio	Ecuador	2,741,776	Gobernanza Económica Democrática
F082 Redes para la Convivencia, Comunidades sin Miedo	Costa Rica	582,080	Prevención de Conflictos y Construcción de Paz
F084 Consolidando la Paz en Guatemala mediante la Prevención de la Violencia y la Gestión del Conflicto	Guatemala	529,960	Prevención de Conflictos y Construcción de Paz
F085 Seguridad con ciudadanía: Prevención de violencia y fortalecimiento de la ciudadanía en las comunidades brasileñas	Brasil	798,808	Prevención de Conflictos y Construcción de Paz
F090 Competitividad Regional para los sectores de Turismo y Agro-industria en la Región Brunca, con énfasis en la creación de empleos verdes y decentes	Costa Rica	427,010	Desarrollo y sector privado
F092 Asentamientos Urbanos Productivos Sostenibles e Integrados, en El Salvador	El Salvador	1,157,740	Desarrollo y sector privado

incidencia, monitoreo, y la asociatividad, Área Focal 2: Planificación urbana, gestión y gobernanza, y Área Focal 3: Infraestructura urbana y servicios básicos ambientalmente racionales.

27. El valor total de la cartera de ONU-Hábitat, a través del F-ODM, para América Latina y el Caribe, fue de USD 6.794.015. Los presupuestos de proyectos oscilaron desde un rango tan reducido como USD 128,394 (F071) a USD 2.741.776 (F092). El primer proyecto inició su implementación en el mes de julio del 2008, y todos los proyectos se llevaron a cabo en junio del año 2013. Todos los proyectos fueron sometidos a evaluaciones intermedias y finales.
28. En cada país, se le encomendó al Coordinador Residente de la ONU, la dirección del diseño general del Programa Conjunto, y la supervisión

de su implementación. Un Comité Directivo Nacional (CDN) fue establecido en cada país para proporcionar supervisión y orientación estratégica al Programa, y la aprobación de planes de trabajo y presupuestos anuales. El CDN está conformado por organizaciones no-ejecutoras, lo que permite su independencia. Incluye a representantes del gobierno nacional, un representante del Gobierno de España y el Coordinador Residente de la ONU. Otros participantes de la sociedad civil, o de la comunidad de donantes, también han sido invitados ocasionalmente. El CDN acostumbra reunirse cada dos años. Finalmente, un Comité de Gestión del Proyecto (CGP) fue establecido a nivel nacional para cada proyecto individual bajo el Programa Conjunto. El rol del CGP fue proporcionar coordinación operativa a través de las organizaciones de la ONU participantes y de contrapartes gubernamentales pertinentes.

3. ENFOQUE DE EVALUACIÓN

3.1 METODOLOGÍA

29. La evaluación se llevó a cabo entre noviembre del año 2013 y febrero del 2014 por Hugo Navajas (jefe de equipo) y Giorgio Brandolini. Como se indica en el informe inicial, la metodología de evaluación ha seguido las siguientes etapas.
30. Análisis documental inicial: Los consultores dedicaron las primeras semanas a hacer un balance de la documentación disponible y acopiar datos relacionados con las preguntas de evaluación. El análisis documental se basó en la revisión de los documentos del proyecto, evaluaciones de mediotérmino y finales, informes de seguimiento y planes de mejora del proyecto, cuando correspondía. Información general sobre el Programa Conjunto, como ser sus antecedentes, acuerdos institucionales y de financiamiento, el desempeño general y logros, se obtuvo de ORPALC y del sitio Web del F-ODM. El análisis documental permitió a los evaluadores conocer que datos eran disponibles, proveyéndoles de una visión general del diseño y del desempeño del proyecto. La revisión de los documentos del proyecto les proporcionó información sobre la consideración de los temas transversales en el diseño del proyecto. La revisión también fue útil para demarcar a cuáles temas de los proyectos específicos se daría seguimiento durante las entrevistas y visitas de campo, para así identificar vacíos de información. Los resultados del análisis documental fueron triangulados con los hallazgos derivados de las entrevistas con el personal de ONU-Hábitat y los asociados nacionales. Asimismo con los resultados emergentes de las entrevistas con representantes de los beneficiarios seleccionados.
31. Informe Inicial: Los evaluadores elaboraron un Plan Inicial, basándose en el análisis documental y en las discusiones preliminares con el punto focal de la Unidad de Evaluación y ORPALC de ONU-Hábitat. El Plan describía cómo se llevaría a cabo la evaluación; las expectativas para la evaluación; los métodos a ser aplicados; los países/proyectos a ser visitados; y el calendario de presentación de informes. El Plan Inicial fue aprobado por la Unidad de Evaluación, ONU-Hábitat, y de éste modo se convirtió en el principal documento de referencia para la evaluación.
32. Taller Regional de Inicio: Un taller de dos días fue planeado en San Salvador con la participación de los evaluadores, la Unidad de Evaluación de las Naciones Unidas-Hábitat, ORPALC y directores de programas de ONU-Hábitat (APH). La finalidad inicialmente prevista del taller, fue revisar el Informe Inicial Provisional y el Plan de Trabajo, introducir ajustes, discutir cuestiones logísticas y sustantivas relativas a la evaluación. Este taller -de ser realizado- habría contribuido a la construcción de una visión compartida acerca de cómo se llevaría a cabo la evaluación, además de planificar las visitas a los países y las entrevistas con las partes interesadas nacionales y otros informantes. Sin embargo, el taller fue cancelado debido a inesperados problemas de conectividad que impidieron la participación en línea de los Gerentes de los Programas de ONU-Hábitat. Se obtuvo información de actores locales, el gobierno municipal de Apopa y de la asociación comunitaria ADESCO, que participó en el proyecto "Asentamientos urbanos y productivos sostenibles e integrados en El Salvador".
33. Proyectos Visitados y Entrevistas a Participantes: Tras el taller regional, los evaluadores visitaron una muestra pre-seleccionada de proyectos y pudieron entrevistar al personal de ONU-Hábitat radicado en estos países, socios del proyecto, beneficiarios y participantes. Debido a limitaciones de tiempo y presupuesto, los evaluadores no pudieron visitar todos o la mayoría de los proyectos del F-ODM. Tres visitas a los países seleccionados fueron programadas, aplicando los siguientes criterios:
 - Tamaño del proyecto: Proyectos en los que ONU-Hábitat recibió comparativamente grandes asignaciones de recursos del F-ODM u de otras fuentes, es decir, por encima de US\$ 500.000.
 - Liderazgo/Mejores prácticas: Proyectos en los cuales ONU-Hábitat desempeñó un papel de liderazgo en el diseño y la implementación y /o mostró evidencia de "mejores prácticas" de ONU-Hábitat.

- Orientación temática: Los evaluadores debían tratar de cubrir al menos tres de las cinco áreas temáticas apoyadas por el Programa Conjunto.
34. Sobre esta base, se seleccionaron los siguientes proyectos:
- F092 - Asentamientos urbanos y productivos sostenibles e integrados, en El Salvador
 - F080 - Gobernanza del sector agua y saneamiento en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en Ecuador
 - F082 - Redes para la Convivencia, Comunidades sin Miedo, en Costa Rica.
 - F090 - Competitividad Regional para los sectores de Turismo y Agro-industria en la Región Brunca, con énfasis en la creación de empleos verdes y decentes, en Costa Rica.
35. Consultas electrónicas con los niveles regional y mundial del programa: Después de visitar los países seleccionados, los evaluadores entrevistaron mediante Skype a diversos informantes de Guatemala, de la Oficina de la ONU-Hábitat Regional para América Latina y el Caribe (ORPALC), del Fondo ODM del PNUD con sede en Nueva York, y algunas de las subdivisiones técnicas de la sede de ONU-Hábitat que eran temáticamente coherentes con el enfoque de los proyectos. Las consultas ofrecieron una visión sobre los vínculos entre la sede, ORPALC y el Programa Conjunto a nivel de país; así como sobre las fortalezas y debilidades de la modalidad de Programación Conjunta. Las entrevistas también ayudaron a identificar las cuestiones organizativas y operativas que debían tenerse en cuenta por la evaluación.

3.2 LIMITACIONES

36. Muestra limitada de proyectos y participantes. El hecho que los fondos y el tiempo eran insuficientes para visitar la totalidad o la mayoría de los sitios del proyecto, fue comprendido desde el principio. La cuestión fue cómo llegar a una muestra representativa de los socios nacionales y las partes interesadas de todos los proyectos - o por lo menos en todos los países - para la recopilación de información y

percepciones sistematizadas, junto a las tendencias emergentes. Los evaluadores propusieron el diseño de una encuesta 'en-línea' (usando el software Survey Monkey) la cual contenía preguntas clave de la evaluación, para así capturar toda la cartera de proyectos y obtener retroalimentación de un público más amplio de participantes nacionales. La modalidad de la encuesta se consideró útil para documentar las percepciones de los diferentes grupos focalizados, jerarquizar las respuestas, detectando las tendencias en una escala multi-proyecto. La aplicación de la encuesta habría permitido la cuantificación de las calificaciones de pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad, además de respuestas a preguntas abiertas. Empero, la encuesta fue discontinuada porque ORPALC no pudo recuperar suficiente información de los contactos, ya que los registros no estaban mantenidos o las actividades fueron concluidas. La mayoría de los países carecen de una persona focal de ONU-Hábitat que proporcione la información necesaria.

37. Visitas cortas a los sitios del proyecto Las visitas a los países fueron bien organizadas, y de gran utilidad, proveyendo información valiosa sobre la situación ex-post. Representantes de los diferentes grupos participantes fueron contactados. En varios casos, los participantes principales se habían trasladado o la memoria institucional estaba diluida. Esta situación no permitió realizar un análisis en profundidad. Empero sí fue útil para actualizar los resultados de las evaluaciones finales con una perspectiva post-proyecto, y centrar el análisis más específicamente sobre el papel y la actuación de ONU-Hábitat.
38. La profundidad y la calidad de los análisis de los evaluadores estuvo limitada por los siguientes factores:
- No existían indicadores de desempeño vinculados o expectativas establecidas para el Programa Conjunto de América Latina y el Caribe, en su conjunto. Además, la mayoría de los productos y los resultados de los proyectos contenidos en la planificación, no tenían indicadores medibles. En éstas condiciones, el análisis de la evaluación se convirtió en un ejercicio cualitativo y descriptivo.
 - No es posible vincular los logros del proyecto a la consecución de los objetivos nacionales o subnacionales de los ODM - a pesar de que ésta fue la razón fundamental para la financiación

del F-ODM. Del mismo modo, la escala de la intervención de la ONU-Hábitat hace difícil vincular las actividades de ONU-Hábitat a logro más amplio del proyecto, aparte de afirmar su contribución directa o indirecta.

- Hay dificultades prácticas en retomar el contacto con los consultores, las contrapartes gubernamentales, y otros socios, después de que el proyecto ha terminado. Las personas se trasladan a otros puestos de trabajo, se reasignan, o simplemente no desean participar. La falta de informantes accesibles puede socavar los argumentos para la realización de visitas a los países o la preparación de e-encuestas, poniendo en peligro la calidad de la evaluación.
- Las evaluaciones ex-post, como tales, están bien ubicadas para evaluar la sostenibilidad post-proyecto. Sin embargo, deben hacer frente a la disminución de la memoria institucional a medida que pasa el tiempo.
- En Ecuador, la visita de los evaluadores coincidió con festividades y un día feriado en la ciudad capital, lo que afectó la disponibilidad de algunos participantes para ser entrevistados.

3.3 ESQUEMA DEL INFORME

39. El resumen de este informe se basa en el análisis de las cuestiones clave y de los temas centrales que están contenidos en los Términos de Referencia (Anexo 1). Ellos incluyen una descripción de los antecedentes y del contexto del Programa Conjunto del F-ODM, el enfoque metodológico utilizado (y las limitaciones encontradas), y una evaluación en profundidad de los siguientes criterios de evaluación: pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto, sostenibilidad y replicabilidad. El análisis contenido en éstas secciones se complementa con un conjunto de capítulos finales que abordan conclusiones/resultados clave, lecciones aprendidas y recomendaciones.
40. A petición de la Unidad de Evaluación de las Naciones Unidas-Hábitat, el esquema del informe sigue el formato estándar que es aplicado a las evaluaciones de ONU-Hábitat, tanto para asegurar la coherencia, como para permitir la comparabilidad con otras evaluaciones.

4. HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN

4.1 DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PORTAFOLIO DE ONU-HÁBITAT F-ODM [LOGROS]

41. ONU-Hábitat ha desempeñado un papel sustantivo y un valor añadido en sus proyectos en el marco del Programa Conjunto. Esto se refleja con frecuencia en el número y en el nivel de logros alcanzados en los tres años de duración del Programa. De modo particular, ONU-Hábitat fue capaz de influir en las políticas nacionales y los marcos legales/regulatorios, en países como México, Ecuador y El Salvador, lo cual tiene un impacto potencial en la medida en que las nuevas leyes y políticas sean provistas de un presupuesto adecuado y se exija su cumplimiento de una manera pertinente. En varios proyectos hubo impactos localizados a través de la demostración de enfoques integrados para la mejora urbana, el acceso a los servicios básicos y la seguridad ciudadana. Muchas de estas experiencias han sido documentadas y sistematizadas por ONU-Hábitat, lo que facilita su réplica en una escala más amplia. Los enfoques de implementación liderados por ONU-Hábitat han influido en un modo tal que algunas instituciones nacionales asociadas trabajan ahora en sus respectivas áreas centrales. Logros “suaves”, tales como los cambios en las actitudes locales y la capacidad organizativas, se han logrado en varios países (El Salvador, México, Costa Rica, Ecuador, entre otros) y han influido en el impulso y en la continuidad post-proyecto de iniciativas del Programa Conjunto.
42. Si bien hubo logros, la contribución del Programa Conjunto para promover el logro de los ODM nacionales fue indirecta y no puede ser cuantificada. Las evaluaciones finales de los proyectos no describen los logros en términos de su influencia sobre los ODM. Tampoco tal información estuvo a disposición de los evaluadores. Por otra parte, durante el diseño y el seguimiento del proyecto, no se correlacionaron Productos o Resultados vinculados al avance en los ODM. Por tanto existen comprensibles dificultades en hacer dicha conexión.
43. Para la mayoría de los proyectos, la escala de la intervención necesaria para influir en el progreso de los ODM requería de un compromiso programático

y presupuestario de mediano plazo que no fue posible en el marco del Programa Conjunto. Las intervenciones del proyecto a menudo se localizaron y se utilizaron con fines demostrativos, a pequeña escala, que las hace impracticables para realizar un seguimiento en términos de los ODM (más aún ante la ausencia de metas subnacionales o municipales vinculadas a los ODM y a los sistemas de monitoreo). Como se mencionó anteriormente, varias iniciativas de ONU-Hábitat han contribuido a establecer nuevas políticas o revisar las existentes, así como leyes y reglamentos que mejoren las condiciones propicias para el logro de los ODM, empero sus efectos no son medibles en la actualidad. Las políticas y las leyes deben ser implementadas, lo que a su vez requiere de un compromiso político y presupuestario de mediano plazo de las autoridades gubernamentales, situación que estaba fuera del alcance y la responsabilidad del Programa Conjunto del F-ODM.

4.2 LOGROS

44. ONU-Hábitat contribuyó al logro de resultados de desarrollo en la mayoría de las iniciativas de programación conjunta que participó. En particular, los logros estuvieron relacionados con mejoras demostrativas de los medios de vida y en los servicios/infraestructura en las comunidades piloto, cambios en la legislación nacional y regional. Asimismo en los marcos regulatorios y en la actitud y compromiso de los actores locales en los procesos de mejoramiento urbano. Los logros obtenidos en el marco del Programa Conjunto, liderado por ONU-Hábitat, se resumen en la Figura 2, y se describen con mayor detalle en las secciones 5.3 “Eficacia” y 5.4 “Impacto”.

FIGURA 2: Logros atribuibles a la participación de ONU-Hábitat en el Programa Conjunto del F-ODM para América Latina y el Caribe

Código de Proyecto	Título de Proyecto	Logros Específicos	Nivel General de Logro
F082	Redes para la Convivencia, Comunidades sin Miedo (Costa Rica)*	Participación comunitaria reforzada por agentes comunitarios y las redes de las comunidades	Alto
		Mejora de la seguridad ciudadana a través de la recuperación de los espacios públicos garantizando mejores condiciones de vida y servicios municipales de despliegue	Medio
		Colaboración de instituciones públicas, privadas y académicas para el desarrollo comunitario	Medio
F090	Competitividad Regional para los sectores de Turismo y Agro-industria en la Región Brunca, con énfasis en la creación de empleos verdes y decentes (Costa Rica) *	Fortalecimiento de las políticas y regulaciones que fomenten proyectos de asociación de los sectores público y privado en el desarrollo local	Alto
		Establecimiento de servicios de guía/apoyo el desarrollo de las empresas	Alto
		Colaboración de las instituciones públicas, privadas y académicas para el desarrollo local	Alto
F071	Conservación y Manejo Sostenible del Patrimonio Natural y Cultural de la Reserva de la Biosfera Yasuní (Ecuador)	Mejora de la comunicación entre las comunidades y las instituciones en el desarrollo local/ comunitario y la conservación de los recursos naturales	Medio
		Elaboración de planes de uso del suelo	Alto
		Integración de las iniciativas de proyectos en curso	Medio
		Protección del medio ambiente	Medio
		Promoción de la participación de las mujeres en el desarrollo local	Bajo
F080	Gobernanza del Sector Agua y Saneamiento, en el Ecuador, en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (con PNUD)	Políticas públicas y marcos regulatorios mejorados: <ul style="list-style-type: none"> • Ley de Prestación de Servicios de Agua y Saneamiento • Plan de Nacional de Vigilancia de la Calidad de Agua • Política Nacional de Cultura del Agua 	Alto
		Desarrollo de las capacidades de las comunidades y los municipios en el desempeño de los servicios de desarrollo comunitario descentralizados/apoyo a las políticas de descentralización	Medio
		Mejora comunitaria del acceso/gestión de la infraestructura de abastecimiento de agua, saneamiento e higiene (WASH) y servicios (abastecimiento de agua, suministro de tratamiento a las comunidades rurales, edificios públicos, escuelas)	Alto
		Participación público-privada mejorada en el suministro de servicios de abastecimiento de agua, saneamiento e higiene	Medio
		Mejora de la participación de las mujeres para el desarrollo comunitario	Medio
F092	Asentamientos Urbanos Productivos Sostenibles e Integrados, en El Salvador *	Mejora de las políticas y el marco normativo: Ley de Loteamiento y Ley de Banca de Desarrollo. Del mismo modo, la Ley de Reducción de Trámites	Alto
		Aumento de la participación en la planificación urbana fomentando el aprendizaje local y el empoderamiento en el desarrollo comunitario	Alto
		Movilización de la creatividad local en la planificación urbana y el desarrollo local estimulado, sobre la base de la planificación territorial y el uso del suelo	Alto
		Inclusión social en el desarrollo comunitario	
		Análisis de las cadenas productivas para el sector de la construcción y la generación de ingresos a lo largo del modelo de la cadena de desarrollo urbano	Alto
		Apalancamiento de las contribuciones externas al desarrollo comunitario	Medio
		Mejoras urbanas en la infraestructura pública y privada en los municipios de bajos ingresos	Medio
		Colaboración de las instituciones públicas, privadas y académicas para el desarrollo comunitario	Alto
Desarrollo de las capacidades de las comunidades y los municipios en el desempeño de los servicios de desarrollo comunitario descentralizados/apoyo a las políticas de descentralización	Bajo		

Código de Proyecto	Título de Proyecto	Logros Específicos	Nivel General de Logro
F079*	Programa Interinstitucional para la Promoción de la Igualdad de Género, Étnia y Raza	Mejora comunitaria del acceso/gestión de la infraestructura de abastecimiento de agua, saneamiento e higiene (WASH) y servicios (abastecimiento de agua, suministro de tratamiento a las comunidades rurales, edificios públicos, escuelas)	Alto
		Participación público-privada mejorada en el suministro de servicios de abastecimiento de agua, saneamiento e higiene	Bajo
F085	Mejora de la seguridad ciudadana a través de la recuperación de espacios públicos (Brasil)	Mejora de la participación de las mujeres para el desarrollo comunitario	Medio
		Mejora de las políticas y el marco normativo: Ley de Loteamiento y Ley de Banca de Desarrollo. Del mismo modo, la Ley de Reducción de Trámites	Medio
		Aumento de la participación en la planificación urbana fomentando el aprendizaje local y el empoderamiento en el desarrollo comunitario	Bajo
F084	Consolidando la Paz en Guatemala mediante la Prevención de la Violencia y la Gestión del Conflicto	Movilización de la creatividad local en la planificación urbana y el desarrollo local estimulado, sobre la base de la planificación territorial y el uso del suelo	Medio
		Inclusión social en el desarrollo comunitario	Medio
		Análisis de las cadenas productivas para el sector de la construcción y la generación de ingresos a lo largo del modelo de la cadena de desarrollo urbano	Bajo
		Apalancamiento de las contribuciones externas al desarrollo comunitario	Alto
F074	Fortalecimiento de la Gestión Efectiva y Democrática del Agua y el Saneamiento para apoyar el logro de los Objetivos del Milenio	Política pública y el marco regulatorio en el sector del abastecimiento del abastecimiento de agua, saneamiento básico e higiénico, mejorados mediante la formulación y revisión de la Ley de Aguas y la Ley de Agua y de Sustentabilidad	Medio
		La acumulación de una base de conocimientos sobre abastecimiento de agua	Alto
		Fortalecimiento de las capacidades de las autoridades locales en el sector abastecimiento de agua	Medio
		Tecnologías respetuosas con el medio ambiente integrados en la infraestructura de abastecimiento de agua	Alto
		Colaboración de las instituciones públicas	Alto

Nota: La lista de los logros del proyecto y las valoraciones asociadas están basadas en el análisis documental de las evaluaciones de proyectos y demás documentación. Los proyectos marcados con un asterisco () se visitaron en forma ex-post, siendo los actores nacionales entrevistados por los evaluadores.*

5. VALORACIÓN DE LOS CRITERIOS DE EVALUACIÓN

5.1 PERTINENCIA

5.1.1 Pertinencia y valor agregado de UNO-Hábitat en la Programación Conjunta

45. UNO-Hábitat ha contribuido sustancialmente a la programación conjunta en las diferentes etapas del ciclo del proyecto. Particularmente UNO-Hábitat se destaca por brindar conceptos innovadores y calidad técnica, para el desarrollo urbano inclusivo y la planificación de los asentamientos, así como también por ser un proyecto de diseño y ejecución participativos, lo que ha comprometido a diversos actores. Esto ha demostrado su conocimiento en el trabajo tanto con barrios marginales peri-urbanos como en las políticas nacionales y niveles legislativos. La importancia del enfoque de UNO-Hábitat está adicionalmente reflejada en el hecho de que varias asociaciones e iniciativas de proyectos han continuado más allá del término del proyecto, que en algunos casos están siendo replicadas.
46. La contribución de UNO-Hábitat para vincular actores nacionales – instituciones públicas, gobiernos departamentales, organizaciones comunitarias, socios privados y académicos - ha sido excepcional. Los equipos del proyecto y los métodos aplicados han alentado la participación de organizaciones locales y guiado la colaboración hacia objetivos comunes que abordan tanto necesidades locales como temas políticos/normativos. En muchos casos esto fue crucial para crear consensos y aplicar criterios innovadores en ambientes socio-económicos complejos.
47. ORPALC demostró una apreciación estratégica acerca de la “ventana de oportunidad” ofrecida por el Programa Conjunto, usando plenamente esta ventaja. Otro factor contribuyente, fue la efectiva coordinación de la implementación del proyecto vis-à-vis con los procesos políticos, como ocurrió en El Salvador donde la implementación coincidió con un nuevo gobierno nacional. Los componentes del proyecto que fueron coordinados por UNO-Hábitat fueron muy bien diseñados en la mayoría de los casos, apoyando el desarrollo nacional, las prioridades políticas y las necesidades locales específicas. Estos fueron diseñadas en la mayoría

de los casos para afrontar las limitaciones del desarrollo de los asentamientos urbanos marginales y regiones periféricas. En países como El Salvador, la participación de UNO-Hábitat desencadenó iniciativas de seguimiento y la aprobación de un acuerdo de cooperación con el país. Esto ha afianzado la presencia institucional de ORPALC en la región.¹

5.1.2 Relevancia par a las necesidades locales y nacionales y el logro de los ODMs

48. Todos los proyectos en la muestra de evaluación fueron sensitivos con las prioridades de desarrollo nacional o local, aunque su valor añadido al logro de ODM es difícil de evaluar. Mientras todos los proyectos han contribuido indirectamente al avance de ODM, sus contribuciones no pueden ser medidas en la mayoría de los casos. Esto refleja en parte las limitaciones metodológicas en vincular el funcionamiento del Programa Conjunto—y el funcionamiento de la agencia en particular—con el logro de los objetivos nacionales de ODM: La mayoría de los proyectos fallaron en considerar en sus diseños una Línea Base pre-implementación.² Asimismo, hay dificultades para medir los efectos de la gradual creación de capacidades o de los procesos de sensibilización. Asimismo, no existen en la mayoría de los casos objetivos ODM desagregados, con los cuales se puedan medir los avances a niveles sub-nacionales o municipales.
49. Como resultado, la mayoría de las evaluaciones de los proyectos no corresponden a los resultados e impactos buscados en relación a los ODM, más allá de un breve y, a menudo, superficial análisis. La evaluación final de F090 Competitividad Regional para los Sectores Turismo y Agro-industrial en la Región

¹ Mientras que en países como Guatemala y Costa Rica, el nivel de actividad de ONU-Hábitat se redujo drásticamente o se suspendió por completo después de la finalización del Programa Conjunto y de la financiación de parte del F-ODM en particular.

² En este sentido, F092 – Asentamientos Urbanos Productivos Sostenibles e Integrados, en El Salvador ofrece una “buena práctica” en el diseño del proyecto, documentando los niveles de la Línea Base previa a la ejecución y midiendo los cambios de acuerdo con indicadores establecidos

Brunca destaca: "...incoherencias en la lógica de intervención que debilitan la medición de resultados. Hay Productos que carecen de claridad. De la misma manera, los indicadores adoptados durante la formulación del proyecto no facilitan la valoración de la contribución del Programa Conjunto a los ODM.³ La evaluación intermedia de F080 Gobernanza en el Sector de Agua y Saneamiento dentro del marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, encontró agencias de ONU participantes a pesar de no tener experiencia en gobernanza del agua y la sanidad, disminuyendo las potenciales contribuciones del proyecto en la consecución de los objetivos ODM dentro de este tema.⁴ La evaluación intermedia de F084 Consolidación de la Paz en Guatemala a través de la Prevención de la Violencia y el Manejo de Conflictos, reconoció que el proyecto fue relevante "en espíritu" para los ODM (equidad de género, empoderamiento de la mujer y mejoramiento de la salud materna), aunque no contribuyó a la sostenibilidad ambiental (ODM 7) o al desarrollo de alianzas (ODM 8)—no se han determinado indicadores para medir tales contribuciones—a pesar de las solicitudes hechas para el efecto en el documento del proyecto.⁵ Varias evaluaciones observaron que los resultados alcanzados eran incipientes y requerían mayor consolidación a fin de influir sobre los ODM, i.e. F080 Gobernanza del Sector Agua y Saneamiento y F090 Competitividad Regional para los sectores de Turismo y Agro-industria en la Región Brunca, con énfasis en la creación de empleos verdes y decentes, entre otros.

5.1.3 Participación de actores locales y nacionales

50. La participación comunitaria en el diseño del proyecto ha sido comprensiblemente variable y condicionada por las capacidades de liderazgo social, coyuntura política, culturas locales de participación y motivación del beneficiario. En todos los casos observados, los actores locales fueron informados acerca de los objetivos del proyecto y alentados a

colaborar con los aliados gubernamentales. Estos actores expresaron su acuerdo de diferentes maneras—mediante su respaldo directo y participación, a través de su apoyo tácito a las iniciativas lideradas por los gobiernos municipales y sugiriendo ideas que fueron incorporadas durante la ejecución del proyecto.

51. Los resultados de la evaluación avalan estas observaciones. ONU-Hábitat se basó en una experiencia previa en el diseño de F090 Competitividad Regional para los Sectores de Turismo y Agro-industria en Brunca, que es la región más desigual en Costa Rica en términos de distribución de ingresos y acceso a servicios básicos (a pesar de ser la región más rica en términos de biodiversidad). A través de la promoción de asociaciones de municipios, en combinación con la promoción de pequeñas y medianas empresas, ONU-Hábitat articuló actores regionales y fortaleció las habilidades de la región para crear consensos en torno a prioridades comunes de desarrollo. Estas iniciativas han ayudado a la región a impulsar al gobierno central y a los fondos multilaterales para realizar inversiones claves de capital en los proyectos. Los Planes Municipales de desarrollo fueron elaborados con la colaboración de organizaciones vecinales y, por primera vez, de sectores privados.
52. En gran medida, ONU-Hábitat lideró el diseño del proyecto Brunca. Esto fue hecho in situ a través de seminarios que permitieron una interacción directa de las agencias de ONU con actores regionales, mejorando la validación y apropiación del proyecto. Este enfoque fue reconocido por el Coordinador del Programa Conjunto de ONU en Costa Rica, como la "mejor práctica" que se apartó significativamente del diseño anterior del proyecto F082 Redes para la Convivencia, Comunidades sin Miedo, el cual fue coordinado por PNUD con escasa participación de los beneficiarios. El proceso inclusivo utilizado para formular el proyecto Brunca, es considerado un ejemplo de gestión adaptativa por las agencias de ONU, usando para corregir de manera temprana posibles deficiencias. Aunque Redes para la Convivencia, Comunidades sin Miedo supuso un mal arranque, debido a su enfoque de diseño—la mayoría de los gobiernos municipales inicialmente rehusaron participar—ONU-Hábitat demostró la capacidad para comprometer a los actores locales y desarrollar relaciones de trabajo en torno a una visión común. Esto fue esencial para fomentar la confianza y el compromiso entre los actores municipales.

3 *Desarrollo de la competitividad para la región Brunca en los sectores de turismo y agro-industria: Evaluación Intermedia* (C. Carballo, junio 2011), pág. 33

4 *Gobernabilidad del sector agua y saneamiento en el Ecuador en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: Evaluación Intermedia* (C. Carballo, March 2010), pg. 14

5 *Consolidando la Paz en Guatemala mediante la prevención de la violencia y gestión del conflicto: Evaluación de Medio Término* (Carlos Carravilla, no date), pg. 21

El gobierno municipal estaba cansado de proyectos y expertos, y esto generó resistencia interna hacia el Programa Conjunto No obstante, ONU-Hábitat ha validado nuestro trabajo y confirmado que nos estamos moviendo en la dirección correcta. Nuestro trabajo con ONU-Hábitat se concentra en las estrategias sociales; todo gira en torno a la participación colectiva y en los espacios públicos ”.

- Gerardo Madrigal, Montes de Oca punto focal municipal para el proyecto “Redes para la Convivencia, Comunidades sin Miedo” (traducido de la entrevista)

En términos de efectos e impactos, un ejercicio muy interesante fue la colaboración de ONU-Hábitat con la Alianza Género y Agua, para transversalizar el enfoque de género en el componente del programa para la gestión del agua, y así promover el acceso seguro y equitativo al recurso del agua.”

- F080 - Gobernanza del Sector Agua y Saneamiento, en el Ecuador: Evaluación Final (traducido de la versión en Español)

53. ONU-Hábitat también desempeñó un rol de liderazgo en el diseño e implementación de F092 Asentamientos Urbanos Integrados y Productivos, en El Salvador. El proyecto fue desarrollado en consulta con las autoridades del gobierno departamental de dos municipios y fue sustentado por las prioridades políticas nacionales y locales – en Apopa, mediante el mejoramiento de las condiciones urbanas a través de la mejora de barrios pobres y la legalización de los asentamientos informales; y en Santa Tecla, a través de construcciones planificadas de viviendas multi-familiares y de complejos comerciales, como parte de la reconstrucción de un plan urbano más amplio. ONU-Hábitat trabajó directamente con los gobiernos municipales a través del proceso de implementación, y creó oportunidades substanciales de participación para las organizaciones de desarrollo (ADESCOs) emplazadas en la comunidad y los residentes locales.

5.1.4 Consideración de cuestiones transversales

54. La predominancia de cuestiones transversales en el Programa Conjunto ha sido una de sus características destacadas. ONU-Hábitat participó en proyectos que apoyaron el medio ambiente y el cambio climático, gobernanza democrática económica, igualdad de género y empoderamiento de la mujer, prevención de conflictos y consolidación de la Paz, desarrollo del sector privado. La diversidad temática de la cartera de proyectos y la participación de varias agencias de ONU (particularmente cuando hubo co-implementación), alentaron un esquema conceptual interactivo y más amplio, que a menudo trascendió los mandatos tradicionales de las agencias.

55. En efecto, muchas evaluaciones de proyectos resaltaron la “transversalidad” de los componentes del proyecto y sus interrelaciones. Esto a menudo fue reflejado en la transversalización de asuntos de género y etnicidad, como fue el caso de FO79 Programa Interinstitucional para la Promoción de la Igualdad de Género, Étnia y Raza, F074 Fortalecimiento de la Gestión Efectiva y Democrática del Agua y el Saneamiento para apoyar el logro de los Objetivos del Milenio. F085 Seguridad con ciudadanía: Prevención de violencia y fortalecimiento de la ciudadanía en las comunidades brasileñas de Brasil, destacando al respecto en la evaluación final, la cual señala que “...aproximadamente el 60% de las acciones del programa contemplaron más de una ventanilla temática, garantizando la intersectorialidad de las actividades implementadas en una manera satisfactoria”.⁶

56. Varias iniciativas de UNO-Hábitat promovieron la participación directa de mujeres y grupos de jóvenes. Sus expectativas fueron tomadas en cuenta durante la implementación del proyecto, y su participación sostenida a través de las organizaciones de base comunitaria como se observó en F092 Asentamientos Productivos Integrados y Sostenibles en El Salvador y F082 Redes para la Convivencia, Comunidades sin Miedo. Este enfoque fortaleció la cohesión social en municipalidades afectadas por altos niveles de inseguridad, mediante la organización de capacitación vocacional, actividades deportivas y culturales para la juventud (Apopa y Santa Tecla en el Salvador; Montes de Oca y Guararí/Heredia en el área metropolitana de San José) y comprometiéndolo a las organizaciones comunitarias en la planificación y el

⁶ Consolidando la Paz en Guatemala mediante la prevención de la violencia y gestión del conflicto: Evaluación de Medio Término (Carlos Carravilla, no date), pg. 21

manejo de los servicios locales de agua y saneamiento en México y Ecuador. La inclusión de las dimensiones de género en los componentes del proyecto fue reconocida como una fortaleza de ORPALC por los socios entrevistados en El Salvador y Costa Rica.

5.1.5 Las asociaciones y el compromiso de los múltiples actores participantes

57. Las asociaciones y el compromiso de los múltiples actores interesados, se encuentran en el núcleo de las acciones realizadas en el marco de los programas conjuntos. En este sentido, la contribución de ONU-Hábitat para la construcción de vínculos de cooperación entre las autoridades locales y nacionales y la forja de alianzas público-privadas, ha sido sobresaliente. Esto ha ayudado en la construcción de consensos locales sobre aspectos del proyecto y encabezado innovadoras soluciones para la mejora de infraestructura, vivienda y medios de sustento en los barrios urbanos marginales. Empresas privadas establecidas, como HOLCIM y Tigo, ofrecieron su experiencia y apoyo financiero a las iniciativas emprendidas por ONU-Hábitat en El Salvador. Asimismo, la asociación de ONU-Hábitat con DSF, una empresa química privada, contribuyó sustancialmente al proyecto de agua y saneamiento de México. Las capacidades de ONU-Hábitat para comprometer a organizaciones comunitarias en los proyectos y movilizar recursos públicos y privados, fueron demostradas en todos los países visitados.
58. La relevancia del Programa Conjunto ante los objetivos nacionales de desarrollo se manifiesta en los niveles de apoyo y de compromiso de las autoridades gubernamentales. Esto fue evidente en El Salvador (un país en el que aproximadamente el 30% de las viviendas existentes a nivel nacional, carece de título jurídico), donde el enfoque de ONU-Hábitat ha influido sobre las políticas públicas de vivienda y de desarrollo urbano del gobierno del FMLN, recientemente elegido. Del mismo modo, ONU-Hábitat se hizo responsable de la planificación territorial dentro de la Reserva de la Biosfera Yasuní, una de las áreas de biodiversidad más ricas del mundo y puso en la mira un plan de conservación internacional de alto perfil, que fue incluido en el Plan Nacional de Buen Vivir, apoyado por diversas organizaciones de conservación.⁷ La evaluación intermedia del F084 Consolidando

la Paz en Guatemala Mediante la Prevención de la Violencia y la Gestión de Conflictos, tomó nota de la convergencia de los objetivos del proyecto con los que figuran en la Declaración de París y en el Plan de Gobierno 2008-2012. Del mismo modo, la transversalización de raza y de género en el Programa Interinstitucional para la Promoción de la Igualdad de Género, Étnica y Raza (F079) estaba directamente alineada con los objetivos del gobierno brasileño, Plano Plurianual (PPA).⁸ En otros casos, los niveles de compromiso nacionales se vieron afectados por los cambios de gobierno, rotaciones del personal de contraparte y otros factores externos, que estaban fuera del control del Programa Conjunto. Por ejemplo, el apoyo del gobierno central para los planes piloto municipales participativos en Brunca, declinó después de las elecciones nacionales y de la llegada de nuevas autoridades del Ministerio de Economía (MEIC), que reorientaron el enfoque del proyecto.

5.2 EFICIENCIA

5.2.1 Capacidad de ORPALC para diseñar e implementar proyectos con socios nacionales a través de la programación conjunta

59. El diseño del proyecto ha sido altamente variable en función del contexto nacional y de las prácticas establecidas de las agencias de la ONU a nivel de país. En general, los componentes y las actividades del proyecto fueron formulados de acuerdo con la visión de la agencia líder y su campo de pericia. En algunos casos, esto se hizo con escaso aporte de las agencias, por ejemplo Redes para la Convivencia, Comunidades sin Miedo. Los planes de trabajo del proyecto fueron a menudo una aglomeración de contribuciones individuales de cada agencia; lo cual es en parte comprensible dado el amplio alcance y los múltiples enfoques usados por la mayoría de los proyectos. Frecuentemente sucedió que acciones similares (capacitación, sensibilización y creación de capacidades) se llevaron a cabo de forma independiente por cada socio, de acuerdo a su propia visión, sin enmarcar estas acciones bajo un enfoque metodológico común.

⁷ Consolidando la Paz en Guatemala mediante la prevención de la violencia y gestión del conflicto: Evaluación Intermedia, Carlos Caravilla, 2011), pg. 66

⁸ Programa Interinstitucional para la Promoción de Género y Étnica-Igualdad Racial: Evaluación Final (L. Pereira, 2012) pág. 1

“La dimensión institucional del sistema de las Naciones Unidas es extremadamente compleja. En este sentido, el Programa Conjunto hizo una contribución positiva para la integración de sus actividades. El hecho es que la mayoría de las personas no podían decir qué es lo que cada agencia hizo, lo cual es un indicador de éxito.”

-Roberto Gochez, Vice Minister of Housing (El Salvador)

60. Los acuerdos conjuntos para la coordinación administrativa, el monitoreo y la presentación de informes, recibieron poca atención durante el diseño del proyecto, como se señaló en la evaluación intermedia de F080 Gobernanza del Sector Agua y Saneamiento en el Ecuador.⁹ Según la evaluación final de Fortalecimiento de la Gestión Efectiva y Democrática del Agua y Saneamiento en México, la principal debilidad del proyecto fue su diseño: no fueron consideradas algunas variables externas, tales como las elecciones nacionales y los cambios de autoridades nacionales/locales, se descuidó la coordinación entre agencias y se subestimó el monto de los recursos necesarios para consolidar los logros del proyecto.¹⁰
61. Hubo buenos ejemplos de diseño de proyectos y cooperación entre agencias, en los casos de F092 Asentamientos urbanos y productivos sostenibles e integrados en El Salvador, F090 Competitividad Regional para los sectores de Turismo y Agro-industria en la Región Brunca y F071 Conservación y Manejo Sostenible del Patrimonio Natural y Cultural de la Reserva de la Biosfera Yasuní, que incluían un Plan de Manejo Integrado. Como resultado, estos proyectos tendieron a ofrecer mejores condiciones para la coordinación entre agencias e incentivaron mayores niveles de implementación y ejecución conjunta, el uso mancomunado de equipos y en compartir los costos de los servicios comunes.
62. Las evaluaciones del proyecto y los informes de avance ofrecen poca comprensión sobre las capacidades de diseño e implementación de ORPALC. Esto se debe a su escala global de análisis (con limitado análisis en profundidad del desempeño de cada organismo) y a los variables contextos de los países, las coyunturas políticas y las capacidades de los socios que influyeron en el desempeño en cada caso. Los evaluadores han tratado de deducir el rendimiento general de ORPALC través del análisis de los componentes del proyecto administrado por ONU-Hábitat, en los que una serie de factores contextuales entran en juego. En consecuencia, es importante considerar la cuestión de las atribuciones al momento de evaluar los resultados y los logros.
63. La experiencia previa de los organismos de Naciones Unidas en los países donde se desarrollaron programas conjuntos y la colaboración en el pasado con instituciones nacionales, fueron los principales “puntos de acceso” que guiaron la identificación y el diseño de proyectos bajo las ventanas temáticas. En algunos casos, los proyectos resultantes continuaron donde iniciativas anteriores los habían dejado, como con los proyectos de gobierno de Ecuador que se nutrían en el F-ODM del Proyecto Gobernanza del Sector Agua y Saneamiento, en el Ecuador. El diseño de F090 Competitividad Regional para los sectores de Turismo y Agro-industria en la Región Brunca y F074 Fortalecimiento de la Gestión Efectiva y Democrática del Agua y el Saneamiento en México, se desarrollaron en base a los logros y las lecciones de iniciativas anteriores; este último proyecto se benefició de la participación directa de un funcionario nacional vinculado a la Subdirección Técnica de Servicios Urbanos de ONU-Hábitat, donde había actuado como Asesor Técnico Principal en una previa iniciativa regional de agua. Otras propuestas de proyectos fueron revisadas en diversos grados por las subdirecciones técnicas pertinentes durante la etapa del análisis de viabilidad, con fines de garantizar su calidad, aunque el nivel de profundidad varió considerablemente. Si bien la identificación de proyectos se basó en gran medida en los aportes de las autoridades gubernamentales nacionales, las actividades de campo fueron, en la mayoría de los casos, diseñadas de acuerdo a las necesidades y expectativas de los beneficiarios locales. Así, al inicio del proyecto, las organizaciones comunitarias, los vecinos de los barrios y otros actores participantes, fueron alentados a aportar ideas y sugerencias; muchas de las cuales fueron incorporadas a la ejecución del proyecto.

⁹ *Gobernabilidad del sector agua y saneamiento en el Ecuador en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: Evaluación Intermedia* (C. Carballo, March 2010)

¹⁰ *Fortalecer la Gestión Efectiva y Democrática del Agua y Saneamiento en México para apoyar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: Evaluación Final* (M. Torregrosa, I. Ahumada and S. Makowski) July 2012

5.2.2 Proyectos y programas eficientes

64. Los procesos liderados por ORPALC para diseñar e implementar proyectos, generaron considerable “valor agregado” mediante el fortalecimiento de la pertinencia del proyecto, fomentando la apropiación local y nacional, y la creación de oportunidades de alianzas público-privadas, que de otra manera no se habrían materializado.
65. ORPALC y los socios nacionales han demostrado buenas capacidades para el diseño y ejecución de proyectos en el marco del Programa Conjunto en la mayoría de los países, con ejemplos de reconocidas “mejores prácticas”, que han mejorado la pertinencia, la eficacia y los resultados. En varios casos, ONU-Hábitat asumió un papel de liderazgo y se ha destacado en la participación de los actores locales, aprovechando la colaboración de las autoridades nacionales/ municipales con las organizaciones comunitarias, y el fomento de las asociaciones público-privadas innovadoras (por ejemplo, con la Universidad de Centro América, Holcim y Tigo, en El Salvador). Estas aptitudes dieron a ONU-Hábitat y a ORPALC un perfil más alto en el país y generaron condiciones propicias para la demostración de enfoques innovadores que se apartaron de prácticas convencionales.

“ONU-Habitat ha desempeñado un papel muy especial en las fases de inicio y activación del proyecto, en gran parte debido a su experiencia previa en la región.”

- Flor Mares, Coordinadora Interinstitucional para F090 “Competitividad Regional para los sectores de Turismo y Agro-industria en la Región Brunca, Costa Rica

“ONU-Hábitat fue el tractor que jaló a los actores locales a la acción.”

- Roberto Chinchilla, Director Nacional de Planificación Territorial, Vice-Ministerio de Vivienda, El Salvador

66. Los componentes del proyecto ONU-Hábitat han trabajado con frecuencia de manera simultánea en diferentes niveles. Las sinergias entre las intervenciones

locales y las acciones a nivel de políticas nacionales ofrecen una escala de impacto potencialmente más amplia, y que puede ser sostenida a través de nuevas leyes y políticas. El Proyecto F080 - Gobernanza del Sector Agua y Saneamiento, del Ecuador ha abordado cuestiones de política nacional, el fortalecimiento de los actores del sector público y de las comunidades apoyadas para que puedan acceder a los recursos económicos mediante asociaciones público-privadas. La colaboración de ORPALC aseguró que tales acciones fueron consistentes con las prioridades nacionales y los ODM asociados, y su disponibilidad para un público más amplio a través de la sistematización de las experiencias del proyecto. El diseño de varios proyectos muestra una tendencia a dirigir procesos innovadores de mejora urbana que permiten la participación y la apropiación local, seguidos de la validación y la sistematización/difusión de los enfoques utilizados para influir en las políticas, estimulando su réplica.

67. El proyecto Asentamientos Urbanos Productivos Integrados y Sostenibles fue diseñado con el fin de demostrar enfoques alternativos para el mejoramiento de barrios marginales en dos municipios, seleccionados por sus indicadores de la pobreza, su vulnerabilidad a los desastres y su inseguridad. El aprendizaje derivado de dirigir el curso de enfoques comparativos, ha mejorado claramente el valor demostrativo del proyecto. El diseño del proyecto apoyó a la creación de capacidades locales y de cadenas productivas de los actores participantes, las cadenas vinculadas a la construcción y a la generación de ingresos. ONU-Hábitat ha desempeñado un papel de liderazgo en el diseño y en la implementación del proyecto, el trabajo directo con los gobiernos municipales de Apopa y Santa Tecla, en la orientación y el diseño de mejoras en la comunidad, y en el fomento de la participación de los residentes locales y las organizaciones de base comunitaria (integrantes de ADESCO) durante toda la ejecución.

“El Programa Conjunto ha ofrecido una excelente - y particular - contribución a la proyección de las agencias más pequeñas ONU. Debido a su pequeño tamaño, estos organismos se enfrentan a dificultades en el desarrollo de relaciones de trabajo con las agencias más grandes establecidas, o con los gobiernos nacionales, incluso cuando tienen representación en los países ”.

Alberto Paraná, SHSO jubilado de ORPALC

68. Los componentes del proyecto de ONU-Hábitat a menudo combinaron sus intervenciones a nivel local con actividades destinadas a influir en los marcos legales y regulatorios. La integración de la dinámica de aguas arriba/aguas abajo ha sido fructífera, contribuyendo a la aprobación de una nueva legislación que facilita la titulación de los asentamientos informales y asegura el acceso al crédito para mejorar las viviendas de las familias de bajos ingresos. Estos planteamientos han dado forma a un proyecto incluyente, intensivo en conocimiento, que atrajo la participación de sectores académicos y privados (Universidad de Centro América, Holcim, Tigo), y también de ONGs reconocidas como FUNDASAL y Hábitat para la Humanidad. Las actividades del proyecto en Apopa, proporcionan un interesante caso de estudio, replicable para mejorar barrios marginales y la legalización de los asentamientos informales de vivienda (ambos son temas críticos en América Latina y el Caribe). Algunas de las prácticas pilotadas por el proyecto continúan siendo aplicadas por los socios, como ser FUNDASAL. El proyecto Asentamientos Urbanos Productivos Sostenibles e Integrados, fue el único de la muestra de evaluación que desarrolló indicadores de Línea Base, siendo capaz de cuantificar los cambios atribuibles al proyecto.
69. ORPALC jugó un papel de líder con la ONUDI y la IOM en el diseño y en la activación del proyecto F090 Competitividad Regional de Turismo y Sectores Agro-industriales en la Región Brunca. El diseño del proyecto se benefició de la experiencia anterior de ONU-Hábitat en esta región y de talleres locales en los cuales participaron agencias de la ONU, gobiernos municipales y regionales, organizaciones comunitarias, la corporación de desarrollo regional, junto a ONG's y empresas privadas. Este enfoque se alejó considerablemente del diseño anterior del proyecto FO82 Redes para la Convivencia, Comunidades sin Miedo, que fue dirigido por el PNUD, con una limitada participación de otras agencias o municipios destinatarios. La formulación del proyecto Brunca se considera una buena práctica dentro del Programa Conjunto de Costa Rica y se atribuye a ONU-Hábitat (a pesar de los defectos de diseño identificados por la evaluación intermedia, tales como la ausencia de indicadores de base o resultados poco precisos, difíciles de medir).

5.2.3 Pertinencia de los acuerdos institucionales del F-ODM y su financiación

70. El sistema de la Naciones Unidas es muy complejo institucionalmente, en términos de sus desafíos de coordinación. Existe un consenso general de que el Programa Conjunto proveyó un estímulo importante para la convergencia entre agencias, sobre todo en la etapa de diseño. En la mayoría de los países el Programa Conjunto democratizó el acceso de las agencias a la financiación; el F-ODM realizó una importante diferencia al "nivelar el campo de juego". Se abrió el acceso de las agencias a los fondos, y la colaboración entre ellas fue estimulada, surgiendo nuevas oportunidades de proyectos y de socios. Las principales áreas de especialización fueron enriquecidas mediante la experiencia.¹¹
71. Los fondos del F-ODM parecen haber sido suficientes para la mayoría, si no todos, los componentes del proyecto de ONU-Hábitat; teniendo en cuenta que estos proyectos a menudo tenían un propósito demostrativo y que los recursos se destinaron principalmente a la asistencia técnica. ONU-Hábitat recibió US\$ 10,5 millones del F-ODM para su participación en el Programa Conjunto de ALC, con asignaciones para proyectos individuales que oscilan desde US \$ 128,394 a US \$ 2.741.766 millones. ONU-Hábitat ocupó el 14vo puesto entre 27 agencias, en términos de cantidad de los fondos recibidos. En la mayoría de los casos, sin embargo, el plazo de tres años fue insuficiente para lograr todos los productos de los proyectos, y para alcanzar el efecto previsto; o de manera cuantificada, tener un efecto en el logro nacional de los ODM. Fondos del F-ODM fueron puestos a disposición en la fecha prevista y desembolsados en partidas, en base a la certificación de que el proyecto había gastado el 70% del saldo restante - una forma eficaz de promover la entrega y evitar la acumulación de saldos no utilizados. Productos no cumplidos e impactos esperados por debajo de lo previsto fueron generalmente resultado de falta de tiempo y del diseño de programas poco realistas.
72. La garantía del apoyo financiero del F-ODM por un período de tres años, fue un poderoso incentivo

¹¹ Del mismo modo, las actitudes del Coordinador residente y las jerarquías de las agencias a nivel nacional, fueron también determinantes clave en facilitar - u obstruir - la colaboración entre agencias y la eficiencia general del programa.

para que las políticas de la agencia hagan atractivo al Programa Conjunto, aparte de los compromisos institucionales con Una ONU y Unidos en la Acción. En algunos casos, esto alentó la competencia entre agencias, con agencias residentes mayores, las cuales buscan prevalecer sobre las agencias más pequeñas para capturar actividades y fondos de los proyectos. Este fue el caso, especialmente en países donde las opciones de movilización de recursos fueron limitadas, o habían restricciones para compartir costos entre el gobierno y las agencias de la ONU. La distribución de los fondos del F-ODM según las ventanas temáticas, pudo haber alentado a los organismos a asumir funciones para los cuales tenían poca experiencia en algunos casos (gobernanza del agua es mencionada como un ejemplo por una evaluación). Si bien hubo aprendizaje institucional y nuevas oportunidades fueron derivadas de la diversificación en nuevas áreas, esto no mejoró la probabilidad de que el proyecto logre los resultados y productos previstos.

5.2.4 Réditos en Progreso y Eficiencia para ONU-Hábitat atribuibles a su participación en programas conjuntos

73. Las oportunidades creadas por el Programa Conjunto han beneficiado claramente a las agencias más pequeñas de las Naciones Unidas. ONU-Hábitat facilitó su inserción y posicionamiento en los países donde carecían de representación y de actividades. Como se ha señalado en los Términos de Referencia de ésta evaluación, el Programa Conjunto ha ofrecido oportunidades de abogar por el mandato de ONU-Hábitat.

“En términos de resultados y efectos, un ejercicio muy interesante fue la colaboración de ONU-Habitat, junto a la Alianza de Género en el componente de gestión del agua del programa, y promover un seguro y equitativo acceso a los recursos de agua potable”.

- F080 – Gobernanza del Sector Agua y Saneamiento, en el Ecuador: Evaluación Final (traducido de la versión en español)

74. La visibilidad generada ha fortalecido el perfil de ORPALC en la región. Las relaciones institucionales se han expandido e influido sobre la labor de otros

organismos - por ejemplo, la incorporación de la dimensión territorial en las iniciativas de desarrollo local del PNUD, o en la adopción del análisis de la ONUDI acerca de los vínculos entre cadenas productivas con los asentamientos humanos. En algunos países, el Programa Conjunto ha proporcionado el medio para consolidar la presencia de ONU-Hábitat a mediano plazo. Como se mencionó, la actuación de ONU-Hábitat en El Salvador condujo a nuevas oportunidades de proyectos y a la aprobación de un acuerdo de cooperación con el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano.

75. Las prácticas administrativas de ONU-Hábitat parecen haber sido relativamente más eficientes y amigables con el usuario, en relación a otras agencias. En El Salvador y Costa Rica, las compras y los gastos de los organismos asociados de las Naciones Unidas locales, se procesaron a menudo a través de ONU-Hábitat, porque esta era la opción más fácil y más rápida. ONU-Hábitat fue el único organismo capaz de lograr una entrega total en el momento de la evaluación intermedia del proyecto Competitividad Regional para los sectores de Turismo y Agro-industria en la Región Brunca. El informe encontró “... evidencias de una implementación adecuada, basada en los avances logrados en su trabajo en la región y en la mayor flexibilidad de sus procedimientos internos para reclutar, ofertar, comprar, etc.”¹² Las evaluaciones de los proyectos ofrecen una limitada comprensión sobre el desempeño de ONU-Hábitat. Sin embargo, por lo general, los hallazgos de estas evaluaciones apuntan a un conjunto de fortalezas organizacionales que beneficiaron la implementación y ayudaron a la consecución de los resultados previstos. Dichas fortalezas son descritas seguidamente:

76. Experiencia técnica y capacidad innovadora Esta es una importante ventaja comparativa que fue reconocida por los informantes entrevistados y destacada por varias evaluaciones de los proyectos. ORPALC constantemente organizó equipos técnicos de consultores internacionales y nacionales (que oscilan desde un ex-viceministro a pasantes graduados universitarios) quienes demostraron motivación y altos conocimientos técnicos, así como también la comprensión de los temas tratados, además de compromiso con la ejecución participativa. En palabras de un funcionario aliado de alto nivel, proveniente del gobierno, “... nos trajeron una nueva visión de lo que es el hábitat realmente.

¹² *Desarrollo de la competitividad para la región Brunca en los sectores de turismo y agro-industria: Evaluación Intermedia* (C. Carballo, June 2011)

Esto fue importante para “romper el molde” y no ver la vivienda tan solo como una mercancía, sino más bien situarla dentro de un contexto más amplio, como parte del tejido social, lo cual incluye el acceso al empleo y a los servicios básicos, además de la construcción de viviendas o el mejoramiento de la calidad”.¹³

77. De hecho, la frase “por primera vez” se utilizó en múltiples ocasiones durante las entrevistas en El Salvador y Costa Rica, cuando los informantes describían el trabajo de ONU-Hábitat. Los ejemplos incluyen los planes municipales de participación y una asociación de autoridades municipales promovida en la región Brunca, la cual elevó la capacidad de la región para movilizar al gobierno central y a la financiación multilateral para realizar inversiones de capital; conformar una cooperación -privada-académica-pública para la mejora de tugurios urbanos; y la organización de concursos de diseño urbano de alto perfil, destinados a la vivienda social en los barrios marginales de San Salvador, con participación de jurados internacionales. Algunos informantes señalaron una dimensión casi ética al describir la forma de trabajar ONU-Hábitat con socios y clientes nacionales- destacando el bajo perfil, su función catalítica de facilitadores, sobre la base de las prioridades e iniciativas locales, y el constante estímulo a los actores locales, intentando a la vez, trabajar a su ritmo.
78. La capacidad de influir sobre las políticas públicas y la legislación Además de la organización de los actores locales en torno a actividades basadas en la comunidad, ONU-Hábitat ha sido muy eficaz a influir en las políticas nacionales. En El Salvador, ONU-Hábitat ha desempeñado un papel decisivo en el diseño y en la aprobación de una legislación de carácter histórico por su trascendencia - la Ley de Loteamiento y Fondo de Garantía - que permite la legalización de los asentamientos informales de vivienda, proporciona garantías de crédito para financiar tanto títulos de propiedad, como mejoras a las propiedades de residentes de bajos ingresos, facilitando los procesos administrativos para la obtención de permisos. El apoyo de ONU-Hábitat para el diseño y la aprobación del proyecto de ley presentado al Congreso Nacional incluyó proporcionar orientación técnica a corto plazo, la programación de periódicos “desayunos de trabajo” con los legisladores, y la organización de viajes de estudio de congresistas a países con

las mejores prácticas legales en las áreas de interés. Estas actividades elevaron el impulso a favor de las propuestas legislativas e influyeron en el debate y su aprobación. Tanto la Ley de Loteamiento como la del Fondo de Garantía están siendo reglamentadas en la actualidad, y se espera que sean puestas en práctica el año 2014. Otro aspecto importante de la legislación que se ocupa de la planificación del uso de la tierra - la Ley de Ordenamiento Territorial - también se formuló y aprobó con el apoyo de ONU-Hábitat, aunque se considera que es muy compleja en sus acuerdos institucionales, e incompatible con algunas leyes. Requerirá de una considerable revisión hasta que llegue a ser viable.

“Este fue innovador, no era un proyecto común”

- María Morales, Director Ejecutivo de la Municipalidad de Santa Tecla, San Salvador

“[UNO-Hábitat] reunió a un equipo que era técnicamente competente y que respetó nuestras decisiones locales, considerando que el PNUD tiende a ser preceptivo, Habitat era más abierto a la consulta, a la generación de consensos entre los participantes y en facilitar la aplicación de las prioridades del programa”.

- Gerardo Madrigal, Montes de Oca Municipal Punto Focal para “Redes de Convivencia, Comunidades sin Miedo”.

“El equipo de la ONU-Hábitat fue transparente, muy claro y conciliador en cuestiones que parecían imposibles de resolver ... Nos gustaría ver el modelo aplicado en una escala más amplia.”

- Claudia Blanco, Director Vicepresidente Ejecutivo FUNDASAL, Vicepresidente Ejecutivo FUNDASAL

79. Motivación y compromiso En todos los países visitados, los socios nacionales elogiaron la capacidad de respuesta del personal de ONU-Hábitat y su compromiso con los proyectos. También fueron reconocidos los esfuerzos en mantener la ejecución

¹³ Entrevista con Roberto Gochez, Vice Ministro de Vivienda, El Salvador (traducido del español)

del proyecto durante momentos difíciles: Asumiendo la gestión directa de su socio regional, FEDEMSUR, durante un período de crisis institucional y cambio político, que paralizó las actividades del proyecto en la región Brunca; defendiendo la continuidad de la participación de las organizaciones comunitarias de desarrollo, como ADESCO, en la ejecución del proyecto después de la elección en Apopa de un gobierno municipal políticamente opuesto; o asegurando que los puntos de vista de los residentes locales fueran considerados en el diseño de la infraestructura y los servicios. Durante muchas entrevistas fue evidente que el personal del proyecto ONU-Hábitat se había ganado el aprecio y la confianza de sus aliados del gobierno.

80. Disposición hacia las alianzas y la colaboración entre agencias La predisposición de ONU-Hábitat para cooperar con otras agencias de la ONU se mencionó de manera frecuente, durante las visitas a los países. La decisión de administrar el proyecto Competitividad Regional para los sectores de Turismo y Agro-industria en la Región Brunca desde la capital de la región, albergando al personal de diferentes agencias en una misma oficina, alentó positivamente la ejecución conjunta de las actividades del proyecto, compartir los costos de los gastos comunes, y el uso conjunto de equipos. En el proyecto Asentamientos Urbanos Productivos Sostenibles e Integrados, las diversas agencias también compartieron oficinas situadas en el Vice-Ministerio de Vivienda (Ministerio de Fomento). Esto facilitó la coordinación del proyecto, fomentando al mismo tiempo una identidad de grupo. Hay ejemplos positivos de la sinergia entre ONU-Hábitat, el PNUD y la ONUDI -por ejemplo, mediante la incorporación de una dimensión espacial al desarrollo local o al adaptar el análisis de las cadenas de producción industriales para el sector de la vivienda. El Plan de Manejo Integrado que guió al proyecto de Conservación y Manejo Sostenible del Patrimonio Natural y Cultural de la Reserva de la Biosfera Yasuní, fue importante para facilitar la cooperación entre agencias y para armonizar las iniciativas de la agencia impulsora para el desarrollo de una base de datos de la Línea de Base (liderada por la FAO), la delimitación de la Reserva y el diseño de planes de desarrollo sostenible locales (liderado por ONU-Hábitat), el diseño y la aprobación de los reglamentos de la Reserva (UNESCO) y el diseño de mecanismos de sostenibilidad financiera (PNUD). La evaluación final del proyecto encontró que el Plan de Manejo Integrado había promovido capacidades de gestión adaptativa del proyecto a través de una mejor comunicación entre los socios y de revisiones

periódicas que ayudaron a que el proyecto se ajuste a las cambiantes circunstancias.¹⁴

“Una lección aprendida es que a las agencias no se les debe permitir gestionar fondos a través de sus propios sistemas dentro de un programa conjunto. Cuando cada organismo gestiona fondos a través de su propio sistema, es muy difícil coordinar la implementación y entrega”.

- Krystia Brade, PNUD Representante Residente de Costa Rica y ex-coordinador de la ONU para el Programa Conjunto

“Las diferencias en los procedimientos administrativos y en los sistemas de supervisión financieros entre agencias de la ONU, son una dificultad adicional para la ejecución de [la Prevención de Conflictos y Construcción de Paz Ventana]. Una evolución hacia la unificación de los procedimientos a lo largo de las líneas de Una ONU simplificaría la carga burocrática de las entidades sociales que participan.”

Consolidando la Paz en Guatemala mediante la Prevención de la Violencia y la Gestión del Conflicto. Evaluación de Medio Término

81. Los enfoques validados por ONU-Hábitat y la colaboración con las instituciones donantes, también han ayudado en el apalancamiento o influido en la financiación de forma alternativa de otros proyectos. Este es también un indicador de la eficiencia y eficacia de los proyectos que se han beneficiado de su ejecución. Los ejemplos incluyen la contribución indirecta de ONU-Hábitat para la aprobación de un monto significativo de fondos, provenientes del Gobierno y de entidades multilaterales, destinados para obras públicas en Brunca (Costa Rica) y el aprovechamiento de tener costos compartidos en una proporción de 1: 1,6 para el proyecto de Consolidando la Paz en Guatemala mediante la Prevención de la Violencia y la Gestión del Conflicto, el financiamiento de la AECI para las redes de

14 Programa para la Conservación y el Manejo Sostenible del Patrimonio Natural y Cultural de la Reserva Biosfera del Yasuní: Evaluación Final (O. Huertas and H. Reyes, Diciembre 2011)

agua y alcantarillado para el complejo residencial y comercial previsto en el barrio la Cruz del municipio de Santa Tecla (San Salvador), parte del proyecto Asentamientos Urbanos Productivos Sostenibles e Integrados. Un gran crédito proveniente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) destinado a financiar la construcción de infraestructura urbana, será usado aplicando el enfoque integrado usado de manera pionera por ONU-Hábitat a través de este proyecto.

82. Eficiencia administrativa El desempeño administrativo y financiero son indicadores importantes de la eficiencia - a veces los más importantes - porque influyen directamente en la entrega de productos y servicios. Varias evaluaciones de proyectos y aliados entrevistados hicieron referencia a la eficiencia administrativa de ONU-Hábitat.¹⁵ Esto fue atribuido a los procedimientos relativamente flexibles y fáciles de usar para procesar los contratos y compras. En algunos casos se beneficiaron otras agencias de la ONU al procesar los gastos locales a través de ONU-Hábitat.
83. Estos atributos fueron determinantes para el desempeño de ONU-Hábitat en sus proyectos, independientemente de la ventana temática. Debido a su consistencia a través del Programa Conjunto, a menudo se los percibe como una "marca" de ONU-Hábitat, lo que mejora la credibilidad y el posicionamiento de ORPALC en la región. Como se señaló anteriormente, el hecho de que esta imagen fue construida en gran parte gracias al trabajo de personal eventual (normalmente contratado en contratos de consultoría) habla bien de la capacidad de ORPALC para ensamblar equipos técnicamente competentes, capaces de comprender los problemas y los desafíos.

5.2.5 Desafíos en la implementación del Programa Conjunto

84. Los resultados de los proyectos a menudo se vieron socavados por recurrentes limitaciones que redujeron la entrega y los logros del proyecto. Algunos de estas limitaciones eran internas al sistema de la ONU o reflejaban limitaciones en el ciclo del proyecto. Se resume a continuación:

"El período de ejecución de tres años puede ser insuficiente para los programas que se ocupan de cuestiones complejas... y proponer cambios en las políticas públicas y/o en los valores y actitudes de la población meta y las instituciones."

- Informe final de evaluación de "F090 – Competitividad Regional para los sectores de Turismo y Agro-Industria en la Región Brunca" (traducido de la versión en Español)

85. Diseños y plazos de los proyectos poco realistas. Este problema es hallado con frecuencia durante las evaluaciones de proyectos, y el Programa Conjunto no es una excepción. Una serie de evaluaciones de los proyectos mencionó los resultados poco realistas y ambiciosos en tiempos y resultados que fueron planeados. El período de implementación de tres años, previsto por el F-ODM, fue generalmente insuficiente para desencadenar avances cuantificables en el logro de los ODM (un horizonte de cinco a siete años hubiera sido más viable); menos aun cuando los proyectos combinaron actividades demostrativas locales, asesoramiento sobre políticas públicas y el desarrollo de capacidades, como frecuentemente fue el caso. Un año adicional de ejecución con fondos suplementarios, podía haber marcado la diferencia en proyectos como Asentamientos Urbanos Productivos Sostenibles e Integrados en El Salvador u otros que no alcanzaron los resultados clave. Un proyecto tuvo una extensión aprobada para compensar los retrasos de la puesta en marcha. El F-ODM fue claro desde el principio en relación con el período de financiación de tres años. Por lo tanto, la incapacidad de los proyectos para alcanzar plenamente sus salidas o resultados, fue más un problema de diseño, que de falta de tiempo.
86. Lentos y complejos procedimientos administrativos Es verdad que la eficiencia administrativa y el desembolso de fondos, no son los puntos fuertes del sistema de las Naciones Unidas. Las agencias participantes reconocieron que tendían a aplicar sus propios procedimientos, con las consiguientes superposiciones que eran incompatibles. Esto fue en detrimento de la coordinación y del cumplimiento, como fue señalado por las evaluaciones finales del proyecto Consolidando la Paz mediante la Prevención de la Violencia y la Gestión del Conflicto,

¹⁵ Supuestamente hubo retrasos administrativos atribuibles a ONU-Hábitat que afectaron a la entrega de F082 - Redes para la Convivencia, Comunidades sin Miedo, en Costa Rica. El evaluador no pudo fundamentar esto dada la falta de disponibilidad del Vice-Ministro de Seguridad Pública (a pesar de las peticiones para una entrevista)

“El proyecto cumplió con las expectativas, en términos generales logró lo que se había planeado. Lo que no se logró no tuvo nada que ver con ONU-Habitat o los demás actores involucrados, y eran atribuibles al Vice Ministerio (de vivienda) y otros factores externos al proyecto”

- Representante de la organización comunitaria ADESCO DE Apopa, San Salvador.

en Guatemala y el de Gobernanza del Sector Agua y Saneamiento, en el Ecuador, entre otros. Retrasos en la aprobación de desembolsos y otros problemas administrativos, retardaron la ejecución del proceso de apoyo técnico y de las inversiones de capital en los servicios e infraestructura de agua y saneamiento. En Ecuador, los contratos por debajo de US\$ \$ 100.000 necesitaban la aprobación de un comité de contratación local y del Coordinador Residente de la ONU, previo informe de la Comisión Técnica de Evaluación. Contratos por encima de esa cantidad fueron evaluados y aprobados por la Oficina Regional de la ONU en Panamá. La superposición de los diferentes procedimientos administrativos y en la presentación de informes, no alentó la convergencia institucional, y las agencias tendían a ejecutar sus componentes del proyecto por separado.

87. Ausencia de “estrategias de salida” claras. Prácticamente todos los proyectos fueron incapaces de alcanzar plenamente o de transferir todos los productos y resultados previstos al final del proyecto (aunque los medios para evaluar este fin, son cualitativos y subjetivos, desde las Líneas de Base u otros parámetros mensurables, que por lo general estuvieron ausentes en el diseño del proyecto). Estos fueron influidos por diseños ambiciosos, lenta puesta en marcha, plazos cortos, bajas capacidades asociadas, retrasos en las elecciones políticas y cambios en el personal. Como a menudo es el caso, la oferta (a veces significativa) de fondos para proyectos en un período de tiempo limitado, y las presiones de suministro resultantes, alentaron dinámicas del tipo del “auge a la quiebra”, durante las cuales las agencias de las Naciones Unidas dedicaron esfuerzos y recursos a ejecutar actividades; dinámica seguida de una brusca reducción de personal, equipamiento y financiación. Esto redujo las perspectivas para la consolidación o la transferencia de los resultados del proyecto. Debido a que los desembolsos fueron terminados después

del 30 de junio el proyecto Asentamientos Urbanos Productivos Sostenibles e Integrados, en El Salvador fue incapaz de usar un desembolso inicial de US\$ 350.000 para poner en marcha la construcción de un complejo de viviendas multifamiliares en Santa Tecla, a pesar de que era el principal producto del proyecto, que el contrato de construcción ya estaba adjudicado y que AECI (la agencia de desarrollo española) había invertido más de US\$ 1 millón en las redes de agua y alcantarillado. Las posibles repercusiones legales del contrato suspendido estaban siendo discutidas en el momento de la visita los evaluadores.

88. Este hallazgo pone de manifiesto dos cuestiones. Uno que tiene que ver con el diseño: La mayoría de los proyectos no consideraron seriamente “estrategias de salida” que habrían permitido una retirada gradual del apoyo externo y la transferencia de responsabilidades a los socios nacionales o locales. Esto es bastante difícil de lograr en un plazo de tres años, sin embargo se les prestó poca atención a las “vías causales” que vinculan las actividades o productos a los resultados. Por lo tanto, el proyecto Asentamientos Urbanos Productivos Sostenibles e Integrados, en El Salvador enfrentó contratiempos innecesarios debido a las demoras prolongadas en la producción de un manual que no era esencial para el diseño o construcción de viviendas multifamiliares. La otra observación es estructural: Las normas administrativas y presupuestarias que rigen el ciclo de los proyectos de la ONU, no facilitan las salidas o las transferencias graduales porque el cierre financiero completo tiene lugar en cuestión de meses después de la finalización de la última actividad del proyecto. Hay dificultades administrativas en dejar líneas presupuestarias del proyecto abiertas - por ejemplo, para el seguimiento y la evaluación posterior al proyecto - después de que los principales componentes de apoyo se hayan entregado, tan deseable como esto puede ser para la apropiación local y la sostenibilidad. Las agencias de la ONU, en general, carecen de una cultura de la evaluación ex-post. Las evaluaciones finales de los proyectos se programan antes de que la implementación real haya terminado. Esto limita la visión de cómo podrían ser las cosas “sobre el terreno”, después de que los consultores externos, las instituciones asociadas, equipos y el apoyo operativo, hayan salido.¹⁶
89. La cuestión del cierre es también relevante institucionalmente. La dinámica de los proyectos,

¹⁶ Esta evaluación proporciona una notable excepción a esta regla, por lo cual la Oficina de Evaluación de ONU-Hábitat merece reconocimiento.

de 'auge y debacle', estaba condicionada porque el financiamiento del F-ODM también afectó la presencia de las agencias a nivel del país. Varias de ellas fueron incapaces de sostener sus niveles de actividad o de su presencia institucional a raíz del cierre de los fondos para los ODM. ONU-Hábitat se vio obligada a cerrar su oficina en Guatemala, mientras que en otros países se necesitaban fondos y proyectos para pagar al personal restante (ya reducido al mínimo en varios países, trabajando con contratos de medio tiempo).

90. Esto plantea la cuestión de cómo ORPALC o los Brazos Técnicos de ONU-Hábitat podían haber ayudado al Programa Conjunto - o podrían ayudar en el futuro - en el diseño del proyecto, el apoyo técnico y la representación - áreas donde la ayuda desde arriba es necesaria. El papel de los brazos técnicos ha sido inconsistente en relación con el Programa Conjunto de ALC, y muy influido por la disponibilidad de personal, la superposición de las exigencias del trabajo, la financiación y el dominio del idioma. En su mayor parte, los aportes de los Brazos Técnicos se centraron en el control de calidad durante el análisis de viabilidad de propuestas de proyectos por el Grupo Asesor del Proyecto en Nairobi. En el país, la participación en las fases de diseño e implementación, ha sido inconsistente (con excepciones, como el papel protagónico asumido por el brazo de Servicios Urbanos en el diseño de los proyectos de agua y saneamiento para México y Ecuador) y en gran medida condicionada por preocupaciones como la recuperación de costos y el financiamiento de la "apropiación", que en algunos casos disuadió la colaboración con ORPALC. Existe una clara necesidad de abordar esta cuestión con mayor profundidad para asegurar una mayor sincronización y un apoyo técnico más consistente, dando respaldo a las oficinas regionales y a los proyectos de los países.
91. Los ciclos políticos y la rotación de personal de la contraparte a nivel nacional Este es un otro obstáculo que estaba fuera del Programa Conjunto. La oportunidad de los ciclos políticos vis-à-vis puede ser un factor determinante del desempeño del proyecto, los cuales son difíciles de influir y por lo general se pasan por alto. Varios proyectos han encarado demoras en la ejecución y cambios en las instituciones asociadas luego de las elecciones nacionales o municipales, los cuales fueron difíciles de recuperar durante el período de ejecución de tres años (aunque al menos un proyecto recibió una extensión para compensar los retrasos iniciales). Proyectos que coincidieron con la llegada de nuevas

administraciones gubernamentales fueron capaces de ofrecer los insumos que dieron forma a las nuevas políticas y a la legislación, y se beneficiaron de altos niveles de compromiso del gobierno, como en El Salvador.

5.2.6 Contribución de los resultados reales con los resultados previstos en los niveles de Productos y Resultados

92. Una valoración definitiva de los resultados obtenidos y su contribución a los efectos previstos, es difícil dada la diversidad de la cartera de proyectos. Algunos resultados de los proyectos no fueron medidos (o no fueron medibles) y estaban en proceso de consolidación en el momento de su terminación. También hay variaciones en el rol de ONU-Hábitat, en su nivel de responsabilidad y en la cantidad de fondos a lo largo de la muestra de proyectos evaluada. Debido a que algunas agencias participaron en el Programa Conjunto, las cuestiones de atribución deben ser consideradas al momento de evaluar el desempeño.
93. Las contribuciones hacia el logro de los resultados y los efectos esperados fueron desiguales en la muestra de evaluación. Muchas de las iniciativas de campo implementadas fueron de carácter experimental y destinadas a la demostración. Estas iniciativas pusieron a prueba soluciones innovadoras a escala local, que fueron posteriormente validadas y sistematizadas para influir en la política del gobierno, estimulando su réplica en una escala más amplia. Aunque algunos de estos enfoques han influido en la política pública y la legislación, estos ahora necesitan ser traducidos en programas y acciones concretas a escala más amplia, a fin de tener un efecto sobre los resultados. En última instancia, la escala de la intervención necesaria para generar una "máxima crítica" de impacto para el logro de resultados del proyecto, requerirá compromisos políticos y presupuestarios de las autoridades nacionales, compromiso que está fuera de la responsabilidad del Programa Conjunto. La última evaluación del proyecto Conservación y Manejo Sostenible del Patrimonio Natural y Cultural de la Reserva de la Biosfera Yasuní, señaló que aunque los acuerdos de gestión revisados habían ayudado a que el proyecto implemente sus actividades según lo previsto, había espacio limitado para concentrarse en objetivos a más largo plazo o para tomar acciones que aseguren la permanencia de los resultados alcanzados.¹⁷

¹⁷ *Conservación y Manejo Sostenible del Patrimonio Natural y Cultural de la Reserva de la Biosfera Yasuní : Evaluación Final* (O. Huerta y H. Reyes, Diciembre 2011)

94. No obstante, tanto el análisis documental como los hallazgos de la evaluación, indican un desempeño general satisfactorio de la ONU-Hábitat en cuanto a la consecución de los productos y los resultados, y en su contribución hacia los efectos, los cuales dependen, en última instancia, de que los socios nacionales los concreten. No cabe duda de que las iniciativas encabezadas por la ONU-Hábitat lograron algunos de los productos y resultados previstos. Sin embargo, es demasiado pronto para medir su impacto a nivel de efectos. Varios proyectos han mejorado las condiciones propicias para el avance de los ODMs a nivel municipal, pero no han logrado una diferencia medible en términos de objetivos nacionales. Esta realidad se refleja en las opiniones de las autoridades gubernamentales entrevistadas: Ellos aprecian el enfoque innovador de la ONU-Hábitat y apoyan a dar forma a nuevas regulaciones o al mejoramiento de las capacidades institucionales, pero todavía están esperando por el compromiso político, que es esencial para asignar nuevos recursos y conducir los logros del proyecto a un nivel más alto. Esto significa pasar del diseño de políticas públicas a su implementación.
95. La contribución de los actuales resultados los productos planificados fue influida por el diseño del proyecto y la estrategia de implementación. En este sentido, la contribución de ONU-Hábitat, fue mayor cuando combinó los procesos demostrativos locales con el apoyo de políticas públicas en “contracorriente”. La aprobación de una ley trascendente en El Salvador ayudó a legalizar predios urbanos informales y a reglamentar subdivisiones urbanas (Ley de Loteamiento), simplificando los procedimientos para los permisos de construcción (Ley de Simplificación de Trámites), dando acceso al crédito para la construcción o el mejoramiento de la vivienda social (Ley de Banca del Desarrollo). ONU-Hábitat influyó en su diseño y aprobación a través del Proyecto de Asentamientos urbanos y productivos sostenibles e integrados. Estas acciones proporcionan condiciones favorables para la consolidación de la propiedad de viviendas y provocaron actividades de desarrollo sostenible en vecindarios urbanos.¹⁸ Aunque los resultados obtenidos sobre el terreno fueron a menudo a escala micro - menos de 10 unidades de vivienda fueron legalizadas por un proyecto - el enfoque utilizado fue documentado y entendido por las organizaciones locales. Los resultados obtenidos en Apopa son muy visibles y se pueden transferir y replicar fácilmente.
96. Otros resultados incluyeron cambios legales y normativos logrados a través de los proyectos de Gobernanza de Saneamiento y Agua en Ecuador y México. En Ecuador, el PNUD y ONU-Hábitat, apoyaron a la Autoridad Nacional del Agua, SENAGIA y MIDUVI en el desarrollo de:
- Una política nacional del agua que toma en cuenta la diversidad cultural (Política Nacional de Cultura del Agua);
 - Una ley que regula el acceso de la comunidad a los recursos hídricos (Ley de Prestación)
 - Un plan nacional de agua (Plan Nacional de Agua) que abarca inversiones de capital y la coordinación institucional, y
 - Un plan nacional para la calidad del agua (Plan Nacional de Vigilancia de la Calidad de Agua) dirigida a zonas rurales.
97. En México, ONU-Hábitat diseñó indicadores para monitorear la calidad de los servicios de agua y saneamiento, y organizó grupos locales de interesados en municipios piloto de los estados de Tuxtla Gutiérrez y Jalapa para monitorear la calidad del agua. De acuerdo con la última evaluación, estos indicadores desempeñaron un papel “protagónico” en la demostración de ‘Escuelas Saludables’ (Escuelas Saludables) con OMS/OPS.¹⁹ Mientras que los impactos o progresos medibles hacia los ODMs, dependerán de una aplicación más amplia de tales iniciativas, junto a política pública y el apoyo presupuestario, es reconocida la contribución de ONU-Hábitat y el Programa en el fortalecimiento de las condiciones para que esto suceda.
98. En la región Brunca de Costa Rica, el diálogo llevado a través de la Federación de Autoridades Municipales (FAM) ayudó a crear consenso sobre los proyectos prioritarios regionales; esto ayudó al apalancamiento de fondos provenientes del gobierno central y la cooperación multilateral destinados a mejoras viales, un relleno sanitario, un nuevo mercado y un aeropuerto que mejorarán su potencial turístico y agroindustrial. También hay un modesto incremento

18 *La Ley de Banca de Desarrollo transforma el Banco Multi-sectorial de Inversiones, del gobierno, en el Banco de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL), y establece el Fondo para el Desarrollo Económico y el Fondo Salvadoreño de Garantías.*

19 *Fortalecer la Gestión Efectiva y Democrática del Agua y Saneamiento en México para apoyar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: Evaluación Final (M. Torregrosa, I. Ahumada and S. Makowski, July 2012)*

en la colaboración público-privada, a través del Consejo de Competitividad, mediante el cual se organizan ferias comerciales que generan modestos beneficios para las empresas pequeñas y medianas de la zona. Aunque el impulso de las iniciativas apoyadas por el proyecto habían declinado claramente seis meses después de la terminación del proyecto, hay oportunidades para su replica a escala nacional: El enfoque de alianza público-privada, desarrollada por el proyecto Brunca, fue adoptado como política nacional mediante un decreto del gobierno (37027-MEIC- PLAN) y ahora está siendo aplicado por el Ministerio de Economía (MEIC) en la región de la frontera norte y el puerto caribeño de Limón.

99. El trabajo de ONU-Hábitat en los municipios de San José de Montes de Oca y Guararí, en el proyecto de Redes para la Convivencia, Comunidades sin Miedo, llevó a la recuperación de espacios públicos a través de la programación de eventos culturales y sociales que son propuestos y manejados por los residentes locales con el apoyo logístico del gobierno municipal. Esto ha mejorado las relaciones del gobierno local con las organizaciones sociales y grupos de jóvenes, reduciendo los niveles de inseguridad en los barrios vulnerables.
100. El progreso hacia los efectos del proyecto fue socavado cuando las acciones vinculadas, no fueron sincronizadas en diferentes niveles - por ejemplo, el uso de los resultados de las demostraciones comunitarias para influir en los legisladores- o la coordinación entre las agencias ejecutoras. Por el contrario, los altos niveles de participación e inclusión presentes en la mayoría de las iniciativas de ONU-Hábitat también llevaron a reveses. El proyecto Asentamientos urbanos productivos sostenibles e integrados, enfrentó problemas inesperados en la comunidad de La Cruz, donde las expectativas divergentes de los beneficiarios hacia un complejo multifamiliar/comercial planificado, interrumpieron las actividades y detuvieron el accionar del proyecto. En este caso, el gobierno municipal de Santa Tecla y el equipo de la ONU-Hábitat, no fueron capaces de mitigar el conflicto, lo que impidió el logro del resultado principal del proyecto.

5.3 EFECTIVIDAD

5.3.1 Grado en que la programación conjunta ha sido eficaz para el logro de los resultados previstos por ONU-Hábitat

101. El Programa Conjunto ha sido un medio de ayuda en la facilitación de sinergias entre ONU-Hábitat, agencias de Naciones Unidas y los aliados nacionales. La escala de la intervención con el apoyo del Programa Conjunto hizo una diferencia significativa al permitir la participación de ONU-Hábitat en iniciativas de proyectos grandes que ofrecieron oportunidades de asociación, intervenciones temáticas y niveles de financiamiento que no habrían estado disponibles en proyectos "aislados" y convencionales. A nivel corporativo, el Programa Conjunto ayudó indirectamente a la aplicación del Plan Estratégico Institucional de Mediano Plazo 2008-2013 (PEIMP) de ONU-Hábitat, que priorizó las áreas de promoción, el monitoreo y la asociatividad; planificación urbana, gestión y gobernanza; e infraestructura y servicios urbanos ambientalmente racionales.
102. En términos de crecimiento institucional, el Programa Conjunto de ONU-Hábitat, ofreció un medio para demostrar sus ventajas comparativas en países donde había poca o ninguna presencia. Su encomiable desempeño en varios proyectos ha fortalecido la posición de ORPALC en la región, dando lugar a un acuerdo de cooperación nacional en El Salvador, y varias otras oportunidades de proyectos en Colombia y México. La gama de actividades y colaboración facilitada por el Programa Conjunto ha mejorado claramente la capacidad de ONU-Hábitat para lograr resultados. Cuando las actividades del proyecto estuvieron sincronizadas, los productos y los servicios proporcionados por una agencia de la ONU, hicieron contribuciones o complementaron los productos de las otras. Los productos de ONU-Hábitat a menudo alimentaron a los de otras agencias (y viceversa). Cuando esto sucedió, los productos de las distintas agencias contribuyeron a una imagen más amplia, con un mayor potencial de impacto acumulativo. La sincronización fue especialmente importante para los proyectos más complejos, multi-temáticos, los cuales trabajaron en varios niveles, con diferentes fechas límite, o en regiones aisladas, culturalmente difíciles, como la Reserva de la Biosfera de Yasuní, en la cuenca amazónica del Ecuador.

FIGURA 3: Desglose de beneficiarios por ventana temática

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE - DESGLOSE DE BENEFICIARIOS	
Cultura y Desarrollo (C&D)	61,892
Infancia, Seguridad Alimentaria y Nutrición (CFSN)	453,118
Prevención de Conflictos y Construcción de la Paz (CPPB)	238,070
Gobernanza Económica Democrática (DEG)	111,050
Sector Privado y Desarrollo (DPS)	25,319
Medio Ambiente y Cambio Climático (ECC)	75,993
Igualdad de Género y Empoderamiento (GEWE)	220,699
Juventud, Empleo y Migración (YEM)	61,418
Total de Agentes y titulares de derechos, por ventana temática	1,247,559

Fuente: Ficha de datos regional de América Latina (página Web del F-ODM)

FIGURA 4: Servicios provistos por el Programa Conjunto del F-ODM en ALC y su cobertura

TIPO DE APOYO PROVISTO	
Creación/Expansión de Oportunidades Económicas	89,967
Eventos culturales de apoyo, exposiciones, manifestaciones culturales	52
Desarrollo de Capacidades para la Implementación de Políticas Públicas y legislación	161,880
Capacidades de recopilar, analizar datos y/o generar reflexión	19,593
Creación de Capacidades sobre el Cambio Climático y Gestión de recursos naturales	24,383
Capacitaciones, Desarrollo de Capacidades y Educación	48,894
Nutrición Materna-Infantil	278,523
Producción y Agricultura y la Alimentación	125,891
Provisión de Infraestructura y Servicios (incluyendo el agua)	129,241
Servicios de los Trabajadores Migrantes	3,384
Acceso a la justicia, la resolución de conflictos y la protección de los derechos	208,580
Desarrollo de mecanismos de diálogo intercultural	17,669
Violencia de género (VBG), y servicios específicos de género	2,928
Servicios de Salud, incluida la salud reproductiva	138,118
Participación Política	16,560
Sensibilización y Acceso a la Cultura	195,556
Cobertura total	1,461,219

Fuente: Ficha de datos regional de América Latina (página Web del F-ODM)

103. Los evaluadores encontraron varios ejemplos en los que ONU-Hábitat colaboró con las agencias aliadas de las Naciones Unidas, construyendo sus propios enfoques:

- Apoyando iniciativas de desarrollo local lideradas por el PNUD mediante planes territoriales de uso del suelo (El Salvador y Ecuador)
- Basándose en la experiencia de la ONUDI en desarrollo empresarial para asociarse con los gobiernos municipales y el sector privado en el sur de Costa Rica
- Aplicación del análisis de cadenas productivas de ONUDI para el sector de la construcción; escuelas demostrativas ecológicamente racionales en México con OMS / OPS; y

- Enfoques de mejoramiento urbano demostrativo en municipios de bajos ingresos de San Salvador, trabajando a la vez en los niveles legislativos y de política pública nacional.

“El enfoque multidimensional del Programa Conjunto se concentra a favor de un enfoque más integral. La sinergia alentada por el programa entre las agencias participantes es la forma más eficaz de abordar la cooperación internacional en zonas de alta complejidad, tales como la Reserva de la Biosfera Yasuní”.

- F071- Conservación y Manejo Sostenible del Patrimonio Natural y Cultural de la Reserva de la Biosfera Yasun: Evaluación Final (traducido de la versión en Español)

5.3.2 Productos y servicios provistos a los beneficiarios a través de la programación conjunta

104. Según el sitio Web del F-ODM, el Programa Conjunto de toda América Latina y el Caribe (incluyendo las iniciativas en las que ONU-Hábitat no participó) proporcionó un conjunto de servicios que apoyaron a más de 1.247.000 ciudadanos de la región, como se distribuye en la figura 2. Entre estos individuos, los programas del F-ODM alcanzaron a un total de 678.901 mujeres, mujeres jóvenes y las niñas (58% del total global). Del mismo modo, en las iniciativas de Programación Conjunta en la región, participaron 178,595 jóvenes y más de 300.000 niños (niñas, niños y estudiantes). Más de 24.000 funcionarios públicos fueron parte de las actividades de desarrollo de capacidades. Según se informa, el Programa Conjunto de América Latina y el Caribe, también involucró a 12.732 trabajadores de la salud, 4.165 profesores e instructores, 11.438 agricultores y productores de alimentos y 29.980 empresarios y profesionales de la cultura.²⁰
105. En términos de productos y servicios provistos por ONU-Hábitat a través del Programa Conjunto, los resultados de la evaluación destacan las siguientes contribuciones.
106. Conceptos y enfoques innovadores. Este aporte fue constantemente reconocido como la contribución más destacada de ONU-Hábitat. El concepto de Hábitat como un sistema dinámico que articula la vivienda, con el acceso a servicios básicos, medios de sustento y la cohesión social, se alejó considerablemente de la visión convencional (y estática) de la vivienda como un “sector” o bien comerciable, independiente del contexto urbano más amplio. El marco conceptual que inculcó el trabajo de ONU-Hábitat en el Programa Conjunto, ofreció una nueva perspectiva a los socios nacionales -desde legisladores y autoridades gubernamentales, a organizaciones sociales de base- influyendo en varios casos en su punto de vista y en sus prácticas.
107. Con estos nuevos conceptos devino una nueva forma de trabajo basada en el consenso y la colaboración entre los diversos socios. Las alianzas han sido fundamentales para el trabajo de ONU-Hábitat en el Programa Conjunto: Instituciones públicas, privadas y académicas colaboraron para alcanzar objetivos de desarrollo comunes, a veces por primera vez (por ejemplo, Asentamientos Integrados Productivos Urbanos y Sustentables en El Salvador; Competitividad Regional de Turismo y Agro-Sectores industriales de la Región Brunca). Las organizaciones comunitarias fueron facultadas para administrar los fondos y actividades del proyecto en colaboración con el gobierno local (Asentamientos urbanos productivos sostenibles e integrados en El Salvador; Fortalecimiento de la Gestión Efectiva y Democrática del Agua y el Saneamiento; Gobernanza del Sector Agua y Saneamiento en el Ecuador). Algunos de estos enfoques se apartaron de las prácticas convencionales. Por ejemplo, Redes de Convivencia, Comunidades sin Miedo fortaleció la cohesión comunitaria y redujo los niveles de inseguridad, recuperando para actividades artísticas y culturales espacios públicos descuidados. El énfasis del proyecto en la comunicación social y las iniciativas ciudadanas le debe mucho a las técnicas de educación popular, desarrolladas anteriormente en la región. Algunos de los conceptos y métodos han sido adoptados por los socios nacionales y continúan aplicándose, por ejemplo, el análisis de las cadenas productivas para el sector de la construcción; la estrategia de mejoramiento urbano utilizado en San Salvador; y el

²⁰ Estas cifras fueron obtenidas de la hoja de datos regional de América Latina disponible en la página Web del Programa Conjunto del F-ODM, y no representa hallazgos de la evaluación.

trabajo con organizaciones locales y pandillas juveniles para recuperar espacios públicos para la comunidad.

“La principal contribución de ONU-Hábitat fue el diseño de un proyecto novedoso que se ha convertido en un modelo para el país.”

- María Morales, Director Ejecutivo para el municipio de Santa Tecla

108. Desarrollo de capacidades Varios proyectos lideraron la construcción o mejora de la infraestructura social y física, transfiriendo los conocimientos y habilidades necesarios para su uso y mantenimiento. Más que contribuir a mejoras tangibles en el bienestar de la gente, estas intervenciones provocaron impactos “suaves” en el desarrollo de capacidades a través de la adquisición de habilidades (y experiencia) para el manejo de asentamientos humanos y para prestar servicios comunitarios.

109. Los gobiernos locales y las organizaciones sociales de base de modo particular, se beneficiaron de su participación en las iniciativas lideradas por Hábitat-ONU para el mejoramiento urbano, la planificación participativa y la gestión comunitaria de los servicios básicos. Capacidades técnicas fueron construidas mediante el análisis de las cadenas productivas, y expertos internacionales fueron invitados a evaluar las propuestas de vivienda e infraestructura sociales diseñadas por estudiantes universitarios. Las experiencias del proyecto se introdujeron en el currículo académico de la Universidad Centroamericana (UCA) de El Salvador. Las capacidades organizacionales se reforzaron a través de alianzas público-privadas asignando responsabilidades a las organizaciones sociales en la gestión del proyecto y el presupuesto (por ejemplo, Asentamientos urbanos productivos sostenibles e integrados en El Salvador). La evaluación final del Fortalecimiento del Manejo Efectivo y Democrático del Agua y Saneamiento en México, señaló que estos enfoques inculcan un sentido de co-responsabilidad entre los residentes comunales con respecto a la gestión, el monitoreo y la vigilancia de los servicios de agua y saneamiento.²¹

21 Fortalecimiento de la Gestión Efectiva y Democrática del Agua y el Saneamiento: Evaluación Final (M. Torregrosa, I. Ahumada y S. Makowski, julio del 2012)

“Estoy muy agradecido por haber sido expuestos a nuevas prácticas para la toma de decisiones. Hemos aprendido mucho y estamos aplicando este aprendizaje en nuestro municipio ”.

- El alcalde de Coto Brus, Costa Rica

“Para una ONG con más de 45 años de experiencia, ONU-Hábitat ha sido una fuente importante de conocimientos y actualización.”

- Claudia Blanco, Director Vicepresidente Ejecutivo de FUNDASAL

110. Las estrategias de implementación de ONU-Hábitat a menudo tuvieron un aspecto didáctico que fue refrescante para los socios y beneficiarios nacionales porque se basaba en el diálogo y la facilitación, en lugar de la prescripción. Nuevos enfoques para resolver viejos problemas fueron validados sobre la base de los resultados obtenidos; las experiencias y metodologías fueron sistematizadas con participación de los beneficiarios. Este modus operandi elevó la curva de aprendizaje para los socios locales y garantizó la memoria institucional a través de la documentación de los procesos de implementación y las “mejores prácticas”.

“[El proyecto] ha sido un pionero en El Salvador debido a su producción normativa sin precedentes para el sector ... No hubo nuevas políticas públicas, leyes o normas formuladas para el sector de la construcción desde la década de 1960.”

- Asentamientos Urbanos Productivos Integrales y Sostenibles, en El Salvador: Evaluación final

111. Oportunidades para la participación local Aunque esto no cae naturalmente en las categorías de producto o servicio, la disposición permanente de la ONU-Hábitat respecto a la participación local y la asociación incrementó los efectos del desarrollo de capacidades

de sus proyectos y mejoró su eficacia. Los aportes de los beneficiarios en las diferentes etapas del ciclo del proyecto proporcionaron una “comprobación real” que fortaleció las capacidades de gestión adaptativa y la capacidad de respuesta. Los beneficios fueron mutuos: las consultas previas a la ejecución y el diseño de mecanismos de participación de la comunidad, han ayudado a ONU-Hábitat a articular metas realistas y alcanzables; mientras que la asignación de las responsabilidades de gestión y supervisión a las organizaciones de base comunitarias, elevaron la curva de aprendizaje para los actores locales. Los efectos de la generación de capacidades y actividades de sensibilización, junto con los acuerdos asociativos de múltiples partes interesadas y el aprendizaje derivado de las experiencias de los proyectos, han mejorado claramente las capacidades de liderazgo en varias comunidades. Esto también se reflejó en el nivel de compromiso de los beneficiarios, según lo observado por los proyectos de la Gobernanza del Agua y Saneamiento en México y Ecuador, donde los residentes locales aportaron con mano de obra y dinero en efectivo para la realización de mejoras urbanas.

112. Altos niveles de apropiación nacional se registraron en la mayoría de las intervenciones del proyecto. Mecanismos de gobernanza locales fueron apoyados, contribuyendo decisivamente a la pertinencia y la eficacia de los proyectos. En El Salvador, el Vice Ministro de Vivienda actuó como el director nacional del proyecto, mientras que a nivel municipal, ADESCOs estaban a cargo de la movilización de los residentes. Las deficiencias en la titularidad o en la participación, dependían de la complejidad de las situaciones a las que se enfrentaban, siendo por lo general influenciadas por factores externos: Las comunidades tuvieron que hacer frente a divisiones internas, y los socios municipales a veces eran incapaces de responder con eficacia cuando los conflictos surgían (a pesar de los esfuerzos para su resolución). Irónicamente, hubo desequilibrios ocasionales ante los altos niveles de inclusión y participación que se ofrecían a los beneficiarios: En el municipio de Santa Tecla de San Salvador, los cambios en el liderazgo político y conflictos internos entre asociaciones de vecinos de la barriada de La Cruz, condujeron la implementación del proyecto a un punto muerto e impidieron la construcción de un complejo comercial y un bloque multifamiliar de viviendas. Esto entorpeció el logro de los resultados clave y debilitó valor de demostración del proyecto.

113. Política mejorada y ambientes normativos. Es probable que esta contribución tenga efectos más allá del término del proyecto. ONU-Hábitat mostró un rendimiento muy eficaz cuando apoyó a la formulación y aprobación de nuevas leyes o normas con socios nacionales – asesores legislativos, desayunos de programación de trabajo entre sesiones legislativas, y la organización de viajes de estudio a países con “buenas prácticas” sobre marcos legales y regulatorios. A través de estas acciones, ONU-Hábitat influyó directamente en el diseño y la aprobación de una legislación histórica en El Salvador, Ecuador y México. El modelo desarrollado para la mejora urbana en El Salvador ha influido en las políticas del gobierno y será replicado en una escala más amplia para reubicar asentamientos ilegales que atentan contra la red ferroviaria nacional (esto dependerá en parte de los resultados de las elecciones nacionales en el 2014). Del mismo modo, el modelo piloto de cooperación público-privada en la región de Brunca, Costa Rica, también fue adoptado como política nacional por decreto de gobierno y al parecer se está aplicando en la zona de la frontera norte y el puerto caribeño de Limón. Como se describió anteriormente, ONU-Hábitat desempeñó un papel importante en la modificación de los marcos legales/reglamentos para los sectores del agua y saneamiento de México y de Ecuador; nuevas leyes ampliaron el acceso de la comunidad a estos servicios y propiciando el manejo y la supervisión local.

“Estamos muy satisfechos y agradecidos porque esto es real.”

- ADESCO miembro del Municipio de Apopa, en referencia a las actividades del proyecto Asentamientos Urbanos Productivos Sostenibles e Integrados, en El Salvador

114. Mejora de la infraestructura y los servicios urbanos ONU-Hábitat trabajó bajo el marco del Programa Conjunto incluyendo enfoques innovadores para mejorar la infraestructura y los servicios, a veces en conjunto con iniciativas de desarrollo locales administrados por el PNUD. Esto ha dado lugar a mejoras físicas en municipios periurbanos como Apopa en San Salvador, donde se construyó un centro comunitario, se pavimentaron las calles, se mejoraron las instalaciones de almacenamiento agrícola y se construyó un centro recreacional al

aire libre, construido en un terreno recuperado de un vertedero de basura, en colaboración con la Asociación Local de Desarrollo (ADESCO). Al cobrar a los residentes de los servicios de comercialización agrícola y a los visitantes por utilizar las instalaciones de esparcimiento, ADESCO podría generar una parte sustancial de los fondos necesarios para sostener estas mejoras.

115. La creación del Foro de Autoridades Municipales (FAM) en la región Brunca de Costa Rica ayudó a construir un consenso en torno a los proyectos prioritarios. A través de la FAM, ONU-Hábitat contribuyó indirectamente a la región apalancando fondos del gobierno central y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) destinados a inversiones de capital que incluyen un nuevo relleno sanitario, mejoras en las carreteras, el mejoramiento de un mercado y un nuevo aeropuerto. En el municipio de Santa Tecla de San Salvador, ONU-Hábitat desempeñó un papel importante en el diseño y construcción de viviendas multifamiliares y un complejo comercial en un barrio pobre, motivando a AECI a invertir más de US \$ 1 millón en los sistemas de agua y alcantarillado. Sin embargo, el proyecto fue paralizado por desacuerdos internos entre los residentes locales, y el Programa Conjunto finalizó sus servicios administrativos antes de poder hacer el primer desembolso al contratista.
116. También se proporcionó apoyo para democratizar el manejo de los sectores de agua y saneamiento, mejorando el acceso de la comunidad al agua potable. ONU-Hábitat desempeñó un papel principal en el diseño y supervisión de la construcción de instalaciones de agua y alcantarillado en aproximadamente 20 cantones rurales de Ecuador. En México, apoyó el diseño de demostración de los sistemas de agua y equipos de filtración, y capacitó a los comités locales en los municipios piloto para manejar los sistemas y monitorear la calidad del agua.
117. Mejora de la seguridad ciudadana a través de la recuperación de los espacios públicos ONU-Hábitat trabajó con el gobierno municipal en Costa Rica y Brasil para recuperar espacios públicos que estaban degradados e inseguros, mediante la participación de los residentes locales, organizaciones comunitarias y grupos de jóvenes en su revitalización física y social. Estos proyectos aplicaron los métodos de Ciudades Seguras del programa global de ONU-Hábitat, incluyendo iniciativas de demostración locales y capacitación para la prevención de conflictos. Los

residentes locales organizaron conciertos musicales, eventos artísticos y reuniones sociales que han fortalecido la cohesión del barrio y reducido la incidencia de la delincuencia en vecindarios específicos. El éxito alcanzado en municipios como Montes de Oca y Guararí en el área metropolitana de San José, se refleja en la continua demanda de este tipo de actividades y su apropiación por parte de los gobiernos municipales como programas internos; en Montes de Oca por primera vez se asignaron fondos del presupuesto municipal en apoyo a un programa cultural.

118. Además, las contribuciones de ONU-Hábitat para el diseño de indicadores de calidad del agua (en Ecuador y México); el análisis de la vulnerabilidad climática urbana (México); y la incorporación de temas de género en los programas municipales y estatales (Brasil y Ecuador) también son reconocidas en las respectivas evaluaciones de los proyectos.

5.4 IMPACTO

119. Las evaluaciones finales de los proyectos no reportan efectos medibles en la consecución de los ODM nacionales, y varias reconocen las dificultades para esto. El diseño del proyecto y el sistema de monitoreo no correlacionaron los productos finales o resultados, al avance de los ODM. Esto es algo sorprendente teniendo en cuenta que los ODMs fueron la principal justificación para el apoyo del F-ODM y la creación del Programa Conjunto. Sin embargo, el intento de vincular el desempeño y el impacto a los ODMs habría sido difícil y poco práctico. Parte del problema es la escala: Los impactos de los proyectos eran a menudo locales, a pequeña escala y probablemente imposibles de rastrear en términos de ODM, dado su tamaño y falta de objetivos subnacionales o municipales de ODM.²² Mientras que varios proyectos han contribuido a revisar o crear nuevas políticas y leyes que fortalecen las condiciones propicias para el progreso de ODM, los efectos no son cuantificables. Como se señaló en la sección 3.5 una serie de resultados de los proyectos no eran medibles o eran incipientes en el momento en que terminó el proyecto. Muchas iniciativas sobre el terreno fueron experimentales y buscaban demostrar

22 F092 – Asentamientos Urbanos Productivos Sostenibles e Integrados, en El Salvador fue el único proyecto de la muestra que desarrolló una Línea Base previa a la ejecución, la cual mide cambios en indicadores seleccionados que eran atribuibles al proyecto.

nuevos enfoques. Esto se hizo en varias locaciones, en algunos casos sistematizadas y documentadas para influir en las políticas públicas y estimular su replica. Para influir en los resultados y lograr el progreso de ODM, deben traducirse en programas concretos, apoyados en una escala más amplia.

“Debido a la naturaleza transitoria del programa interinstitucional, no es posible estimar adecuadamente la medida en que los resultados de desarrollo son atribuibles a la iniciativa del programa el reto es determinar hasta qué punto las actividades y productos de investigación y promoción del programa han sido los factores determinantes ... ”

- Evaluación Final del Programa Interinstitucional para la Promoción de la Igualdad de Género, Étnia y Raza(traducido del texto en lengua portuguesa)

120. En retrospectiva, las expectativas alrededor del Programa Conjunto parecen poco realistas, considerando el tiempo y los recursos asignados. El F-ODM financió 54 programas conjuntos en países de América Latina y el Caribe por un monto global de US \$ 301,2 millones, de los cuales US \$ 6,794 millones se destinaron a ONU-Hábitat. Los presupuestos de los proyectos de ONU-Hábitat oscilaron entre menos de US \$ 127.394 hasta US \$ 2,7 millones. En la mayoría de los casos, esto fue insuficiente para lograr un impacto sobre los ODM. Como se señaló en la última evaluación de Seguridad con la Ciudadanía en Comunidades Brasileñas, los US \$ 5,2 millones de presupuesto del proyecto fue una “suma muy pequeña” para afectar los niveles de violencia - como fue limitada la muestra de municipios participantes – respecto a las necesidades reales y los fondos ya destinados para este fin por el gobierno brasileño (programas nacionales como Escola Aberta o “Escuela Abierta” recibieron hasta US\$ 50 millones, según el informe final de evaluación). En la mayoría de los países, la escala de la intervención necesaria para generar una “masa crítica” de impacto e influir en el progreso de ODM, requerirá de un compromiso político y presupuestario a mediano plazo de parte de las autoridades nacionales, lo que está fuera del alcance del proyecto o de las responsabilidades de ONU-Hábitat.

5.4.1 Estilos de vida mejorados en comunidades piloto

121. Sin embargo, los resultados de desarrollo y los impactos locales fueron logrados por los proyectos incluidos en la muestra de la evaluación. Estos incluyeron mejoras en los estilos de vida en municipios de Ecuador, San Salvador y México, donde los residentes tienen ahora acceso a servicios de agua potable y saneamiento. En El Salvador, las actividades de mejoramiento urbano impulsadas localmente han mejorado la infraestructura física (carreteras, drenaje, instalaciones de almacenamiento agrícola), construyendo un centro comunitario y generando oportunidades de recreación que antes no existían (y que tienen el potencial de generación de ingresos). Los granjeros locales se benefician con menores costos de almacenamiento y transporte hacia el mercado. La seguridad propietaria ha mejorado a través de la legalización de las viviendas informales; aunque en realidad se beneficiaron pocas familias, las asociaciones locales de desarrollo comunitario (ADESCOs) ahora entienden el proceso en cuestión y están en condiciones de llevarlo a cabo. La seguridad ciudadana en municipios seleccionados de Brasil, Guatemala y Costa Rica ha mejorado claramente con la recuperación de espacios públicos para uso cultural y recreativo. La aprobación de inversiones importantes de capital para la región Brunca de Costa Rica, mejorará los estilos de vida locales y las condiciones ambientales a través de mejoras en las carreteras, un relleno sanitario, un nuevo mercado y un aeropuerto que servirá a seis municipios; se espera que las inversiones mejoren las condiciones para el turismo y el desarrollo agroindustrial. Sin embargo, muchas de las iniciativas apoyadas por el proyecto están perdiendo impulso rápidamente y requieren un compromiso mayor de los socios nacionales y regionales a fin de que se mantengan.

5.4.2 Políticas Nacionales Mejoradas y Marcos Legales/Normativos

122. Las iniciativas de ONU-Hábitat que tenían un potencial de mayor impacto a escala nacional, fueron las que apoyaron a las instituciones nacionales en la redacción o modificación de leyes y reglamentos nacionales. Como se señaló anteriormente, ONU-Hábitat demostró capacidad y el “know-how” para trabajar en los niveles políticos y legislativos en El Salvador, Ecuador y México, entre otros países.

123. Si bien es pronto aún para esperar los impactos de las leyes recientemente aprobadas o modificadas puesto que todavía tienen que aplicarse, el potencial de impacto a largo plazo está claramente presente. Las disposiciones legales están ahora listas para avanzar con la legalización de aproximadamente 300.000 unidades de vivienda y lotes urbanos en El Salvador, los cuales carecen de título (casi el 30% del stock nacional de viviendas); y para canalizar el crédito de la banca privada a residentes de bajos ingresos para los títulos y mejoras de vivienda bajo la Ley de Loteamiento y Ley de Banca de Desarrollo. Del mismo modo, la Ley de Reducción de Trámites agiliza los procedimientos administrativos para la aprobación para la construcción y para realizar mejoras urbanas, reduciendo el tiempo y los pasos involucrados. La aplicación de “una ventana única” prevista en esta normativa, pondría El Salvador por debajo de la media de América Latina en cuanto a la aprobación y el tiempo promedio de procesamiento. Esto podría proporcionar un estímulo para la inversión y el desarrollo urbano.

“... Uno de los impactos relevantes generados por el Programa Conjunto fue la incorporación de los actores comunitarios y municipales en la legislación sobre la gestión del agua ... Este aspecto es fundamental para el fortalecimiento de las formas sociales que están surgiendo en el programa, y su reconocimiento y acceso a la financiación mediante ley”.

- Evaluación final de México del proyecto Fortalecimiento de la Gestión Efectiva y Democrática del Agua y el Saneamiento (traducido de la versión en español)

124. En Ecuador, se espera que la aprobación de una normativa integral de agua y saneamiento, amplíe el acceso de la comunidad a los servicios de agua (Ley de Prestación de Servicios de Agua y Saneamiento) y garantice una mejor calidad del agua a través de la supervisión comunitaria (Plan Nacional de Vigilancia de la Calidad de Agua). El nuevo marco también se ocupa de la dimensión cultural en el diseño y provisión de los servicios de agua (Política Nacional de Cultura del Agua) y busca mejorar la coordinación institucional en virtud de un Plan Nacional del Agua. Tomados en conjunto, podrían tener efectos de largo alcance en los próximos años si la voluntad política, los recursos

presupuestarios y las capacidades institucionales juegan su papel. En los estados mexicanos de Tabasco y Chiapas, las organizaciones locales, las asociaciones de ciudadanos IMCA y los tradicionales patronatos están ahora mejor posicionados para influir en el manejo de los servicios de agua en sus comunidades - y ahora pueden acceder a financiamiento externo - a raíz de la revisión de la Ley de Aguas y la Ley de Agua y de Sustentabilidad.

5.4.3 Actitudes de los Socios y Compromiso con el Desarrollo Local

125. Posiblemente los impactos más importantes que se han atribuido al Programa Conjunto y ONU-Habitat, en particular, son los cambios en la actitud y conducta colectiva que fueron inducidos a través de la participación de actores locales. ONU-Habitat ha desempeñado un papel importante para influir en los cambios en la actitud y el compromiso de las organizaciones de la comunidad hacia el desarrollo local, y en el fortalecimiento de la capacidad de organización y de gestión que faltaban. En varios casos, los avances en estas áreas han alterado en forma sustantiva la relación entre las organizaciones comunitarias y el gobierno municipal.
126. El punto anterior pone de relieve un importante proceso de aprendizaje. A través de la participación en iniciativas lideradas por ONU-Habitat, las cuales nutrieron la participación y la apropiación local, las comunidades fueron encaradas a nuevos retos. Ellas necesitan hacer la transición de beneficiario, a socios, y al hacerlo, aprender a administrar presupuestos, planificar acciones de manera estratégica; y en algunos países, hacer co-gestión de los servicios públicos con el gobierno local. Esto requirió mayores niveles de protagonismo y responsabilidad que la ofertada por la mayoría de los proyectos, y sirvió para elevar la capacidad y las expectativas de los residentes y organizaciones locales - tanto en la conciencia de su propio potencial, como para exigir un mejor desempeño y capacidad de respuesta de parte del gobierno local. En muchos casos esto se apartó significativamente de los espacios tradicionales y más pasivos de participación ofertados en el pasado. Los gobiernos municipales, han respondido de diferentes maneras este rol fortalecido de las organizaciones comunitarias, dependiendo de su inclinación política y su nivel de compromiso. Sin embargo, reconocen los cambios que fueron estimulados por enfoque de ejecución aplicado por ONU-Habitat.

127. El impacto resultante se traduce en un cambio en la configuración de las relaciones de poder locales, entre los gobiernos municipales y las organizaciones de base comunitarias. Un nuevo umbral fue alcanzado, siendo la barra fija colocada en un nivel más alto en municipios tales como Apopa, San Salvador, donde los ADESCOs han logrado la construcción de infraestructura y servicios comunitarios, cobrando en la actualidad tarifas a los usuarios. De hecho, esto es de lo que el “empoderamiento” trata. En Costa Rica y Brasil, se perciben mejoras en la cohesión social y en la seguridad ciudadana en los barrios en los que ONU-Hábitat, apoyó a la recuperación de espacios públicos para actividades de la comunidad.
128. Sin embargo, los procesos participativos de desarrollo también pueden caer fuera del control del proyecto, con efectos impredecibles. Esto sucedió en el barrio de La Cruz, donde el alto nivel de participación y apropiación local, ha conducido a que una facción de la asociación de vecinos de los barrios marginales, interrumpa el proyecto de construcción de un complejo multifamiliar comercial/residencial. Hasta el momento el gobierno municipal ha sido incapaz de mediar en el conflicto.
129. El nivel de participación y responsabilidad ofrecido a los actores locales, tuvo a menudo el efecto de aumentar el nivel de compromiso. Esto fue observado en las contribuciones en especie y en el apoyo financiero, realizadas por residentes de bajos ingresos, con el propósito de ayudar a mejorar los servicios de agua y saneamiento en México y Ecuador. Así como en el uso de un mecanismo de supervisión comunitaria, para controlar la oferta y calidad de los servicios de agua. Tales ejemplos, son indicativos de la identificación local hacia el Programa Conjunto, y de modo particular, con los componentes gestionados por ONU-Habitat, .

5.5 SOSTENIBILIDAD Y RÉPLICA

130. A pesar del momento ex post de esta evaluación, aún es pronto para realizar una evaluación de pleno derecho sobre la sostenibilidad de los resultados del Programa Conjunto. Las actividades del proyecto, habían terminado 6 a 12 meses antes de la evaluación, lo cual fue suficiente para evaluar la continuidad (y en algunos casos) la réplica de las actividades. Empero, es aún prematuro evaluar con fiabilidad, el grado en el que habían sido apropiadas y sostenidas por socios nacionales o locales. Los resultados de desarrollo fueron a menudo incipientes o en proceso

de consolidación en el momento de la evaluación. Entre los más importantes están la aprobación de nuevas políticas públicas/leyes y el fortalecimiento de las capacidades locales. Sin embargo, éstos logros requieren de períodos de gestación antes de que se sientan sus efectos. Del mismo modo, las políticas deben moverse desde la formulación hasta la ejecución, para que puedan contribuir a los productos previstos o sostener los resultados.

131. La sostenibilidad depende de una combinación de factores que varían de acuerdo al particular contexto. A nivel local, la sostenibilidad se ve muy afectada por las coyunturas políticas. Las inconsistencias en los compromisos políticos o en el liderazgo - debido a elecciones o cambios del personal de los asociados, como ocurrió con el MIDUVI de Ecuador o FEDEMSUR en la región Brunca de Costa Rica - son un obstáculo importante para la continuidad de las acciones. La evaluación final del proyecto Consolidación de la Paz en Guatemala, tomó nota de las preocupaciones asociadas con respecto a la transición política que seguiría a las elecciones nacionales; por esta razón, se han hecho esfuerzos para finalizar las actividades del proyecto con antelación. En el momento de las visitas de evaluación, varios países centroamericanos se encontraban al borde de las elecciones nacionales, los resultados de las cuales determinan en gran medida el compromiso político y presupuestario disponible para mantener y construir sobre los resultados del proyecto. Incluso cuando las circunstancias políticas son favorables, los asuntos de vivienda y los de las instituciones públicas que apoyan al sector, son a menudo insuficientemente financiados y tienen limitada influencia política.
132. Si el período de ejecución de tres años previsto por el F-ODM, apenas fue adecuado para ejecutar las actividades del proyecto, también era claramente insuficiente para permitir la transferencia y apropiación de los resultados por parte de los socios nacionales. Como se mencionó anteriormente, la combinación de falta de tiempo y la ausencia general de estrategias de salida, limitó las oportunidades para la consolidación de los resultados. Esto era de esperar, ya que la evaluación de medio término del proyecto Brunca, había recomendado que se diseñe e implemente una estrategia de sostenibilidad durante la segunda mitad de la ejecución del proyecto.
133. Hay limitaciones metodológicas que socavan la evaluación de la sostenibilidad. Los evaluadores entrevistaron a los participantes de cuatro proyectos que se habían implementado en tres países (El

Salvador, Costa Rica y Ecuador), pero no pudieron hacer contacto con una muestra representativa de los participantes de los proyectos restantes o de los países de la muestra de evaluación (con excepción de Guatemala). Por otra parte, todas las evaluaciones finales se han llevado a cabo durante el proceso de ejecución y por lo tanto hay poco que decir sobre la sostenibilidad post-proyecto. De ahí que el análisis se basa en gran medida en la inferencia y en una evaluación de la probabilidad de sostenibilidad, basada en la presencia de condiciones que permitan la continuidad del impulso y de otros factores.

134. Estas condiciones favorables son más evidentes en la aprobación o revisión de las políticas nacionales, la legislación y los marcos regulatorios, que mejoran las perspectivas de sostenibilidad a través del tiempo - suponiendo que se han presupuestado y aplicado adecuadamente. Tres de los nueve proyectos de la muestra de evaluación - Asentamientos urbanos y productivos sostenibles e integrados en El Salvador; Gobernanza del Sector Agua y Saneamiento en el Ecuador; y Fortalecimiento de la Gestión Efectiva y Democrática del Agua y el Saneamiento, en México - han influido en los entornos legales y regulatorios a nivel nacional o sub-nacional, con la participación de ONU-Habitat. Dos de estos proyectos, apoyaron los sectores de agua y saneamiento (México y Ecuador), y crearon competencias jurídicas para la gestión y supervisión de estos servicios por parte de organizaciones de la comunidad estableciendo mecanismos de cooperación interinstitucional, que podrían mejorar el futuro acceso al agua potable segura, con beneficios asociados al sustento y a la salud (que también son indicadores de sostenibilidad). El resto de la legislación garantiza el acceso al crédito para los residentes de bajos ingresos, que lo usan para procesar títulos y mejorar las condiciones de sus viviendas en El Salvador, reduciendo el tiempo necesario para tramitar los permisos de construcción. Se espera que ambos tengan impacto en el tiempo, mediante la aceleración de la legalización de la propiedad de la vivienda y el fomento de las inversiones, como otras mejoras en los barrios urbanos marginales.
135. La transferencia y la reproducción de las mejores prácticas a nivel de políticas públicas, proporcionan indicadores adicionales de sostenibilidad. Esto se observó en El Salvador, donde el enfoque de mejora urbana aplicada por ONU-Habitat, ha influido en las políticas nacionales para la vivienda social; y está siendo replicado en parte, en un programa de infraestructura urbana financiada por el BID, mediante

la reubicación planificada de asentamientos ilegales, situados en tramos de la red nacional de ferrocarriles cuya reactivación está programada. El desempeño de ONU-Habitat en El Salvador, ha llevado a la aprobación de un programa de cooperación a mediano plazo con el Vice-Ministerio de Vivienda de este país, programa que incorpora elementos conceptuales y metodológicos que se experimentaron en el marco del Programa Conjunto. El enfoque de ONU-Habitat para la movilidad social en los barrios marginales, está siendo aplicado en 20 municipios de San Salvador por FUNDASAL, una reconocida ONG nacional, socia del proyecto. El análisis de las cadenas de producción, tal como se aplica al sector de la vivienda, sigue siendo utilizado por los socios nacionales que incluyen la Universidad de América Central y HOLCIM. En Brasil, el ISER y el Programa UPP replicaron la metodología aplicada para la Auditoría de la Mujer, en el marco del Programa Interagencial de Promoción para la Igualdad de Género, Raza y Etnia en cuatro favelas.

136. También se encontraron condiciones para la réplica en Costa Rica, donde, a pesar de la rápida disminución de la continuidad de las iniciativas apoyadas por el proyecto Brunca, el Ministerio de Economía emitió recientemente el decreto ejecutivo N° 37027-PLAN MEIC- que adopta el enfoque iniciado por el proyecto, en apoyo a la pequeña y mediana empresa, el fortalecimiento de la competitividad regional y la promoción de la asociación público-privada como política nacional. Elementos de este enfoque, están siendo replicados en la región de la frontera norte con Nicaragua, y el puerto caribeño de Limón, que está programado para una gran reconstrucción como puerto libre.
137. A causa de la disminución de la delincuencia y el mejoramiento de la cohesión social en los barrios que antes eran inseguros, los gobiernos municipales de Montes de Oca y Guararí, han adoptado la recuperación de espacios públicos para actividades comunales por los residentes locales, como actividades básicas que edifican las relaciones del gobierno municipal con organizaciones comunitarias y grupos de jóvenes. En Montes de Oca, fondos municipales fueron asignados después de fin del proyecto para extender la iniciativa. Esta fue la primera vez que el gobierno local había proporcionado fondos para esas actividades. El oficial a cargo, expresó su esperanza de que el Concejo Municipal en su próxima reunión, vote a favor para adoptar la iniciativa como un programa permanente, asignándole una partida presupuestaria.

138. La instalación de almacenamiento agrícola y parque recreativo construido por la organización local ADESCO en Apopa, San Salvador (con orientación de ONU-Habitat), tiene un fuerte potencial de sostenibilidad, dado el ingreso que se espera proveniente del pago de tarifas de parte de los usuarios. También hay evidencia de continuidad en las responsabilidades asumidas por las organizaciones de base comunitarias, para la gestión y supervisión de los servicios de agua y de infraestructura. Sin embargo, la sostenibilidad en este contexto sigue siendo muy dependiente de las coyunturas políticas. Vuelcos electorales pueden socavar el perfil creciente de organizaciones de la comunidad mediante la restricción de su participación en los proyectos municipales o el acceso a la financiación. El código municipal de El Salvador, no incluye disposiciones relativas a la función o el nivel de participación de ADESCOs, y los espacios que se ofrecen para su participación continua, son en gran medida discrecionales y dependen de las actitudes de las autoridades del gobierno local.
139. Hay también una dimensión interna, institucional, para la sostenibilidad. Las pequeñas agencias de las Naciones Unidas ONU-Hábitat, han utilizado los fondos del F-ODM como punto de partida para fortalecer su perfil institucional en el plano nacional. Esto ha dado lugar, a un acuerdo de cooperación a mediano plazo en El Salvador y a nuevas oportunidades de proyectos en otros lugares, que son claves para la presencia de ORPALC en la región. El Programa Conjunto ha ayudado claramente a ORPALC a ampliar su cartera de proyectos y su red de aliados, así como a su expansión institucional como personal técnico que fue contratado para ejecutar las actividades de proyectos financiados en el marco del Programa Conjunto. Esto conduce a la cuestión de la capacidad de ORPALC para gestionar y mantener el crecimiento institucional a nivel nacional, en un entorno competitivo donde la presencia depende en gran medida de la financiación externa.
140. El Salvador, ya ha sido mencionado como un relato de éxito en este sentido. En otros países - en especial aquellos que no permiten compartir costos con fondos del gobierno o tienen limitada presencia de donantes - ONU-Hábitat, no tuvo la capacidad de mantener el impulso después de la conclusión de sus dos proyectos, disminuyendo considerablemente los niveles de actividad. La oficina nacional en Guatemala se cerró, en otros países un reducido equipo de personal técnico a tiempo parcial está tratando de desarrollar propuestas de proyectos y oportunidades de financiación para permanecer operando. En algunos casos, esta crisis ha debilitado la imagen y la credibilidad de ONU-Habitat.
141. El papel de apoyo de la sede de la ORPALC y ONU-Hábitat para colaborar a las actividades en los países bajo estas circunstancias, no es clara. Tampoco parece desempeñar un rol muy activo en ese sentido. Aunque las solicitudes del gobierno y la financiación de proyectos son el "resultado neto", para justificar la presencia de la organización, también es claro que las ventajas comparativas de ONU-Hábitat, incluyendo productos de conocimiento que son innovadores y de gran relevancia para una región urbanizada - éstas todavía no encajan necesariamente en la ranura del proyecto. Disposiciones alternativas que son más eficientes, necesitan ser consideradas, como ser la sub-regionalización de proyectos o el uso de contratos de retención para los expertos nacionales, que estén familiarizados con los enfoques técnicos y conceptuales de ONU-Habitat. El personal de los países entrevistados, expresó la necesidad de apoyo y respaldo para formular proyectos con calidad, aplicando enfoques de los donantes y las autoridades nacionales, a la vez de proporcionar asesoramiento técnico de alto nivel en ocasiones. Esto puede requerir inversión interna por ONU-Hábitat en el corto plazo, hasta que las operaciones de los países adquieran su propio impulso y sean capaces de atraer financiamiento externo. En la mayoría de los países de ALC, la capacidad de la organización para proporcionar este tipo de apoyo será esencial para sostener - y también al proyecto - la imagen corporativa positiva, que surgió del Programa Conjunto.

6. CONCLUSIONES

Relevancia:

142. El Programa Conjunto del F-ODM para América Latina y el Caribe, ha sido un impulsor clave para la colaboración entre agencias. Ha contribuido a las políticas de “Una ONU” y de Unidos en la Acción, habiendo conducido a una mejor comprensión de las fortalezas y debilidades de la modalidad de Programa Conjunto, tal como se practica actualmente. El Programa Conjunto y la disponibilidad de fondos para un período de tres años, fue un importante estímulo para la coordinación de las agencias y la convergencia temática. Esto fue más evidente en la etapa de diseño, cuando se utilizaron dinámicas interactivas (no siempre es el caso), y cuando las agencias compartieron oficinas comunes durante la implementación. El Programa Conjunto benefició a los programas más pequeños no residentes de la ONU y a las agencias en particular, al democratizar el acceso al financiamiento, anulando las jerarquías de las agencias dentro del país (aunque no siempre), y creando nuevas oportunidades de asociación que realzaron el posicionamiento estratégico de ORPALC en la región. En este sentido, las agencias de las Naciones Unidas participantes, fueron las principales beneficiarias del Programa Conjunto.
143. El Programa Conjunto proporcionó a ONU-Hábitat del medio para proponer nuevos conceptos que fueron apoyados con conocimientos técnicos especializados y de ejecución de proyectos de desarrollo de capacidades. La participación en el Programa Conjunto, proporcionó una serie de oportunidades a ORPALC para ampliar el mandato de ONU-Habitat, desarrollar e implementar actividades innovadoras y mejorar la colaboración y comunicación con otras agencias de Naciones Unidas, ejecutores asociados y la sociedad civil. El efecto combinado de estas acciones fue usado como un medio para asegurar la pertinencia del proyecto a las prioridades nacionales y locales. ORPALC entendió el valor estratégico del Programa Conjunto, como un “punto de entrada” para expandir la presencia institucional en los países donde las actividades anteriores fueron escasas. Esto fue ayudado por el desempeño en la ejecución del proyecto, que fue en general satisfactorio y en algunos casos, sobresaliente. Un concepto más amplio de Hábitat fue propuesto, vinculando

asentamientos humanos con los medios de sustento, la interacción social, las actividades productivas y el acceso a los servicios básicos. Más importante aún, estos conceptos se demostraron “sobre el terreno” a través de varias iniciativas del Programa Conjunto.

Eficiencia:

144. Los resultados de los proyectos fueron limitados por diseños demasiado ambiciosos y por arreglos institucionales complejos. Como se mencionó anteriormente, los proyectos fueron diseñados con expectativas altas, generadas por la naturaleza competitiva de la aprobación del F-ODM. Del mismo modo, la dinámica de implementación multi-agencial, plantearon demandas de coordinación considerables. La coordinación requiere tiempo y recursos. Más aún cuando a varias agencias les es encomendado la implementación de diferentes actividades del proyecto. La mayoría de los proyectos involucraron complejas estructuras institucionales de trabajo, que abarcaron diferentes niveles, donde cada agencia de la ONU tendió a atraer a sus propios socios. Hubo pros y contras con este acuerdo, con más de una evaluación revelando que el desempeño era obstaculizado por el excesivo número de resultados de los proyectos y de las agencias participantes. En retrospectiva, parece que el acceso de las agencias al Programa Conjunto y a los fondos del F-ODM, a menudo era percibido más como un derecho, que una cuestión basada en méritos, siendo difícil excluir a las agencias interesadas a nivel de país. Como resultado, el diseño del proyecto, implicó a menudo, un conglomerado de contribuciones de diferentes agencias, en lugar de una visión programática integrada.

Eficacia:

145. ONU-Hábitat, ha demostrado ventajas comparativas en su enfoque para el diseño y ejecución de proyectos y en la transmisión de conceptos y métodos, que a menudo resultaron novedosos para los socios nacionales. El desempeño general de la ONU-Hábitat en los proyectos que fueron estudiados, fue generalmente satisfactorio y en algunos casos sobresaliente. Contribuyó positivamente a todos los proyectos y fue efectivo al involucrar a los

actores locales y socios externos, en iniciativas de mejoramiento urbano.

146. ONU-Hábitat ofreció apoyo técnico eficaz y bien informado a diferentes niveles, generando un efecto acumulativo que vinculo a la política nacional y el marco legal con los procesos de desarrollo locales. Esto optimizo su posicionamiento, generando oportunidades de asociación en varios niveles. Las estrategias de implementación del proyecto se basaron en el diálogo y la facilitación, en vez del uso de una fórmula. Nuevos enfoques para resolver viejos problemas fueron validados a través de los resultados obtenidos; siendo las experiencias y los métodos, sistematizados y documentados. Esto elevó la curva de aprendizaje de los actores locales, mientras que la memoria institucional se fortalecía. Cuando se trataba de un proyecto, los alcaldes municipales se mostraron reacios a participar, "cansados" de las actitudes prescriptivas de socios de proyectos anteriores, pero fueron atraídos por el rol de apoyo con un bajo perfil de ONU-Habitat. Varios socios nacionales han percibido este enfoque general, como una marca de ONU-Habitat, lo que mejora la imagen institucional.
147. La eficacia de ONU-Hábitat, fue construida sobre la experiencia del trabajo previo en los países con proyecto y la familiaridad de los consultores nacionales en los contextos locales y las políticas de desarrollo. La efectividad, se obtuvo mediante la contratación de equipos de consultores nacionales calificados, quienes comprendieron la orientación conceptual y metodológica de ONU-Habitat, y tenían una base de experiencia del país. La experiencia internacional reclutada, parece haber sido bien seleccionada y eficaz. El destacado papel que desempeñaron las instituciones nacionales, aseguró que el diseño del proyecto y los resultados de desarrollo previstos, estén en armonía con las prioridades nacionales.
148. Comparativamente, las ventajas más importantes de ONU-Hábitat están basadas en el conocimiento, lo que ha sido demostrado a través del Programa Conjunto, tanto en la política pública, como en los niveles locales. ORPALC fue capaz de formar equipos de consultores nacionales competentes en la mayoría de los proyectos. Estos equipos desarrollaron relaciones de trabajo con ministerios del gobierno, municipios, asociaciones de profesionales, empresas privadas y facultades universitarias, relación que a menudo fue mutuamente beneficiosa. Esto ofrece la posibilidad de construir, con el tiempo, equipos de expertos nacionales que sean independientes, pero

entrenados en el marco metodológico-conceptual de ONU-Habitat. Esto podría a su vez convertirse en una red de recursos de personas garantizadas a través de contratos de retención, con acceso a nuevos productos de conocimiento y experiencias mundiales, u otros incentivos. Tal acuerdo proporcionaría los beneficios de asegurar una reserva de conocimiento técnico familiarizado con temas nacionales y regionales, a la vez de garantizar un grado de presencia del país con posibilidades de movilizar nuevos apoyos. Esto es particularmente importante en regiones como América Latina, donde un número creciente de países, han entrado en la categoría de ingresos medios, con las consiguientes reducciones de la ayuda al desarrollo no reembolsable. En estos casos, los gobiernos nacionales pueden llegar a ser el principal cliente de ONU-Habitat.

Impacto:

149. ONU-Hábitat desempeñó un papel práctico y valorizó sus proyectos bajo el Programa Conjunto. La habilidad de ONU-Hábitat para articular a los participantes y fomentar asociaciones fructíferas, benefició a los proyectos en su totalidad. Esto ha influido en la política nacional y en los marcos legales/regulatorios, con una alta probabilidad de impacto, si la nueva legislación se hace cumplir. Hubo un impacto localizado en la demostración de nuevos enfoques para el mejoramiento urbano, y el acceso a servicios básicos y la seguridad ciudadana, los que fueron documentados y pueden ser replicados en una escala mayor. Los conceptos y enfoques innovadores dirigidos por ONU-Hábitat, han influido en la forma en que algunas instituciones nacionales asociadas ahora trabajan en estas áreas. Los cambios en las actitudes locales y en la capacidad de organización, durarán más allá del proyecto y es probable que se mantenga el impulso de las iniciativas en varias comunidades.
150. A pesar de la evidencia de los resultados de desarrollo, la contribución del Programa Conjunto para el logro de ODM es indirecta y no se puede medir. Las evaluaciones finales de los proyectos, no informaron sobre efectos medibles en relación al logro de los ODM nacionales, ni los evaluadores fueron capaces de obtener esta información durante sus visitas a los países. El diseño y seguimiento del proyecto no correlacionó los Productos o Resultados vinculados a la evolución de los ODM; existiendo dificultades comprensibles en hacer una conexión fiable. Datos de referencia previos a la ejecución, o indicadores cuantificables de los progresos, fueron

escasos en el diseño de la mayoría de los proyectos. En retrospectiva, el Programa Conjunto puede haber servido como un “punto de partida” para desarrollar o mejorar el sistema de seguimiento del país a los ODM, con alimentación sub-nacional.

Sostenibilidad:

151. Hay ejemplos alentadores de prácticas sostenibles y del impacto en los componentes de los proyectos manejados por ONU-Habitat. El potencial de sostenibilidad, fue más evidente cuando ONU-Habitat fue capaz de influir en los marcos legales/

regulatorios nacionales, y en mejoras urbanas locales, incluyendo los servicios de agua y saneamiento y la infraestructura comunitaria, entre otros. El potencial de sostenibilidad post-proyecto es más evidente en la aprobación o revisión de la legislación para el desarrollo urbano y los servicios de agua y saneamiento. Asimismo, en la ampliación de la mejora en los servicios de provisión de agua y en su calidad, para los municipios piloto. Algunas de las infraestructuras comunitarias desarrolladas con apoyo de la ONU-Habitat, tienen potencial de generación de ingresos, por ejemplo, las instalaciones de almacenamiento agrícola y el que fue un parque recreativo con atracciones.

7. LECCIONES APRENDIDAS

Pertinencia:

152. La diversidad temática de la modalidad del Programa Conjunto incentivó sinergias y una visión conceptual más amplia, más allá de los mandatos de los organismos tradicionales. Como resultado, las principales áreas de especialización de las agencias se enriquecieron y ampliaron. Esto fue más evidente cuando los componentes del proyecto fueron co-ejecutados por dos o más agencias, y no por separado como agencias individuales, como fue la tendencia predominante. Los temas transversales se centraron e incluyeron en el diseño de la mayoría de los proyectos. Asimismo los vínculos transversales entre actividades fueron destacados por más de una evaluación. Las cuestiones de género se desplazaron a través de los componentes del proyecto y las ventanas temáticas, siendo un catalizador eficaz para la convergencia de las agencias. La capacidad de ONU-Hábitat para integrar temas de género dentro de las actividades del proyecto, fue reconocida por los socios nacionales en varios países. El desarrollo de capacidades es otra área que ofrece grandes posibilidades para la aplicación conjunta entre las agencias.
153. La imagen institucional de ORPALC se fortaleció en la región de América Latina y el Caribe, como resultado de su participación en el Programa Conjunto. La asociación y la colaboración entre agencias posibilitaron a ORPALC influir más en los resultados de lo que hubiera sido posible por medio de proyectos "independientes". El posicionamiento inteligente de ORPALC respecto a las autoridades gubernamentales y las agencias de la ONU, junto con los resultados satisfactorios de los proyectos, ha dado lugar a nuevas oportunidades de proyectos en México y Colombia (según entrevistas a personal de ONU-Habitat) y a un acuerdo-país de cooperación, en el caso de El Salvador. En otros países, fue insuficiente el compromiso político y el financiamiento necesario para mantener operaciones y desarrollar nuevos proyectos, enfrentando ONU-Hábitat, dificultades en el mantenimiento de su presencia institucional en Guatemala (donde su oficina fue finalmente cerrada) y Costa Rica, entre otros.

Eficiencia:

154. Las conclusiones de la evaluación, apuntan a las debilidades estructurales y sistémicas que deben abordarse, con el fin de mejorar el rendimiento y la viabilidad en la modalidad de Programa Conjunto. Estas incluyen una aguda dependencia de financiamiento externo, como el factor impulsor clave para la adhesión de agencias a la programación conjunta (como se refleja en el rápido descenso de la colaboración, entre los organismos después de la terminación del Programa Conjunto); la persistencia de los "reservorios" institucionales, como se notó en la tendencia hacia la implementación paralela de componentes del proyecto por parte de agencias individuales. Igualmente, en los diferentes sistemas administrativos financieros utilizados (a veces incompatibles) por las agencias de la ONU, que también eran incompatibles con los socios nacionales. Estos hallazgos son críticos, pero tienen un potencial de aprendizaje: Las experiencias del Programa Conjunto han proporcionado una "comprobación realista" de la modalidad, poniendo de relieve las fortalezas, debilidades, y áreas que necesitan mejoras. Las lecciones derivadas de las experiencias de programación conjuntas, pueden proporcionar insumos para mejorar la modalidad, en iniciativas anticipadas o futuras. Los evaluadores están de acuerdo en que la programación conjunta, promete mucho para el sistema de las Naciones Unidas - en cuanto a la armonización de los esfuerzos institucionales, ofreciendo maneras más integradas y rentables para el ciclo del proyecto - pero todavía está en proceso de evolución.
155. El obstáculo fundamental en la implementación conjunta, reside en los diferentes sistemas financieros, administrativos y de información utilizados por los organismos de la ONU. Este es el tema que debe tenerse en cuenta para la programación conjunta en el futuro. Los sistemas administrativos utilizados por la ONU-Hábitat y algunos de los organismos más pequeños de la ONU, pueden ofrecer ejemplos de mejores prácticas para su replica en una escala más amplia. Estas prácticas se consideran más ágiles por los socios nacionales, que los provenientes de las agencias más grandes, cuyos sistemas están diseñados

con mayor énfasis en los mecanismos de control (y por tanto, son a menudo más lentos y engorrosos). La organización de los comités de adquisiciones interinstitucionales en futuros programas conjuntos, podrían ayudar a racionalizar y sincronizar los gastos, fomentar la integración presupuestaria conjunta, estimulando el uso conjunto de equipos y fondos.

156. A medida que el número de agencias participantes aumenta, también lo hace la necesidad de sincronizar las actividades y resultados que conducen a resultados y productos clave. El elevado número de agencias de la ONU, los componentes del proyecto y los resultados, en la mayoría de las iniciativas, condujo a menudo a problemas de coordinación; especialmente cuando las actividades implementadas por las diferentes agencias (o colocados en diferentes componentes del proyecto) fueron interrelacionados entre sí y dependientes unas de las otras para poder avanzar. Algunos proyectos perdieron valioso tiempo de ejecución, cuando las actividades de demostración se extendieron debido a largos procesos de evaluación o sus publicaciones, que no eran esenciales para el logro de un determinado resultado, se retrasaron. El éxito de la aplicación conjunta, depende en gran medida de la sincronización de los Productos que están conectados a lo largo de las “vías causales” que conducen a resultados y productos superiores. Es necesario que estos sean trazados en la etapa de diseño, debiendo ser programados de manera tal, que permita asegurar la vinculación y eleve el impacto acumulativo.²³
157. Trabajando bajo el mismo techo puede hacer una diferencia. Cuando el personal de una agencia diferente de la ONU fue retirado de su respectiva oficina nacional y compartía otra oficina, se incrementó notablemente la probabilidad de colaboración interinstitucional. Más actividades del proyecto se co-implementaron, los recursos se agruparon para gastos recurrentes, y las agencias estaban más dispuestas a ayudarse unas a otras cuando era necesario. Cuando estas condiciones ocurrieron, los diferentes participantes de las agencias, fueron capaces de construir una identidad colectiva del proyecto que se sobrepuso a las agendas habituales de las agencias y contribuyó a la eficiencia del grupo.

23 *La metodología Revisión de los Efectos a los Impactos (RoTI), desarrollada por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), incluye un enfoque de Teoría de Cambio que analiza estos vínculos en la etapa de diseño. Aunque destinada a proyectos medioambientales, dicha metodología puede ser aplicada otros sectores o áreas temáticas.*

Eficacia:

158. La ventaja comparativa más importante de ONU-Habitat, está basada en el conocimiento, lo que ha sido demostrado a través del Programa Conjunto, tanto en la política pública como en los niveles locales. ORPALC fue capaz de formar en la mayoría de los proyectos, equipos de consultores nacionales competentes. Estos equipos desarrollaron relaciones de trabajo con ministerios de gobierno, municipios, asociaciones de profesionales, empresas privadas y facultades universitarias, relaciones que a menudo fueron mutuamente beneficiosas. Esto ofrece la posibilidad de construir, con el tiempo, equipos de expertos nacionales que sean independientes, pero entrenados en el marco metodológico-conceptual de ONU-Habitat. Estos equipos podrían a su vez, convertirse en una red de recursos de personas fijas a través de contratos de retención, el acceso a nuevos productos de conocimiento, experiencias mundiales, u otros incentivos. Tal arreglo proporcionaría los beneficios de asegurar una reserva de conocimientos técnicos familiarizado con los temas nacionales y regionales, lo que a su vez garantiza un grado de presencia nacional con posibilidades de movilizar nuevos apoyos. Esto es particularmente importante en regiones como América Latina, donde un número creciente de países han entrado en la categoría de ingresos medios, con las consiguientes reducciones de la ayuda al desarrollo no reembolsable. En estos casos, los gobiernos nacionales pueden llegar a ser el principal cliente de ONU-Habitat.
159. El compromiso de ONU-Habitat en la asociatividad y la participación, incrementó la eficacia de la ejecución del proyecto. El énfasis constante de ONU-Habitat en la participación y en la apropiación de los proyectos, estimuló la responsabilidad y motivó a las organizaciones comunales a participar en las iniciativas locales, que en algunos casos continúan. La participación de los beneficiarios en las diferentes etapas del ciclo del proyecto, proporcionó un “control de realidad”, que mejoró las capacidades del equipo del proyecto para dar respuestas adaptadas y para realizar una gestión flexible, capaz de adaptación. Como se ha señalado, los beneficios fueron mutuos: las consultas periódicas y la participación han contribuido a que ONU-Habitat articule metas realistas y alcanzables; mientras que la asignación de las responsabilidades de gestión y supervisión de las organizaciones de base comunitaria, elevaron la curva de aprendizaje para los actores locales. Las capacidades de las organizaciones locales

asociadas, a menudo fueron fortalecidas a partir de su participación en el proyecto. Del mismo modo, la sistematización documentada de las experiencias y métodos del proyecto (por el personal del proyecto ONU-Habitat) enriquecieron la memoria institucional de los gobiernos municipales y las organizaciones comunitarias, al mismo tiempo de ofrecer directrices para su réplica.

160. ONU-Habitat fue más eficaz influyendo en la política pública nacional facilitadora y sobre los contextos legales, sobre todo cuando fue acompañado de iniciativas demostrativas locales. Las ventajas comparativas de ONU-Habitat fueron más evidentes cuando la ejecución del proyecto combinó iniciativas locales con el apoyo a la formulación de políticas nacionales. Se trabajó en diferentes niveles y frecuentemente de manera complementaria. Proyectos locales demostrativos se llevaron a cabo a través de organizaciones comunales y los enfoques exitosos fueron documentados para informar a los socios del gobierno. ONU-Habitat, apoyó los esfuerzos de promoción, dió asesoría técnica, organizó eventos de discusión y viajes de estudio para los legisladores como una estrategia para mejorar los marcos normativos legales/regulatorios, en ámbitos tan diversos como la vivienda social, agua y saneamiento, género y raza. Esto se hizo de manera muy eficaz con los legisladores en El Salvador. Hubo también experiencias exitosas en Ecuador y México. Personas encuestadas en los países visitados a menudo consideraron a ONU-Habitat como una de las agencias más receptivas y amigables entre las agencias de la ONU participantes en el Programa Conjunto.
161. Cuando algunos proyectos se estancaron, generalmente fue por efecto de factores externos a ONU-Habitat, tales como procesos electorales o cambios en el liderazgo de las instituciones asociadas. En la mayoría de los casos, la ejecución de proyectos se apresuró para compensar los retrasos del proceso de puesta en marcha. Como resultado, las estrategias de cierre o una transferencia gradual de las iniciativas del proyecto, no existían y la mayoría llegó a un punto muerto. La crisis económica inesperada en España, canceló toda consideración de tiempo o dinero adicional, a pesar de que hubo una extensión del proyecto en al menos un caso.
162. El paquete combinado de asistencia técnica y productos de conocimiento, vínculos arriba/abajo, la capacidad de catalizar alianzas y un enfoque inclusivo para la implementación del proyecto, ofrecen los

cimientos de un modelo corporativo que puede ser replicado exitosamente en otros países. En todos los países visitados, los socios nacionales elogiaron los conceptos y métodos frescos e innovadores que ONU-Habitat aportó al Programa Conjunto, al igual que su capacidad de ofrecer apoyo de calidad. Esto ha mejorado el posicionamiento de ORLPAC en la región, con estudios de casos exitosos, tales como El Salvador, donde se aprobó un acuerdo de cooperación con el gobierno. Los elementos más destacados de esta forma de hacer negocios, necesitan ser sistematizados y aplicados a otros países y regiones, como parte de la estrategia corporativa de ONU-Habitat.

Impacto:

163. Para la mayoría de los proyectos, la escala de la intervención necesaria para generar una "masa crítica" de impacto, e influenciar el progreso de ODM, habría requerido una política a mediano plazo, junto al compromiso de recursos por las autoridades nacionales. Tal situación estuvo fuera del alcance del Programa Conjunto o de la responsabilidad de ONU-Habitat. Tampoco la escala de intervención o los periodos de tres años de financiamiento, alentó compromisos más duraderos con los socios. Las intervenciones del proyecto, fueron a menudo locales, en pequeña escala, inviables para realizar un seguimiento en términos de los ODM (más aún ante la ausencia de metas sub-nacionales o municipales de los ODM y de los sistemas de monitoreo). A pesar de que varias iniciativas de ONU-Habitat han contribuido a generar nuevas políticas o revisar las existentes, junto a leyes y reglamentos- y en algunos casos, generando condiciones propicias para el progreso de los ODM- sus efectos no son medibles, a pesar de todo. Del mismo modo, la formulación de políticas públicas debe ser seguida por una política de puesta en marcha, lo que a su vez requiere de un compromiso político y presupuestario a mediano plazo de parte de las autoridades gubernamentales.
164. La contribución de los proyectos al logro del objetivo común de los ODM, debe medirse también en su capacidad para mejorar la participación y la movilización de las partes interesadas y de los recursos locales. Esto se relaciona con la configuración de los asociados locales y las sinergias entre las contribuciones individuales de estos socios. El Programa Conjunto en general, y ONU-Habitat, en particular, han contribuido a cambiar las actitudes y aumentar la confianza y el compromiso local, con respecto a diferentes temas de desarrollo.

Tanto ONU-Habitat, como el Programa Conjunto, en su modalidad, fueron eficaces en la alineación de las intervenciones y en la creación de su propia identidad, a través de una interacción única con las contrapartes nacionales. Sin embargo, los logros necesitan ser evaluados a mediano y largo plazo. Es decir, valorar los efectos atribuibles a los cambios de comportamiento de los beneficiarios, la aprobación de nuevas leyes o la asociación sostenida, en lugar de limitarse a valorar los resultados inmediatos del proyecto.

Sostenibilidad:

165. La participación y la apropiación local son positivas para la sostenibilidad. En su conjunto, la positiva predisposición de ONU-Hábitat y otros organismos para asignar roles claves en el proyecto a los beneficiarios, han incentivado altos niveles locales de propiedad y han establecido condiciones para la apropiación y la continuidad de los resultados. Por supuesto, existen barreras de sostenibilidad que son externas al papel de ONU-Hábitat y del Programa Conjunto: Faltan fondos y los mecanismos del gobierno local siguen siendo débiles en muchos casos; en El Salvador, la ausencia de impuestos sobre la propiedad, restringe severamente la capacidad de los gobiernos municipales para invertir en mejoras urbanas. Nuevas autoridades de gobierno están siendo elegidas a nivel nacional/municipal y la memoria institucional se tambalea. Mientras el manejo de los servicios urbanos y la infraestructura por parte de las organizaciones comunitarias, no ofrece un remedio contra tales riesgos, se ha elevado (en algunos casos) el nivel de responsabilidad y de compromiso, reforzando al mismo tiempo, el manejo local y la capacidad de gerencia y cuidado. En su conjunto, estos factores mejoran las probabilidades de sostenibilidad post-proyecto.
166. El período de ejecución y de financiamiento de tres años previsto por el F-ODM, fue a menudo demasiado corto para consolidar y transferir los resultados, o para crear las condiciones para su sostenibilidad. Tres años fueron particularmente insuficientes para los proyectos más complejos que trabajaban en niveles sistémicos, por ejemplo incentivando e influyendo sobre las políticas nacionales y los marcos legales/regulatorios, mientras, a la vez, apoyaban proyectos locales demostrativos de mejora urbana, los derechos de género, el fomento de la Paz y el acceso a los servicios de agua. Proyectos con un diseño poco realista, retrasos causados por procesos electorales o cambios de personal en las organizaciones asociadas, fueron factores adicionales contribuyentes.
167. Como resultado, los coordinadores del proyecto fueron impulsados a concentrarse en la entrega inmediata, con poco espacio para la planificación sostenible o estrategias de cierre. El F-ODM fue claro desde el principio respecto al horizonte de tres años del Programa Conjunto. El inicio de la crisis económica de España en 2012 impidió discusiones adicionales de tiempo o dinero, aunque un proyecto se amplió para compensar los retrasos. A menudo, un final abrupto de las actividades del proyecto y una falta general de estrategias de transferencia o de cierre, contribuyeron a la actual coyuntura, en la cual muchas iniciativas han perdido impulso o han sido interrumpidas desde la terminación del proyecto.
168. La sub-regionalización de las iniciativas de ONU-Habitat, podría ofrecer una opción con mejor relación costo-eficacia para proporcionar asistencia técnica, fortaleciendo la presencia organizacional en una escala más amplia. En la medida en que se fortalece la presencia en el país, es probable también que las oportunidades de proyectos y financiamiento aumenten. Sin embargo, la escala o el tipo de apoyo que se necesita, no podría justificar los proyectos nacionales a escala completa; ni podría ser una opción viable en términos de los costos del servicio y los esfuerzos de recaudación de fondos que ello requeriría. La programación de las iniciativas subregionales, la cual abarca actividades específicas en varios países, podría ofrecer una opción de mejor costo-eficacia, para reforzar la posición y la cartera del proyecto de ORPALC en la región. Esto también ayudaría a racionalizar el apoyo de las sucursales técnicas, lo que permitiría que un experto técnico cubra varios países en una sola misión.

8. RECOMENDACIONES

Pertinencia:

169. Los proyectos deben ser diseñados en base a resultados alcanzables, con indicadores verificables, e hitos de referencia para poder medir el progreso y las estrategias de cierre. Los factores externos que son potencialmente perjudiciales, tales como procesos electorales nacionales o municipales, deben tenerse en cuenta en la implementación de la programación. Estas omisiones son comunes en el diseño de los proyectos, sin embargo, pueden debilitar la eficiencia, la eficacia y el impacto global. El Programa Conjunto no fue una excepción. Varios documentos del proyecto contenían resultados y efectos sobredimensionados, que no eran probables de lograr en un período de tres años. En algunos casos, esto aumentó las expectativas locales, las cuales no se cumplieron, socavando la motivación de la sociedad y la credibilidad de los socios nacionales que quedan. Cuando los proyectos se retrasaron por las elecciones nacionales o por lentos procesos de puesta en marcha, las agencias y los ejecutores asociados fueron obligados a concentrarse en las necesidades inmediatas de entrega y tuvieron pocas oportunidades de considerar cuestiones de sostenibilidad o de planificar estrategias graduales de cierre. Varios proyectos fueron finalmente concluidos sin entregar productos o resultados clave; alegando a menudo que la causa fue la falta de tiempo. Los proyectos más vulnerables en este sentido, fueron los que trabajaron de forma simultánea en diferentes niveles (por ejemplo, la combinación de demostraciones comunitarias con el asesoramiento sobre políticas públicas); o en regiones aisladas, donde los procesos electorales fueron retrasados, o tuvieron que hacer frente a cambios frecuentes de personal. También es probable que la competencia entre agencias por los fondos del F-ODM, pudieran haber alentado un diseño ambicioso y una duración demasiado larga, lo que no fue detectado durante la etapa del análisis de viabilidad. Estos hallazgos, ofrecen información sobre las fortalezas y debilidades de las intervenciones de ONU-Habitat, las cuales se deben incorporar a amplios debates internos (por ejemplo, durante los retiros de organización) para encaminar la mejora de la pertinencia y la eficacia de los programas.

Eficiencia:

170. El principal desafío que enfrenta la programación conjunta en el futuro, es pasar de la implementación paralela, a la conjunta. Esto requiere contar con una agencia y sistemas administrativos y de información armonizantes, los que a menudo fueron incompatibles. Aunque es extremadamente difícil, la unificación de estos procedimientos; es esencial para impulsar la modalidad del Programa Conjunto hacia delante, mejorando su viabilidad (y facilidad de uso). Como se comentó, el diseño del proyecto fue a menudo una combinación de contribuciones de las agencias de la ONU, en lugar del resultado de un ejercicio integrado. Esto se debió, en parte, a la organización del Programa Conjunto y a la manera en la cual fue abierto a todas las agencias. La disponibilidad de un buen financiamiento fue muy importante para permitir realizar actividades institucionales en los países en los que había poca o ninguna. Esto a su vez reforzó la tendencia a compartimentar los componentes y presupuestos de los proyectos entre las agencias independientes.

171. La mayoría de los proyectos se hubiesen beneficiado de una fase inicial de pre-implementación. Esto debe ser considerado como una recomendación para futuras iniciativas de programación conjunta. Complejos diseños y acuerdos institucionales de los proyectos, combinados con heterogéneos sistemas administrativos y de información, condujeron a problemas de coordinación durante la ejecución. Algunos de estos problemas podían haberse mitigado si hubiese sido dispuesto un periodo de preparación inicial (por ejemplo, de tres a seis meses) destinado a armonizar los arreglos institucionales, los planes de trabajo y los procedimientos administrativos entre los ejecutores asociados, sin tener el reloj corriendo en contra de ellos. Ya que un período de arranque ofrece beneficios potenciales para la eficiencia y la coordinación del proyecto, estas recomendaciones deben ser consideradas para futuras iniciativas de programación conjunta.

172. El papel de apoyo de las Subdivisiones Técnicas de ONU-Habitat a las oficinas regionales y a las iniciativas provenientes de los países, necesitan ser

reforzadas de una manera que sea eficiente y se concentre en prioridades mutuas. Las Subdivisiones Técnicas, pueden desempeñar un papel importante en la canalización de apoyo técnico a las oficinas regionales y a las iniciativas basadas en los países, en diferentes etapas del ciclo del proyecto. Su aporte al Programa Conjunto se canalizó principalmente a través del Grupo de Evaluación del Programa, durante la revisión de propuestas de proyectos en Nairobi. La participación de las Subdivisiones Técnicas fueron inconsistentes por influencia de la disponibilidad de tiempo del personal, competencia en las demandas de trabajo, capacidades lingüísticas y recuperación de costos. A veces, las Subdivisiones asumieron un papel líder, tanto en el diseño de proyectos como en el apoyo a su ejecución (como fue el caso de los Servicios Urbanos en México). Empero, con mayor frecuencia, tenían poco conocimiento de las iniciativas programáticas conjuntas, que abordaban el enfoque temático de sus mandatos. El personal de avanzada de la Subdivisión Técnica de ORPALC, fue un factor determinante para el nivel de interacción, beneficiando a algunas sucursales, y no a otras.

173. Las realidades de personal y presupuesto hicieron imposible el apoyo sistemático desde la sede de ONU-Hábitat a todas las iniciativas implementadas a nivel de país. Del mismo modo, la representación de los puntos focales de las Subdivisiones Técnicas al interior de las oficinas regionales, es también desigual. Por tanto, es probable que el apoyo continuará girando en torno a evaluaciones de proyectos existentes (o "retiros" anuales de la Oficina Regional). Sin embargo, incluso estos niveles se pueden fortalecer mediante la introducción de estándares/puntos de referencia más estructurados, que garanticen calidad de acuerdo con el enfoque temático. Igualmente, una mejor preparación pre-evaluación, permitiría a las Filiales Técnicas identificar con antelación las propuestas que pueden beneficiarse de su orientación, e identificar oportunidades de asistencia técnica, productos de conocimiento, u otras contribuciones a su ejecución. Del mismo modo, también se necesita considerar en la etapa de evaluación, temas del financiamiento respecto a la función de los Brazos Técnicos en la ejecución de proyectos -para explorar opciones para el financiamiento o la recuperación de costos, y para minimizar posibles susceptibilidades de las oficinas regionales, en relación con los costos de oportunidad (a menudo limitados) de los fondos del proyecto para las misiones internacionales por parte del personal Técnico.

Sostenibilidad:

174. La transferencia y la sostenibilidad de los logros de los proyectos necesitan ser incorporados en el diseño y los planes de trabajo del proyecto - en particular para la segunda mitad de la ejecución. La presión para generar resultados e invertir presupuestos sustanciales en cantidad y escala, para un período de tres años, tendió a concentrar la atención del proyecto en la entrega inmediata. Hubo poco tiempo para discutir estrategias de sostenibilidad o de cierre, sobre todo cuando se trataba de recuperar los retrasos de puesta en marcha y otros obstáculos que frenaron la ejecución. Sin embargo, la planificación de la sostenibilidad, pudo haber sido discutida en un grupo de negociación. Por ejemplo, a través de un taller regional organizado por el F-ODM, para poner a los organismos y asociados clave a pensar en el tema. Más de una evaluación intermedia remarcó la necesidad de programar un proceso de gradual retirada y transferencia en busca de sostenibilidad. Para crédito de ONU-Habitat, las experiencias de proyectos y los enfoques en varios países fueron sistematizados y documentados. Esta contribución fue muy apreciada por los socios nacionales de los gobiernos municipales, organizaciones no gubernamentales y universidades, pues enriquece claramente la memoria institucional y las oportunidades de réplica.

175. La sostenibilidad, - si el tiempo y los recursos lo permiten - y una estrategia para la transferencia de resultados del proyecto y de responsabilidades, deben ser incorporadas en el diseño del proyecto, o al menos consideradas de forma explícita, para la segunda mitad, en base a los resultados de una revisión intermedia. Las actividades deben ser planificadas y presupuestadas, con el fin de fomentar una reducción gradual de los niveles de apoyo. Esto a su vez, requerirá un nuevo umbral en la coordinación interinstitucional y subraya la necesidad de una mayor compatibilidad entre los sistemas administrativos y de monitoreo de información, usados por las agencias.

176. Si bien la prevalencia de las prácticas de gestión financiera y presupuestaria no facilitan programar una reducción gradual del apoyo a los proyectos, el Programa Conjunto, ofrece un medio adecuado para la innovación en este sentido (siempre que los plazos del proyecto sean más realistas, por ejemplo, cinco años, a ser utilizados en el futuro). Si el Programa Conjunto va a ser una ventana para futuras ejecuciones de la ONU, debería existir espacio para experimentar dentro de una modalidad que todavía

está evolucionando. El Grupo de Desarrollo de la ONU y los diseñadores de políticas de Una ONU, deben utilizar el mecanismo de Programación Conjunta para desafiar las reglas establecidas y ampliar los parámetros del proyecto de una manera tal que la planificación interinstitucional, el presupuesto y la ejecución, no sólo sean posibles, sino también atractivos. En la preparación para el venidero ciclo de cooperación en los países de la ONU, los procesos de MANUD a nivel de país se pueden utilizar para nutrir la Programación Conjunta y construir en colaboración asociada, pre-acordada entre agencias. Sin embargo, para que esto suceda es necesario que existan incentivos que no sólo sean motivados por el dinero.

177. La sub-regionalización de las iniciativas de ONU-Hábitat, puede ofrecer una opción más rentable para la entrega de asistencia técnica y el fortalecimiento de la representatividad de la organización en una escala más amplia. En la medida en que se fortalezca la presencia en los países, las oportunidades de proyectos y financiamiento, probablemente también se incrementen. Sin embargo, la escala o el tipo de apoyo que se necesite, puede no justificar proyectos nacionales de gran magnitud; ni tampoco podría ser esta una opción viable en términos de los costos del servicio y los esfuerzos de recaudación de fondos que necesiten. La programación de las iniciativas subregionales que abarquen actividades específicas en varios países, podrían ofrecer una opción más rentable para reforzar la posición y el proyecto de la agenda de ORPALC en la región. Esto también ayudaría a racionalizar el apoyo de las Subdivisiones Técnicas, permitiendo a un experto técnico cubrir varios países en una sola misión.
178. Un tema a considerar, es cómo replicar los avances en la presencia institucional y el posicionamiento que alcanzó ONU-Hábitat y ORPALC a través del Programa Conjunto, en América Latina y el Caribe. Las entrevistas sostenidas con los socios nacionales y autoridades gubernamentales, mencionan que ONU-Hábitat, es percibida usualmente como una agencia de la ONU innovadora y amigable, con ventajas comparativas sobre otras agencias (en particular con las más grandes) que participaron en el Programa Conjunto. Esta percepción, representa un capital institucional valioso, que necesita ser nutrido y que no se debe permitir disminuir en el tiempo, como acontece ahora en varios países.
179. Las réplicas de los logros de ONU-Hábitat, obtenidos

bajo el Programa Conjunto, tienen que estar construidas sobre los siguientes atributos y ventajas comparativas que mejoran la eficiencia y la eficacia:

- i. Adecuado financiamiento inicial que permita a ONU-Hábitat demostrar sus ventajas comparativas. En el caso de El Salvador, el presupuesto de la ONU-Hábitat, estaba por encima de US\$ 1 millón; esto permitió la integración entre las acciones dirigidas a las políticas nacionales y marcos jurídicos, con los procesos de desarrollo local. Una combinación que parece ser particularmente favorable hacia la obtención de resultados mutuamente reforzantes a los diferentes niveles.
- ii. A pesar de que el punto de entrada de ONU-Hábitat a nivel nacional, fue impulsado por el proyecto y sus fondos (como suele ser el caso), es importante reconocer que las principales fortalezas de la organización, se basan en el conocimiento y la metodología, y que por lo tanto se pueden entregar a través de mecanismos alternativos, ajenos al proyecto. Estos podrían incluir:
 - Apoyo consultivo y sistematizaciones de las “mejores prácticas” de la región, destinados a las autoridades nacionales y a los responsables políticos, en particular, durante el inicio de nuevos ciclos de gobierno. El asesoramiento técnico también se puede usar para guiar los enfoques de ejecución de programas gubernamentales o multilaterales, que apoyen el desarrollo urbano. En algún grado, esto ya está ocurriendo en El Salvador, a través de un crédito financiado por el BID para la construcción de infraestructura urbana.
 - Servicios de asesoramiento para empresas privadas y públicas involucradas en el desarrollo urbano, abarcando el análisis de la cadena productiva, nuevas tendencias en la planificación urbana, enfoques de mejora urbana participativos y metodologías relacionadas.

- El desarrollo y la difusión de productos de conocimiento, incluyendo estudios de casos de proyectos y buenas prácticas validadas, destinadas a las facultades de las universidades nacionales y a las redes regionales de universidades como la Universidad de América Central o la Universidad de las Indias Occidentales. Esta forma de colaboración se puede ampliar para incluir apoyo a la extensión universitaria a nivel de licenciatura para las iniciativas de ONU-Habitat, como ocurrió en El Salvador.
 - La prestación de apoyo técnico bien informado y eficaz a diferentes niveles, genera un efecto acumulativo que vincula los procesos de desarrollo local con los marcos legales y de política pública. Esto mejoró el posicionamiento de ONU-Hábitat mediante la generación de oportunidades de asociación a distintos niveles.
 - Las estrategias de implementación del proyecto se basaron en el diálogo y la facilitación, en lugar de la prescripción. Nuevos enfoques para resolver viejos problemas fueron validados a través de los resultados obtenidos; experiencias y métodos fueron sistematizados y documentados. Esto elevó la curva de aprendizaje para los actores locales, lo que a la vez fortaleció la memoria institucional. En el caso de un proyecto, los alcaldes municipales se mostraron reacios a participar “cansados” de las actitudes prescriptivas de socios anteriores del proyecto, pero fueron persuadidos por el papel de apoyo con bajo perfil usado por ONU-Habitat. Varios socios nacionales han llegado a percibir este enfoque global, como un sello distintivo de ONU-Hábitat que enriquece la imagen institucional.
 - La combinación de iniciativas descendentes y ascendentes’,
- crearon sinergias y oportunidades más amplias para la continuidad de alianzas y proyectos. Además de contribuir al mejoramiento de las condiciones urbanas y el acceso a los servicios básicos, los proyectos demostrativos locales informaron a los encargados de formular políticas y apoyaron cambios en la legislación y las políticas públicas, con la asesoría del Programa Conjunto. También fueron útiles para demostrar el enfoque inclusivo de ONU-Hábitat para la ejecución del proyecto. Al trabajar simultáneamente en diferentes niveles, ONU-Hábitat ha ampliado su esfera de influencia y sus contactos, mejorando las condiciones para un mayor desarrollo del programa.
- El énfasis constante de ONU-Hábitat en la participación y el sentido de pertenencia, es esencial para fomentar el compromiso de las partes interesadas y su adhesión a las actividades del proyecto. En El Salvador, ONU-Hábitat fue percibido como un aliado técnicamente competente y receptivo por autoridades gubernamentales, empresas privadas, organizaciones comunitarias, organizaciones no gubernamentales, asociaciones de profesionales y las facultades universitarias. Muchos participantes, consideran que el apoyo de ONU-Hábitat ha ayudado en el cumplimiento de los mandatos de sus organizaciones y ampliado la cooperación institucional. La diversificación temprana de socios y contactos fue una forma inteligente de articulación por parte de ONU-Habitat, lo que amplió las oportunidades de cooperación en varios países.
180. Tomados en conjunto los atributos antes mencionados de ONU-Hábitat y sus ventajas comparativas, éstas ofrecen los elementos de un modelo de trabajo que puede - y debe - ser replicado en otros países y regiones. Las experiencias de ONU-Hábitat en El

Salvador y otros países, proporcionan un material valioso para estudios de caso, que pueden ser sistematizados y difundidos como una práctica de programación corporativa. Hay puntos de entrada y vías para el crecimiento institucional que se pueden derivar del posicionamiento estratégico de ORPALC en El Salvador. Esto es importante en regiones como América Latina, donde el creciente número de países de ingresos medios, es acompañado de una reducción significativa en la cooperación al desarrollo no reembolsable.

181. ONU-Hábitat debe construir sobre las capacidades y las alianzas logradas hasta ahora, para así incrementar su apoyo la región de América Latina y el Caribe hacia la consecución de los MGD y después del 2015, los ODS. En este sentido, las reformas de ONU-Hábitat al Plan Estratégico 2014-2019 y al Programa de Trabajo 2014-2015, deben orientarse hacia la promoción de un entorno operativo y de programación, que facilite futuras iniciativas en apoyo de los logros de ODM y SDG, bajo la modalidad del Programa Conjunto.

ANNEXES

ANNEX 1: TERMS OF REFERENCE

1. BACKGROUND AND CONTEXT

The United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) is the lead United Nations agency for Cities and Human Settlements. The agency was established as the United Nations Centre for Human Settlements (UNCHS), through the General Assembly Resolution 32/162 of December 1977, following the first global Conference of United Nations on Human Settlements that was held in Vancouver, Canada, in 1976.

For nearly two decades of its existence (1978-1996), UNCHS remained a small technical agency. Faced with rapid urbanization, accelerating slum formation and growing evidence of urban poverty, the second United Nations Conference on the Human Settlements (Habitat II) was held in Istanbul, Turkey, in 1996. The main outcome of the conference was the adoption of Istanbul Declaration and the Habitat Agenda. This gave UNCHS an explicit normative mandate of assisting Member States to monitor the implementation of the Habitat Agenda and to report on global human Settlements conditions and trends.

The Regional Office of Latin America and the Caribbean (ROLAC), was established in Rio de Janeiro, Brazil in 1996, as part of an initiative to decentralize UN-Habitat activities to the Latin American and Caribbean Region. The main objective of this decentralization was to improve operational activities by optimizing backstopping costs and time, and improving the capacity to provide advisory services and generate new projects through its greater closeness to the partners in the region. It was also expected that the location of ROLAC in the region would improve the overall presence and coverage of UN-Habitat activities in Latin America and the Caribbean and provide better support for the implementation of UN-Habitat's normative and operational initiatives.

At the United Nations Millennium Summit, in September 2000, world leaders put development at the heart of the global agenda with the Millennium Development Goals (MDGs), setting clear targets for reducing extreme poverty and hunger, illiteracy and achieving universal primary education, promoting gender equality and women empowerment, reducing child mortality, improving maternal health, combating HIV/AIDs,

malaria and other diseases, ensuring environmental sustainability, and developing a global partnership for development by 2015.

The Istanbul+5, a special session of the General Assembly on the implementation of the Habitat Agenda held in 2001, resulted in the UN General Assembly passing resolution 56/206 that elevated the UNCHS from a centre for human settlements (Habitat) to a fully-fledged "Programme" known as the United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat). The adoption of resolution 56/206 also acknowledged the commitment of Member States to the implementation of Millennium Development Goals (MDG) target of achieving a significant improvement in the lives of at least 100 million slum dwellers by 2020.

In 2002, governments attending the World Summit on Sustainable Development (WSSD) further mandated UN-Habitat to monitor and report on progress towards the achievement of Millennium Development Goals (MDG) targets on access to safe drinking water and halving the proportion of people who do not have access to basic sanitation by 2015.

The elevation of UN-Habitat to its programme status helped the agency to be better positioned in the overall UN inter-agency machinery and enhance its participation in the United Nations Development Group (UNDG), leading to more collaboration with United Nations agencies, programmes and funds, and country teams in the implementation of the Habitat Agenda and related MDGs targets.

Following the 2005 World Summit, a High-Level Panel on System-wide Coherence recommended the Delivering as One approach to the Secretary-General, when addressing the key UN mandates of development, humanitarian assistance and environment. In response, UN Country Teams (UNCT) were established between the agencies with expectation of a strengthened and aligned UN system which would improve collaboration with member states in the joint effort of making real progress towards the achievement of the MDGs. The One UN approach also builds on the Paris Declaration adopted in 2005 calling for greater harmonization and simplification of development aid and increased effectiveness.

UN-Habitat has participated in the joint programming through the Delivering as One Initiative in six of the eight pilot countries in Cape Verde, Mozambique, Pakistan, Rwanda, Tanzania and Vietnam. The extent of UN-Habitat's participation in delivering as one was assessed in an evaluation conducted by UN-Habitat in 2011 (Review of UN-Habitat's Participation in the Delivering as One Initiative, Evaluation Report 5/2011).

Through the Millennium Development Fund (MDG-F), UN-Habitat has engaged in joint programming in the Latin American and Caribbean Region in Brazil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala and Mexico. The participation in the Joint Programmes (JPs) has provided a number of opportunities for the UN-Habitat Regional Office (ROLAC), in furthering UN-Habitat's mandate, developing and implementing innovative operational activities and improving collaboration and communication with other UN agencies, implementing partners and the civil society. Other experiences of joint programming such as in Haiti have included aid and post disaster perspectives.

The UN system has continuously reinforced the importance of programme strengthening and encourages the One UN approach globally. The UN Development Group in LAC has repeatedly confirmed its intention in promoting UN joint implementation of programmes in the region. The MDG Fund is committed to observing the Paris Declaration and promoting the One UN approach, which was decisive for the innovative implementation. The MDG projects provide valuable source of lessons, in particular related to issues such as transparency, programme documentation and participation of partners at all levels in project implementation that could be replicated by other programmes and projects managed by UN-Habitat Regional Offices and Units at its headquarters.

1.1 The Millennium Development Goals Achievement Fund

In December 2006, UNDP and the Government of Spain signed an agreement to establish a new fund to accelerate efforts to reach the Millennium Development Goals (MDG), and to support UN reform efforts at the country level. The Government of Spain committed €528 million to the Millennium Development Goals Achievement Fund (MDG-F) for programming between 2007 and 2010.

The intent of the Fund is to accelerate progress on the MDGs in participating countries through programmes that apply innovative development practices. The Fund's vision and the basis for its programme of work areas centered on three key principles:

- i. To accelerate progress towards attainment of the MDGs by supporting policies and programmes that promise significant and measurable impact;
- ii. To reinforce the principles of the Paris Declaration on Aid Effectiveness, with a particular emphasis on national ownership;
- iii. To contribute to United Nations (UN) System-wide Coherence by advancing its efforts in coordination.

The MDG-F supports innovative actions with the potential for wide replication and high-impact in 59 countries, within the framework of the Millennium Declaration's global partnership for development and the Paris Declaration on Aid Effectiveness. The MDG-F's decisions and approach are guided by the imperatives of ensuring national and local ownership, alignment with national policies and procedures, coordination with other donors, results-orientation and mutual accountability.

The MDG-F operates through the UN development system and finance, collaborative UN activities that leverage the value-added of the UN, particularly where the UN's collective strength could be harnessed in order to address multi-dimensional development challenges. The MDG-F supports eight thematic areas: children, food security and nutrition, democratic economic governance, gender equality and women's empowerment, youth, employment and migration, development and the private sector, environment and climate change, culture and development, and conflict prevention and peace building.

The MDG-F Steering Committee Secretariat is located in UNDP. UNDP's Multi-Partner Trust Fund Office (MPT-F Office) provides the Administrative Agent functions of the Fund.

UN-Habitat's share of the global MDG-F is USD 10,5 million. It is ranked fourteenth in funds size out of 27 UN Agencies that have received MDG-F funds. UN-Habitat's global delivery rate as of February 2013 was 59.8 per cent (fifth lowest out of the 27 UN Agencies).

1.2 UN-Habitat's project portfolio of the MDG's joint programmes in ROLAC

UN-Habitat's project portfolio of MDG's joint programme contains nine projects, and covering six countries of Brazil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala and Mexico. List of projects:

- Conservation and Sustainable Management of the Yasuni Biosphere Reserve Natural and Cultural Heritage (F071)
- Strengthening the Effective and Democratic Management of Water and Sanitation to support the Achievement of the MDGs in periurban contexts (F074)
- Inter-agency Programme for Promotion of Gender and Racial/Ethnic Equality (F079)
- Governance in the water and sanitation sector in Ecuador within the Framework of the Millennium Development Goals (F080)
- Convivial Networks, Communities without Fear (F082)
- Consolidating Peace in Guatemala Through Violence Prevention and Conflict Management (F084)
- Contribution to the UN Joint Programme Security with Citizenship in Brazilian Communities (F085)
- Regional Competiveness for the Tourism and Agroindustrial Sectors in the Brunca Region with emphasis on the creation of green and decent jobs (F090)
- Urban and Productive Integrated Sustainable Settlements in El Salvador (F092)

The projects cover five of the eight MDG-F's thematic areas; democratic economic governance, gender equality and women's empowerment, development and the private sector, environment and climate change, and conflict prevention and peace building. The nine projects fall in three focus areas of the UN-Habitat Medium-Term Strategic and Institutional Plan (MTSIP) 2008-2013. These are Focus Area 1: Effective advocacy, monitoring, and partnership, Focus Area 2: Urban planning, management, and governance, and Focus Area 4: Environmentally sound basic urban infrastructure and services (See Annex Table 4).

The total value of the UN-Habitat LAC MDG-F portfolio is USD 6,794,015. Project budgets range from as little as USD 529,960 (F084) up to USD 1,157,740 (F092). The first project began implementation in July 2008. All projects were implemented by June 2013.

Mid-term evaluations were carried out of all the projects through the Regional Office and/or country offices and the reports are available.

1.3 Institutional arrangements

The MDG-F Steering Committee provides MDG-F with overall leadership. The Steering Committee sets the strategic direction of the Fund, decides on financial allocations to joint programmes, monitors strategic allocations and delivery amongst priorities and countries, and tracks Fund-wide progress.

The MDG-F Secretariat, located in the Partnerships Bureau of UNDP headquarters, services the Steering Committee. It ensures policies and strategies decided by the Steering Committee are implemented and adhered to. The Secretariat also manages the proposal review process and manages the Fund's overall monitoring and evaluation strategy.

The UN Resident Coordinator provides ongoing oversight to the joint programme(s) at the national level, and that the participating UN organizations are meeting their obligations. The Resident Coordinator is entrusted with leadership of the overall programme design, ongoing programmatic oversight of the MDG-F activities and co-chairing regular National Steering Committee meetings. He/she also facilitates ongoing monitoring and evaluation of MDG-F activities in conformity with UN standards.

A National Steering Committee (NSC) is established in each country to provide oversight and strategic guidance to the programme(s) as well as approving Joint Programme Document(s) before submission to the MDG-F Steering Committee, the annual workplans and budgets. The NSC membership consists of non-implementing parties to allow for independence and includes a representative of the Government, a representative from Government of Spain and the RC. The RC and the Government representative co-chair the NSC. Other representatives, such as civil society or other donors, and observers may be invited by the co-chairs. Depending on the country specific context other formal members may be included in the NSC. The NSC normally meets semi-annually and makes decisions by consensus. The NSC agrees upon its Terms of Reference and Rules of Procedure.

A Project Management Committee (PMC) is established at the national level for each individual joint programme. The PMC's role is to provide operational coordination to the Joint Programme. Membership consists of implementing Participating UN Organizations and relevant Government counterparts. The RC or his/her designate chairs the PMC. The PMC meets quarterly, but meet more frequently as necessary. The NSC and PMC seek to integrate its work under the UNDAF thematic structures in place at the country level. The UNDP

MPTF Office serves as the Administrative Agent (AA) and is responsible for concluding the Memorandum of Understanding (MOU) with Participating UN Organizations. It receives, administers and manages funds approved by the MDG-F Steering Committee for country-level joint programmes. It disburses these funds to the Participating UN Organizations in accordance with the decisions of the NSCs. The AA also consolidates financial and narrative progress reports.

1.3.1 Institutional arrangements in UN-Habitat/ROLAC for develop of MDG project and implementation

The Regional Office (through the Senior Human Settlements Officers (SHSO), the Programme Management Officer and Programme Assistants, guided by the Regional Director) has supported the Country Offices (Habitat Programme Managers) in all phases of the programming cycle. From the selection and development of proposals (including defining expected outcomes and relevance to UN-Habitat mandate and the thematic priorities of the Medium-Term Strategic and Institutional Plan (MTSIP), project approval (MDG-F and UN-Habitat), as well as monitoring and reporting during implementation and closure of projects. The Habitat Programme Manager (HPM) is also supported by country staff and/ consultants.

In the case of Brazil (where the Regional Office is located), the SHSO and staff responsible for Brazil have implemented the project. In Guatemala, a consultant was hired and was guided by the HPM of Costa Rica, with support from the SHSO responsible for Central America.

2. PURPOSE AND OBJECTIVES OF THE EVALUATION

This evaluation will provide UN-Habitat management, its entities responsible for project development and implementation in UN-Habitat Regional Offices and at headquarters, its governing bodies, donors and key stakeholders in MDG-F joint programming with a forward-looking objective assessment of the value-added, achievements, lessons, challenges and opportunities for UN-Habitat's contribution in Joint programming, adherence to the Paris Declaration on Aid Effectiveness and One UN Approach to attain development results related to achievements of MDGs targets.

What is learned from the evaluation findings is expected to play an instrumental role in shaping strategies and

exploiting opportunities as well as enhancing effective collaboration of UN-Habitat with other UN agencies and international organizations and development partners in joint programming; developing and replicating innovative project implementation approaches, and in generating credible value for targeted beneficiaries and national priorities as well as accelerating the attainment of MDGs.

2.1 Specific objectives

- a. To assess the relevance of UN-Habitat's involvement in LAC Joint programming to attain development results and achieving MDGs targets and overall MDG-F objectives (MDGs, Paris Declaration, UN reform) and UN-Habitat MTSIP priorities;
- b. To assess the extent to which the modality of joint programmes as well as funding processes and coordination mechanisms were enabling for UN-Habitat to define the results to be achieved, effectively deliver the projects/programmes or services developed, and to report on performance of UN-Habitat;
- c. To assess the efficiency and effectiveness of the UN-Habitat projects in Joint programming in achieving expected results. This will entail analysis of actual versus expected outcomes achieved by UN-Habitat in terms of delivery of outputs and expected outcomes and long-term effects in the six countries (Brazil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala and Mexico), in which joint programming operated;
- d. To assess the prospects for continuation of the activities and the extent of ownership of beneficiaries;
- e. To assess the extent to which UN-Habitat incorporated cross-cutting issues of gender, climate change, youth, human rights, advocacy in the design, implementation, and performance reporting of its joint programmes;
- f. To identify why and how successful approaches and strategies worked—and which didn't not—drawing out key findings, lessons from UN-Habitat's joint programming experience;
- g. Taking into account the intended users of the evaluation, make recommendations on what needs to be done for effective participation of UN-Habitat in Joint programming aiming at accelerating attainment of MDG targets in ROLAC.

3. SCOPE AND FOCUS OF THE EVALUATION

The evaluation is expected to assess achievements, challenges and opportunities since 2006 from the planning to implementation of MDG-F projects. In December 2006, the Government of Spain committed to support national governments, local authorities and NGOs in their efforts to tackle poverty and inequality. The inter-agency mechanism resulting from Spanish commitment, the Millennium Development Goals Achievement Fund (MDG-F) sought to accelerate progress on the MGDs in participating countries through programmes that apply innovative development practices.

The Spanish funding put a heavy emphasis on development cooperation in Latin America and the Caribbean, which resulted in a large representation of the region in portfolio of countries that were eligible for MDG-F financing. Overall Latin America and the Caribbean accounted for 42 per cent of the total joint programme Portfolio, while Africa represented 18 per cent, Asia and the Pacific 15 per cent, Europe 13 per cent and Arab States, 12 per cent.

Specific geographic area to be covered will include the countries in LAC where UN-Habitat was involved in joint programming. Thematic areas in which UN-habitat was involved in Joint programming will be assessed focusing on design and appraisal issues of programmes, innovation, and institutional framework of joint programming, performance issues, challenges and opportunities.

4. KEY ISSUES AND EVALUATION QUESTIONS

Relevance

- What is the relevance and value added of UN-Habitat in joint programming for development objectives and achieving MDGs targets in ROLAC?
- To what extent were UN-Habitat projects/programmes in line with and respond to national needs, priorities and contribute to achieving the MDGs?
- To what extent has the identification, design and implementation process involved local and national stakeholders as appropriate?
- To what extent cross-cutting issues of youth, gender equality, environmental capacity development and human rights been addressed by UN-Habitat in joint programming?

- To what extent and in what ways have UN-Habitat programmes promoted partnerships and multi-stakeholder engagement in the UN-Habitat's priority areas of work?

Efficiency

- To what extent did ROLAC and national partners have the capacity to design and implement programmes through joint programming? What have been the most efficient types of project/programmes?
- To what extent were institutional arrangements for MDG-F financing adequate for UN-Habitat programmes in ROLAC? What type of (administrative, financial and managerial) obstacles did the projects face and to what extent has this affected its efficiency?
- What progress and efficiency gains of the UN-Habitat working through joint programmes with respect to design, management, implementation, reporting, and resource mobilization?
- To what extent did actual results contribute to the expected results at output and outcome level?

Effectiveness

- To what extent has joint programming been effective in achieving desired results planned by UN-Habitat?
- What types of products and services did UN-Habitat provide to beneficiaries through joint programming? What kind of positive changes to beneficiaries have resulted from products and services?

- What programmes/projects have proven to be most successful in terms of ownership in relation to the local context and the needs of beneficiaries? To what extent and in what ways has ownership, or lack of it, impacted the effectiveness of the projects?

Impact

- To what extent the projects have (or are expected to attain) attained development results to the targeted population, beneficiaries, participants whether individuals, communities, institutions, etc.?

Sustainability

- To what extent did UN-Habitat programmes engage the participation of beneficiaries in design, implementation, monitoring and reporting?
- To what extent did UN-Habitat programmes in various thematic areas were aligned with National Development Strategies and/or the UNDAF and contributed to increased national investments to accelerate the achievement of related MDGs targets?
- To what extent will the projects be replicable or scaled up at national or local levels?
 - Among UN-Habitat joint programmes in various thematic areas, which of them fostered innovative partnerships with national institutions, private sector, and other development partners?

5. STAKEHOLDER INVOLVEMENT

One of the key determinants of evaluation utilization is the extent to which clients and stakeholders are meaningfully involved in the evaluation process. It is expected that that this evaluation will be participatory, involving key stakeholders: the United Nations agencies involved in joint programming, beneficiaries of the projects/programmes, UN-Habitat management and project developing and implementing entities at headquarters, regional and national levels, Committee of Permanent Representative (CPR), donors and other interested parties (See Annex, Table 7 for key project stakeholders).

Stakeholders will be kept informed of the evaluation processes including design, information collection, and evaluation reporting and results dissemination to create a positive attitude for the evaluation and enhance utilization.

Some key stakeholders, including those stakeholders involved in the implementation and users/recipients/beneficiaries will participate through interviews, a questionnaires or group discussions.

6. EVALUATION APPROACH AND METHODOLOGY

The methodological approach of this evaluation will explore mixed methods approach, combining desk reviews, meta-evaluation and data collection (including interviews, meetings, focus groups and surveys) and data

analysis. The evaluation will be conducted in line with the Norms and Standards for Evaluation in the UN system.

The evaluation team will review the assignment outlined in the TOR and undertake an initial desk review, identify information gaps, redefine the methodology to be used in the evaluation and develop an evaluation work plan that will feed into the draft inception report. The inception report will identify what is expected to be accomplished, what process and approach to be followed, who is to do what and when tasks are to be completed.

The inception report will address the evaluation questions of the TOR, including limitations to addressing and answering the questions. It should also identify criteria and provide reasons for selection of projects and thematic areas for in-depth review and field visits.

Supported by the Evaluation Unit, the evaluation team will conduct a scoping mission to the UN-Habitat Regional Office (ROLAC) in Rio de Janeiro to finalize the inception report. Once the inception report is approved by the Evaluation Unit, UN-Habitat, it will become the management document for guiding delivery of the evaluation in accordance with UN-Habitat expectations.

The implementation phase of the evaluation will involve the overall data collection and analysis of the evaluation. The evaluation team will be expected to undertake field visits in selected countries. Country visits will include consultations with beneficiaries of projects as well as visits to programme/project visits.

The draft evaluation report, prepared by the evaluation team, will be shared with the Evaluation Unit. The draft report must meet minimum requirements for draft reports (as assessed by the Evaluation) before the Evaluation Unit will share of the draft evaluation report with relevant stakeholders for comments. Base on the comments, the evaluation team will then revise the draft report and submit the final draft report to the Evaluation Unit. Presentation of the evaluation report should follow the standard format of UN-Habitat Evaluation reports, putting forward the purpose, focus, scope, evaluation methodology, evaluation findings, lessons learned and recommendations.

A variety of methodology will be applied to collect information during evaluation including:

- **Review of relevant documents** to be provided by ROLAC. Documentation to be reviewed will include: (1) Joint programme documents and concept notes; (2) UN-Habitat documents for

joint programming ; (3) MDG-F annual reports; (4) Programme and project documents and monitoring reports; (5) Joint programme evaluation reports; (6) MDG-F documentation (including website); (7) UN-Habitat strategic plans and work programmes; (8) any other relevant documentation.

- b. **Key informant interviews and consultations with key stakeholders**, including UN agencies in joint programming, beneficiaries, donors, etc. The informant interviews will be conducted to obtain qualitative information on the evaluation issues to allow the evaluation team address the programme relevance, efficiency and effectiveness of the programme.
- c. **Surveys** implemented through the application of questionnaires of target stakeholders. Different questionnaires should be used for different stakeholder groups.
- d. **Field visits** to assess selected projects of UN-Habitat in ROLAC.

7. EVALUATION TEAM

The evaluation shall be carried out by a core evaluation team consisting of two international consultants supported by national consultants (number to be determined).

The two international consultants will constitute the core evaluation team. The core team will be supported by national consultants. The core evaluation team is responsible for the work plan of national consultants, quality of work and preparation of the evaluation report.

The international consultants are expected to have:

- Knowledge and understanding of UN and UN-Habitat's role in promoting sustainable urbanization, human settlement issues in general and interlink ages to other areas, especially normative work, research and advocacy.
- Extensive experience in conducting evaluations and delivering professional results, presenting credible findings derived from evidence and putting conclusions and recommendations supported by the findings.
- Experience in implementation of projects, fully acquainted with the MDGs. And having experience of LAC and its countries. The international consultants must be fluent in English and Spanish, working

knowledge of Portuguese is an advantage.

- Advanced academic degree in urban development, environment, gender, housing, infrastructure, governance, or related fields.
- It is envisaged that the team members would have a useful mix of experience and academic training relevant to the project evaluated and be gender-balanced.

The national consultants should have good local working knowledge, be proficient in English and Spanish (and working knowledge of Portuguese is an advantage), and have experience in implementation and management of donor-funded programmes and projects.

The national consultants will be selected by the Evaluation Unit through a consultative process with the Regional Office. The national consultants will be contracted through the Regional Office.

8. RESPONSIBILITIES AND EVALUATION MANAGEMENT

The evaluation is commissioned by UN-Habitat, and managed by the Evaluation Unit. A joint advisory group with members from the Evaluation Unit and the Regional Office will be established for the purpose of this evaluation and responsible for comments on work plan and draft reports.

The Evaluation Unit will lead the evaluation by guiding and ensuring the evaluation is contracted to suitable candidates; providing advice on code of conduct of evaluation; providing technical support as required; ensuring that contractual requirements are met; and approving all deliverables (evaluation work plan, draft and final evaluation reports).

The ROLAC will provide logistical support to the evaluation team.

The core evaluation team comprising of two international consultants, are responsible for meeting professional and ethical standards in conducting the evaluation, and producing the expected deliverables.

9. Work Schedule

The evaluation will be conducted over three paid months spread over a period of five months, August to December 2013. The consultants (Core Evaluation Team)

Task	June 2013	July 2013	August 2013	September 2013	October 2013	November 2013	December 2013	January 2014
Preparation and finalization of the TOR	x							
Call for consultancy and recruitment of evaluation team		x						
Development of work plan and inception report			x					
Country visits, data collection and analysis			x	x				
Drafting of the evaluation report					x			
Review and revision of the draft evaluation report						x		
Writing and finalizing the final report						x	x	
Translation, publication and report dissemination								x

10. Deliverables

The three primary deliverables for this evaluation are expected from consultants:

- a. Inception report with evaluation work plan. The consultants will prepare an evaluation work plan to operationalize and direct the evaluation. The work plan will describe how the evaluation will be carried out. The evaluation work plan will explain expectations for evaluation; details of methods to be used; roles and responsibilities; evaluation framework, reporting and work scheduling. Once approved, it will become the key management document for the evaluation, guiding evaluation delivery in accordance with UN-Habitat's expectations throughout the performance of contract.
- b. Draft evaluation reports. The evaluation team will prepare a draft evaluation report to be reviewed by the UN-Habitat. The draft should follow UN-Habitat's standard format for evaluation reports. The drafts may be more than one, until a draft is approved to have met the basic requirements of UN-Habitat reports.
- c. Final evaluation report (including Executive Summary and Annexes) prepared in English and following the UN-Habitat's standard format of evaluation report. The report should not exceed 50 pages (excluding Executive Summary). In general, the report should be technically easy to comprehend for non-specialists. The final published report will

also contain figures, tables and boxes and be illustrated to some extent. The final report will be translated in Spanish by a professional translator and proofread by a member (or members of the Evaluation Team).

11. Resources

The consultants will be paid an evaluation fee. DSA will be paid only when travelling on mission outside official duty stations of consultants. The international consultants to conduct this evaluation should be of equivalent to P-5 to D-1. The level and national consultants will be determined after consultations.

ANNEX 2: PERSONS INTERVIEWED

ROLAC

- Elkin Velasquez, Regional Director (by skype)
- Carolina Chiappara, Programme Management Officer (by e-mail)
- Alberto Paranhos, ex Human Settlements Officer (retired)

UN-HABITAT HEADQUARTERS

(by skype)

- André Dzikus, Urban Basic Services Branch
- Robert Lewis Lettington, Land Tenure and Security Branch
- Gulelat Kebede, Urban Economy Branch
- Cecilia Anderson, Urban Legislation, Land and Governance Branch
- Juma Assiago, Urban Legislation, Land and Governance Branch

EL SALVADOR

- Eduardo Rodriguez – CTA (Chief Technical Advisor – UN-Habitat)
- Josué Gastelbondo, ex - Project Coordinator UNDP
- Roberto Gochez, Vice Minister of Housing
- Roberto Chinchilla, National Director Territorial Planning
- Oscar Hernandez, ex – National Housing Director
- Maria Morales, Executive Director Santa Tecla municipal government
- Miguel Escobar, Campo de Oro community in Apopa, El Salvador
- Members of the Community Development Association (ADESCO) of Apopa, San Salvador
- Mario Avelar Pineda, HOLCIM El Salvador
- Claudia Blanco Vice-Executive Director FUNDADSAL
- Carlos Ferruffino, University of Central America (UCA) – El Salvador campus
- David Henriquez, Institute for Legalization of Property (ILP)
- Ignacio Nicolau, Coordinator AECI
- Luis Ortiz, Campo de Oro neighborhood, Apopa
- Antonio Osegueda, Union Representative, Municipality of Apopa
- Jimena Palacios, Manager of Corporate Responsibility,

TIGO

- Stefano Pettinato, Deputy Resident Representative PNUD
- Beatriz Reales, Santa Carlota II community
- Margarita Rodríguez, Commission for Public Works, Transport and Housing, Legislative Assembly of El Salvador
- Aracelly Solorzano, El Sitio community, Apopa
- Roberto Valent, UN Resident Coordinator for El Salvador
- Ricardo Vega, Development Bank of El Salvador (BANDESAL)

COSTA RICA

- Patricia Jimenez, (CTA UN-Habitat)
- Flor Seas, ex FO90 Inter-agency Coordinator
- Kryssia Brade, ex F082 UNDP Joint Programme Coordinator (currently Assistant Resident Representative)
- Gerardo Madrigal, Social Programme Coordinator, Montes de Oca municipal government
- Olga Solis, Regent for Heredia Municipality
- Daniel Ruiz, ex Executive Director FEDEMSUR
- Rafael Navarro, Mayor Coto Brus Canton
- Andres Solano, Chief Development Dept., JUDESUR (by telephone)
- Yira Ramirez, FO90 focal point Ministry of Economy, Industry and Commerce (MEIC)
- Jonathan Sequeira, Regional Coordinator Ministry of Economy, Industry and Commerce (MEIC) (by telephone)

ECUADOR

- Mónica Quintana, UN-Habitat HPM
- Laura Cedres, UN-Habitat
- Mónica Merino, UNDP Resident Representative a.i.
- Marcelo Encalada, UN-Habitat technical officer supporting F80
- Juan Carlos Oleas, Programme Assistant
- Pablo Galarza, ex Joint Programme Monitoring and Evaluation Coordinator, UNDP
- Hernando Subia, Under-Secretary for Potable Water and Sanitation, SENAGUA
- Patricia Aguilar, Under-Secretariat of Potable Water

- Jordi Sanchez, ex Coordinator Water and Sanitation Joint Programme
- Sigfriedo Ruales, Director of Potable Water Regulations
- Rodrigo Guevara, President of Administrative Committee of Potable Water, Plaza Roja SAP
- Piedad Ortiz, Coordinator PROTOS
- Luis Palomino, President Administrative Committee for Potable Water, Zapallo y Zapallito SAP
- Aide Suarez, President Administrative Committee for Potable Water, Sabanetillas SAP
- Ines Vásconsez, Mayor of Echeandía municipality

GUATEMALA

(by skype)

- José Orellana, President COMUPRE for Chiquimula
- Amilcar Salvador, Council member and President COMUPRE for Coban Alta Verapaz

ANNEX 3: BIBLIOGRAPHY

Alnap. 2012. Meeting the Urban Challenge: Adapting humanitarian efforts to an urban world

Comunidades Productivas Sostenibles: Desarrollo inclusivo y sostenible en asentamientos precarios

Consolidando la paz en Guatemala mediante la prevención de la violencia y la gestión del conflicto: Joint Program document, Final Narrative report, Mid-Term and Final Evaluation reports.

Desarrollo de la competitividad para la Región Brunca en los sectores de turismo y agroindustria, con énfasis en la creación de empleos verdes y decentes para la reducción de la pobreza. Costa Rica: Joint program document, Improvement plan, Mid-Term and Final evaluation report

DG DEV 2013. Millenium development goals and beyond 2015, a strong EU engagement. Bruxelles

Gobernabilidad del sector agua y saneamiento en el Ecuador: Joint program document, Fact sheet, Improvement plan and Final evaluation report

Fortalecer la gestión efectiva y democrática del Agua y Saneamiento en México para apoyar el logro de los Objetivos del Milenio: Joint Program document, Final Narrative report, Mid-Term and Final Evaluation reports.

GTZ. Practitioner's guide: governance structures in a post-conflict environment

Jaapa de Sabatenillas. Trabajo intermodular tema: situación socio-organizativa en la comunidad de Sabatenillas

Jaapa de Sabatenillas.Reconstrucción del sistema de agua de la comunidad Sabatenillas y plan de mantenimiento

Interagency Programme for the Promotion of Gender and Ethnic-Racial Equality. Brazil. Brazil: Joint programme document, Improvement Plan, Final Narrative Report and Final Evaluation report

MDG Fund Website: Latin America Joint Programme regional factsheet, programme/thematic summaries and evaluation documents.

Programa conjunto viviendas y asentamientos urbanos productivos sostenibles en El Salvador: Joint Program document, Final Narrative report, Final Evaluation report.

Programa para la Conservación y el Manejo Sostenible del Patrimonio Natural y Cultural de la Reserva Biósfera del Yasuní. Ecuador: Joint program document, Improvement plan, Final narrative report, Mid-term and Final evaluation report

Security with Citizenship: preventing violence and strenghtening citizenship in Brazilian communities. Brazil: Joint Programme document, Improvement Plan, Final Narrative Report and Final Evaluation report

Redes para la Convivencia. Comunidades sin miedo en Costa Rica: Joint Programme document, Mid-Term and Final evaluation reports.

UN-Habitat Medium-Term Strategic and Institutional Plan (MTSIP) 2008-2013

UN-Habitat 2013. Activities report 2013. Our presence and partnership. Nairobi

USAID: Democratic decentralization programming handbook

UN  HABITAT

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME

P.O.Box 30030, Nairobi 00100, Kenya;

Tel: +254-20-7625159; Fax: +254-20-7625015;

infohabitat@unhabitat.org

www.unhabitat.org/publications

www.unhabitat.org