



ESCOLA DE DOUTORAMENTO
INTERNACIONAL DA USC

Alberto
Núñez Sabarís

Tese de doutoramento

O FORTALECEMENTO DAS
CAPACIDADES NACIONAIS
NAS POLÍTICAS AO
DESENVOLVIMENTO DO
SISTEMA DAS NAÇÕES
UNIDAS: UNHA ANÁLISE DAS
ESTRATEGIAS DE AVALIACIÓN

Santiago de Compostela, 2023

O FORTALECIMENTO DAS CAPACIDADES NACIONAIS NAS POLÍTICAS AO DESENVOLVIMENTO DO SISTEMA DAS NAÇÕES UNIDAS: UNHA ANÁLISE DAS ESTRATEGIAS DE AVALIACIÓN

Alberto Núñez Sabarís

ESCOLA DE DOUTORAMENTO INTERNACIONAL DA UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE
COMPOSTELA PROGRAMA DE DOUTORAMENTO EN MARKETING POLÍTICO, ACTORES E
INSTITUCIÓN NAS SOCIEDADES CONTEMPORÁNEAS

SANTIAGO DE COMPOSTELA / LUGO

2023

D./Dña. **Alberto Núñez Sabarís**

Título de la tesis: *O fortalecemento das capacidades nacionais nas políticas ao desenvolvemento do sistema das Nacións Unidas: unha análise das estratexias de avaliación*

Presento mi tesis, siguiendo el procedimiento adecuado al Reglamento y declaro que:

- 1) La tesis abarca los resultados de la elaboración de mi trabajo.
- 2) De ser el caso, en la tesis se hace referencia a las colaboraciones que tuvo este trabajo.
- 3) Confirmando que la tesis no incurre en ningún tipo de plagio de otros autores ni de trabajos presentados por mí para la obtención de otros títulos.
- 4) La tesis es la versión definitiva presentada para su defensa y coincide la versión impresa con la presentada en formato electrónico.

Y me comprometo a presentar el Compromiso Documental de Supervisión en el caso que el original no esté depositado en la Escuela.

En **Meis**, **27 de octubre de 2022**.

Firma electrónica

D./Dña. **Miguel Anxo Bastos Boubeta**

En condición de: **Tutor/a y director/a**

Título de la tesis: *O fortalecemento das capacidades nacionais nas políticas ao desenvolvemento do sistema das Nacións Unidas: unha análise das estratexias de avaliación*

INFORMA:

Que la presente tesis, se corresponde con el trabajo realizado por D/Dña **Alberto Núñez Sabarís**, bajo mi dirección/tutorización, y autorizo su presentación, considerando que reúne los requisitos exigidos en el Reglamento de Estudios de Doctorado de la USC, y que como director/tutor de esta no incurre en las causas de abstención establecidas en la Ley 40/2015.

En **Santiago de Compostela, 27 de octubre de 2022**

Firma electrónica

*“O coñecemento imperfecto do que paga a pena ser pensado é máis digno de esforzo que o saber máis
perfecto do que carece de importancia”*

Aristóteles.

Agradecementos

Esta investigación é resultado dun longo proceso de aprendizaxe e interese por coñecer como operan as políticas públicas e os programas ao desenvolvemento. Neste camiño, que se plasma na presente tese, varios son os recoñecementos e gratitudes que quero e é xusto mencionar. En primeiro lugar quixera agradecer a Miguel Bastos, Director da tese, polo seu papel como director pero sobre todo pola súa accesibilidade, apertura e actitude sempre estimulante para superar prexuízos e coñecer diferentes enfoques de coñecemento. Xuntamente quixera agradecer á profesora Tamyko Ysa pola súa orientación e acompañamento na concepción da investigación. Sen o seu papel estimulante e clarificador nos primeiros momentos non sería posible ter chegado a este punto.

Entendo este proceso como un camiño de aprendizaxe que nace nas primeiras aulas de educación infantil ata as últimas recibidas a nivel de master. Por iso, quero agradecer a todos e cada un dos mestres e mestras que tiveron no Colexio Público de Urdilde, no Colexio da Salle de Santiago de Compostela, na Facultade de Ciencias Políticas e da Administración da USC, e no Master Executivo en Administración Pública de ESADE. Igualmente quero agradecer a formación recibida polo Center for International Development da Harvard Kennedy School. Todos eles supoñen un contínuum formativo con animo que non se agote con tese.

Unha parte fundamental, punto de partida e chegada desta investigación, é a práctica no deseño e avaliación de políticas e programas, e a oportunidade de traballar e vivir en diversos países e colaborar con diferentes institucións. Por iso quero agradecer a Josep e Roser a oportunidade que me deron de poder traballar no ámbito da elaboración, implementación e avaliación de programas e políticas, así coma ós compañeiros cos que compartín escenarios e proxectos en diferentes continentes. Quixera agradecer a todos aqueles participantes no estudo e as institucións dos diferentes países das que puiden aprender diferentes enfoques e formas de dar resposta aos desafíos. Sen dúbida, a aproximación intercultural e a necesidade de adaptación é parte da aprendizaxe.

A elaboración dun documento de tese é un proceso longo, por veces extenuante e sempre desafiante. Por iso quero agradecer os consellos e revisións realizadas por Manuel e Xaquín. A avaliación de políticas ao desenvolvemento xera moitas aprendizaxes e é moi estimulante desde o punto de vista persoal, pero tamén supón viaxar e pasar días lonxe da casa, así que non sería posible este traballo sen a xenerosidade de Ana, e o realismo máxico dos vídeos e audios de Xabier e Anxo. Finalmente, o agradecemento para todos os da casa, os que están e os que xa non están presentes, e fundamentalmente meus pais sen os que non sería posible esta traxectoria profesional e académica, por poñer as condicións materiais, inmateriais e crear o estímulo constante cara a aprendizaxe e o crecemento persoal.

Resumo da tese

A capacidade e o desenvolvemento da capacidade foron conceptos xeneralizados na política internacional para o desenvolvemento desde finais dos anos 80. A Asemblea Xeral das Nacións Unidas nas súas resolucións durante os dous últimos decenios destacou sistematicamente a importancia do desenvolvemento de capacidade para lograr os obxectivos de desenvolvemento acordados internacionalmente. O interese polo deseño de intervencións e a súa avaliación é a base da investigación desta tese de doutoramento que ten un dobre obxectivo, exploratorio e deseño aplicado. Os resultados da investigación pretenden contribuír á bibliografía existente que investiga sobre a avaliación das políticas ao desenvolvemento.

Palabras chave: avaliación, desenvolvemento de capacidade, análise de contribución, teoría do cambio

Resumen de la tesis

La capacidad y el desarrollo de capacidades han sido conceptos generalizados en la política internacional para el desarrollo desde finales de la década de 1980. La Asamblea General de las Naciones Unidas en sus resoluciones durante los dos últimos decenios destacó sistemáticamente la importancia del desarrollo de capacidad para lograr los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente. El interés por el diseño de intervenciones y su evaluación es la base de la investigación de esta tesis de doctorado que tiene un doble objetivo, exploratorio y diseño aplicado. Los resultados de la investigación pretenden contribuir a la bibliografía existente que investiga sobre la evaluación de las políticas al desarrollo.

Palabras clave: evaluación, desarrollo de capacidad, análisis de contribución, teoría del cambio

Abstract

Capacity and capacity development have been pervasive concepts in international development policies since the late 1980s. The United Nations General Assembly in its resolutions over the past two decades consistently stressed the importance of capacity development for achieve internationally agreed development goals. The interest in capacity development design and evaluation is the basis of the research of this doctoral thesis that has a double objective, exploratory and applied design. The research seeks to contribute to the literature on capacity development and evaluation.

Key words: evaluation, capacity development, contribution analysis, theory of change

Índice

1 INTRODUCCIÓN.....	19
2 MARCO TEÓRICO.....	23
2.1 Desenvolvemento de capacidade nas políticas ao desenvolvemento	23
2.1.1 As políticas ao desenvolvemento	27
2.1.2 O concepto de desenvolvemento de capacidade.....	30
2.1.3 Desenvolvemento de capacidade e rendemento institucional	36
2.2 A integración do desenvolvemento de capacidade nos marcos e políticas de desenvolvemento.....	39
2.3 O despregamento conceptual no sistema de desenvolvemento da ONU	47
2.4 Avaliación das políticas ao desenvolvemento.....	53
2.4.1 A definición dos criterios de avaliación.....	54
2.4.1.1 Relevancia ou pertinencia	55
2.4.1.2 Eficacia.....	56
2.4.1.3 Eficiencia.....	57
2.4.1.4 Impacto.....	58
2.4.1.5 Sostibilidade	59
2.4.2 Análise de contribución e uso da Teoría do Cambio nas avaliacións.....	60
3 ESQUEMA DA INVESTIGACIÓN.....	66
3.1 Metodoloxía.....	69
PARTE 1	77
4 APLICACIÓN DO ENFOQUE DE DESENVOLVEMENTO DE CAPACIDADE NA PLANIFICACIÓN E AVALIACIÓN DAS POLÍTICAS AO DESENVOLVEMENTO	77
4.1 Análise do tratamento do desenvolvemento de capacidade nas avaliacións.....	78
4.2 O desenvolvemento de capacidade e a súa avaliación desde a perspectiva dos actores	90
4.3 Análise de caso sobre iniciativas de desenvolvemento de capacidade nun país	95
4.3.1 Antecedentes e estratexia de estudo de caso	96
4.3.2 Resultados do caso de estudo	101
4.3.2.1 Análise das intervencións de desenvolvemento de capacidade	101
4.3.2.2 Satisfacción dos participantes que recibiron accións de desenvolvemento de capacidade e cambios no coñecemento e habilidades	109
4.3.2.3 Análise de contribución das intervencións de desenvolvemento de capacidade	111
4.3.2.4 Análise en profundidade dunha intervención de desenvolvemento de capacidade de nivel organizativo	121
4.4 Achados sobre a primeira parte: análise sobre aplicación dos principios de desenvolvemento de capacidade nas avaliacións	124

PARTE 2	127
5 PROPOSTA DE MODELO PARA AVALIACIÓN DAS ESTRATEXIAS DE DESENVOLVEMENTO DE CAPACIDADE	127
5.1 Concepción Xeral do Modelo de avaliación	129
5.1.1 Operacionalización do modelo	137
5.2 Compoñentes e ferramentas do modelo de avaliación	142
5.2.1 Deseño da avaliación.....	143
5.2.1.1 Matriz de avaliación	143
5.2.1.2 Mapeamento de actores	145
5.2.2 Recolección de datos.....	146
5.2.2.1 Revisión documental	146
5.2.2.2 Entrevista individual e discusión en grupo.....	146
5.2.2.3 Enquisa ou cuestionario	147
5.2.3 Comunicación dos resultados: evidencias e achados	150
5.2.4 Formulación da conclusión e recomendacións.....	152
6 ANÁLISE DE CASOS NA APLICACIÓN DO MODELO DE AVALIACIÓN	158
6.1 Caso 1: avaliación de Programa País	158
6.1.1 Antecedentes	160
6.1.2 Obxecto e alcance da avaliación	163
6.1.3 Adaptación e desenvolvemento do modelo proposto ao caso	163
6.1.4 Deseño da avaliación.....	164
6.1.4.1 Matriz de avaliación	164
6.1.4.2 Mapeo de actores.....	177
6.1.5 Recolección de datos	181
6.1.6 Comunicación dos resultados: evidencias e achados	183
6.1.6.2 Resultados da análise de contribución.....	194
6.1.7 Formulación de conclusións e recomendacións	205
6.1.8 Resume de achados do caso 1	209
6.2 Caso 2: avaliación de proxecto ou intervención.....	211
6.2.1 Antecedentes	211
6.2.2 Obxecto e alcance da avaliación	214
6.2.3 Adaptación e desenvolvemento do modelo proposto ao caso	215
6.2.4 Deseño da avaliación.....	217
6.2.4.1 Matriz de avaliación	217
6.2.4.2 Mapeo de actores.....	224

6.2.5 Recolección de datos	224
6.2.6 Comunicación dos resultados: evidencias e achados	226
6.2.7 Formulación da conclusións e recomendacións	243
6.2.8 Resume de achados do caso 2	246
7 DISCUSIÓN FINAL E CONCLUSIÓN	248
7.1 Verificación de hipóteses e resposta ás preguntas	248
7.2 Implicacións teóricas, limitacións e liñas potenciais de investigación.....	256
8 BIBLIOGRAFÍA.....	260
9 ANEXOS.....	276
9.1 ANEXO: CASO AVALIACION PROGRAMA DE PAÍS	276
9.2 ANEXO: CASO AVALIACION DE PROXECTO.....	315
9.3 ANEXO: CASO INICIATIVAS DE DESENVOLVEMENTO DE CAPACIDADE NUN PAÍS	357
LISTA DE ABREVIATURAS	370
ÍNDICE DE TÁBOAS	372
ÍNDICE DE FIGURAS.....	373
ÍNDICE DE GRÁFICAS	375

1 INTRODUCCIÓN

A capacidade e o desenvolvemento de capacidade (DC) foron conceptos xeneralizados na cooperación internacional para o desenvolvemento desde finais dos anos oitenta. Sen embargo, tanto a capacidade entendida como resultado, como o desenvolvemento de capacidade entendido como proceso, atraeron pouca atención da investigación (Baser e Morgan, 2008). Este patrón comezou a cambiar a partir dunha importante iniciativa do Programa das Nacións Unidas para o Desenvolvemento (PNUD) titulada *Reforming Technical Cooperation* (PNUD, 1993), que criticou a débil contribución da asistencia técnica ao desenvolvemento de capacidade dos países receptores das políticas de desenvolvemento (Sakiko Fukuda-Parr et al., 2002).

A axuda ao desenvolvemento tivo a ambición de conseguir resultados sostibles e de fomentar as capacidades endóxeas dos países que fixeran que a axuda fose redundante. Diferentes propostas de desenvolvemento de capacidade, como formación en habilidades ou asistencia técnica, foron ofrecidas e implementadas nos países destinatarios como os principais aportes dos doadores para acadar estes fins. As tres últimas revisións cuadrienais amplas da política relativa ás actividades operacionais do sistema das Nacións Unidas para o desenvolvemento¹ pediron, entre outras disposicións, que o sistema das Nacións Unidas apoiara o desenvolvemento de capacidades nacionais para a planificación do desenvolvemento, a recompilación e análise de datos, a implementación, así como a presentación de informes de seguimento e avaliación. Paralelamente á ampliación da visión sobre o desenvolvemento de capacidade, durante as últimas décadas os doadores teñen aplicado gradualmente enfoques baseados en resultados nesta área. Sen embargo, as avaliacións orientáronse máis a captar datos sobre efectos tanxibles e facilmente medibles, e menos a medir fenómenos menos visibles, como os cambios nas habilidades e comportamentos individuais ou nos sistemas e estruturas organizativas (SIDA, 2015). En consecuencia, ten sido difícil verificar a hipótese de que as modalidades de apoio dos doadores con compoñentes de DC sexan máis eficaces e produzan resultados máis sostibles que aquelas que carecen dun enfoque claro de DC, xa que a base de evidencias resultou insuficiente (SIDA, 2015).

O interese por estas cuestións é a base da investigación que se describe nesta tese de doutoramento. Esta xurde desde a traxectoria académica e práctica profesional do autor no ámbito das políticas ao desenvolvemento e aplicación de metodoloxías de avaliación en diferentes contextos. Esta experiencia e estudo da bibliografía sobre a temática levou a construír a premisa de partida que se pode formular así: (i) se se elaboran teorías do cambio de programas e proxectos de desenvolvemento, entón mellores estratexias e intervencións de desenvolvemento de capacidade poden ser formuladas; e (ii) se as avaliacións incorporan o enfoque da análise de contribución e estas integran a perspectiva do desenvolvemento de capacidades, entón podemos medir se as políticas e programas ao desenvolvemento están conseguindo resultados e se estes son sostibles. En definitiva, mellores deseños programáticos

¹ Resolución 67/226 aprobada pola Asemblea Xeral da ONU o 21 decembro 2012, Resolución 71/243 aprobada pola Asemblea Xeral da ONU o 21 de decembro de 2016, e Resolución 75/233 aprobada pola Asemblea Xeral da ONU o 21 de decembro de 2020

e avaliacións poden, á súa vez, aumentar a eficacia das intervencións de desenvolvemento de capacidade e, finalmente, conseguir mellores resultados de desenvolvemento. O interese e preocupación última do autor é como lograr e medir unha capacidade sostible nos países receptores de axuda para o desenvolvemento.

A tese estrutúrase en dúas partes diferenciadas. A primeira parte da investigación ten un enfoque exploratorio e busca determinar en que medida se integra o enfoque de desenvolvemento de capacidade nas avaliacións das políticas ao desenvolvemento. A investigación artículase en tres análises: (i) análise de contido de cincuenta avaliacións levadas a cabo por tres axencias da ONU², (ii) análise de percepción dos actores nacionais sobre o DC recibido polas intervencións das axencias de desenvolvemento, e (iii) análise de caso de como operan as iniciativas de DC nun país. Esta tripla análise responde á estratexia de investigación que aplica a triangulación de información como método seguido para validar os achados e formular as conclusións baseados en diferentes fontes.

Figura 1. Explicación xeral do proceso de investigación



Fonte: elaboración do autor

A segunda parte da tese, a partir dos achados do estudo exploratorio, ten un enfoque de aplicación de deseño e busca a integración do enfoque de desenvolvemento de capacidades nas avaliacións. A investigación artículase en dous momentos: (i) elaboración dunha proposta de modelo de avaliación que integra a perspectiva do desenvolvemento de capacidade, e (ii) dous

² Fondo das Nacións Unidas para a Infancia (UNICEF), Fondo de Poboación das Nacións Unidas (UNFPA) e o Programa das Nacións Unidas para o Desenvolvemento (PNUD).

casos nos que este modelo é aplicado e analizado por parte do autor, con dous obxectos de estudo: Programas de País das axencias de desenvolvemento, e proxectos ou intervencións específicas das axencias. Os dous casos realizáronse nos últimos catro anos, e analízanse seguindo unha metodoloxía común e respondendo a un conxunto común de variables no ámbito do desenvolvemento de capacidades.

Como se sinalou a triangulación de información é a o método seguido para validar os achados e formular as conclusións. Un risco para as investigacións é o nivel de calidade e dispoñibilidade da información que, en caso de ser defectuosa, podería levar á extracción de conclusións erróneas. Para minimizar este risco, contéplase a triangulación da información con enfoques e fontes diferentes: revisión dunha mostra de cincuenta avaliacións, datos de percepción de actores clave e estudos de caso sobre intervención de desenvolvemento de capacidade. A triangulación da información buscou tamén reducir, senón eliminar, o sesgo ou prexuízos do autor e das percepcións dos actores, permitindo contrastar datos e informacións de distintas fontes.

A definición do concepto de capacidade e desenvolvemento de capacidade adoptada nesta tese é a do Comité de Axuda ao Desenvolvemento da Organización para a Cooperación e o Desenvolvemento Económicos (CAD-OCDE). O CAD-OCDE define capacidade como *“capacidade das persoas, as organizacións e a sociedade no seu conxunto para xestionar os seus asuntos con éxito”* (OECD-DAC, 2006: 12)³; o desenvolvemento de capacidade enténdese como *“proceso mediante o cal as persoas, as organizacións e a sociedade no seu conxunto liberan, fortalecen, crean, adaptan e manteñen a capacidade ao longo do tempo”* (OECD-DAC, 2006: 12).

Utilízanse os criterios de avaliación segundo a definición do CAD-OCDE para relevancia ou pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto e sostibilidade. O deseño do estudo baseouse nos tres niveis de desenvolvemento de capacidade segundo o sistema das Nacións Unidas para o desenvolvemento (individual, organizacional e creación de ambiente propicio) e na taxonomía proposta polo Centro para o Desenvolvemento Internacional de Harvard (CID). Tómase como enfoque de avaliación a análise de contribución utilizando a Teoría do Cambio que é adaptada ao contexto das axencias de desenvolvemento. A tipoloxía analítica utiliza criterios para clasificar as tarefas ou actividades en catro tipos de capacidades: (i) formulación de políticas, (ii) xestión loxística, (iii) prestación de servizos de implementación intensiva, (iv) imposición de obrigas de implementación intensiva. Isto permitiu clasificar e analizar o tipo de capacidade que necesitaría unha organización para ter éxito. Este esquema de clasificación é transversal, xa que dentro de cada sector (educación, regulación, xustiza, infraestrutura, saúde, etc.) existen categorías de tarefas moi diferentes.

En definitiva, os resultados da tese pretenden contribuír á bibliografía existente que investiga sobre desenvolvemento de capacidades e a avaliación. A principal contribución deste traballo reside na investigación sistemática da avaliación do desenvolvemento de capacidade por axencias de desenvolvemento, introducindo tamén supostos sobre factores e mecanismos condicionantes. O valor práctico deste traballo reside en tirar conclusións de como se pode mellorar a práctica da avaliación e de como as avaliacións poden estar vinculadas coa mellora das políticas.

Este documento de tese está organizado en diferentes capítulos que seguen a estrutura de investigación descrita. Despois desta introdución do traballo (Capítulo 1) que resume de forma

breve o obxectivo, estrutura da investigación e principais elementos da metodoloxía, descríbese o marco teórico (Capítulo 2) froito da revisión da bibliografía. A revisión bibliográfica é a base, xunto coa aproximación epistemolóxica do autor, para o deseño da investigación e metodoloxía (Capítulo 3). No final deste apartado unha táboa sintetiza os principais elementos: preguntas de investigación, hipóteses, indicadores e métodos aplicados. A investigación ten dúas partes diferenciadas, a primeira parte (Capítulo 4) estuda a aplicación do enfoque de desenvolvemento de capacidade na planificación e avaliación das políticas ao desenvolvemento. A segunda parte da investigación desenvólvese en dous apartados. En primeiro lugar (Capítulo 5) faise unha proposta de modelo para a avaliación das estratexias de desenvolvemento de capacidade. Posteriormente este modelo é aplicado en dous casos (Capítulo 6) que son estudados. No capítulo 7 faise a discusión final e provense as conclusións. En primeiro lugar sinálanse os principais resultados e conclusións en termos de verificación das hipóteses e preguntas de investigación. En segundo lugar preséntase as implicacións para a teoría e a práctica das avaliacións, así como as limitacións e as direccións potenciais para futuras investigacións. Finalmente inclúese a bibliografía, aplicando para as citas a sétima edición do Manual de publicación da APA⁴ e os anexos que soportan algúns aspectos sinalados da investigación. Na parte final do documento inclúese a lista de abreviaturas e o índice de táboas, figuras e gráficas. O documento atendeu as normas e recomendacións da USC en canto a formato para a elaboración de teses doutorais.

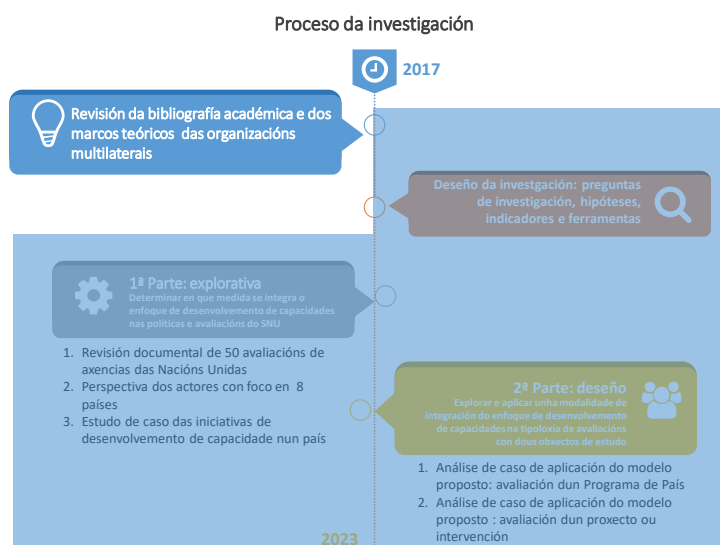
2 MARCO TEÓRICO

Figura 2. Ilustración dos pasos no proceso de investigación.
Elaboración do autor

2.1 DESENVOLVEMENTO DE CAPACIDADE NAS POLÍTICAS AO DESENVOLVEMENTO

O termo construción de capacidade (*capacity-building*), que despois foi desprazado polo de desenvolvemento de capacidade (*capacity development*), apareceu na década de 1970 nos Estados Unidos en referencia á necesidade de mellorar a capacidade dos gobernos estatais e locais para implementar políticas de descentralización fiscal (Venner, 2014). O concepto de desenvolvemento de capacidade gañou protagonismo no discurso do desenvolvemento na década de 1990 como unha forma de orientar as políticas neste campo (Venner, 2014). As condicións adversas que moitos países en desenvolvemento experimentaron nese período, especialmente os países africanos, destacaron a falta de eficacia dos esforzos de desenvolvemento. Estes esforzos non conseguiron producir cambios duradeiros nin reforzaron a capacidade das institucións dos países destinatarios. A cooperación técnica proporcionada durante as décadas anteriores polos doadores internacionais a miúdo non tiveron un impacto duradeiro, nin conseguiron autosuficiencia (PNUD, 1993). O informe do PNUD de 1993 foi o primeiro intento de abordar estas deficiencias de forma sistemática. Segundo este informe, as razóns da ineficacia incluían a falta de apropiación local e de compromiso causado polo modelo centrado nos doadores da cooperación técnica, a falta de incentivos para o persoal local mal remunerado e os enfoques ríxidos baseados en resultados predefinidos que fallaban en capturar os cambios reais necesarios para producir un efecto transformador. En resposta a isto, en 1998, o PNUD elaborou un marco de directrices para o fomento da capacidade. O enfoque destas directrices requiría unha comprensión integral da capacidade tanto nun contexto de xestión estratéxica como a varios niveis: a nivel individual, a nivel da organización ou da entidade; e ao nivel do sistema máis amplo ou do entorno propicio ou habilitador (*enabling environment*) dentro do cal operan as organizacións e os individuos (PNUD, 1998). Máis adiante na revisión bibliográfica afóndase no concepto da desenvolvemento de capacidade dende a aproximación que fai o Sistema das Nacións Unidas.

Como se mencionou, desde mediados da década de 1990, as principais axencias de axuda multilaterais e bilaterais, e organizacións non gobernamentais adoptaron o desenvolvemento de



capacidades como elemento central das súas políticas, e elaboraron documentos e manuais sobre o tema. O informe da OCDE de 1996, *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*, marcou un momento definitorio co seu novo paradigma de desenvolvemento baseado na apropiación local e a colaboración entre doadores e receptores da axuda internacional. Nestas novas tendencias inspiráronse nalgúns dos principais puntos de inflexión na política ao desenvolvemento, como foi a adopción en 2000 dos Obxectivos de Desenvolvemento do Milenio da ONU e a Declaración de París de 2005 sobre Eficacia da Axuda. Esta última destaca que o desenvolvemento de capacidades é unha das condicións previas esenciais para a eficacia da axuda:

*"A capacidade de planificar, xestionar, implementar e dar conta dos resultados das políticas e programas, é fundamental para alcanzar os obxectivos de desenvolvemento - desde a análise e o diálogo a través da implementación, seguimento e avaliación. O desenvolvemento de capacidades é a "responsabilidade dos países", mentres que os doadores desempeñan un papel de apoio" OECD (2005). The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action. P: 4.*¹

A Axenda de 2008 (*Accra Agenda for Action*) adoptada polos países en desenvolvemento, doadores, e as institucións multilaterais e bilaterais de desenvolvemento, reiterou este enfoque, recomendando aos países en desenvolvemento identificar sistematicamente as áreas onde hai necesidade de fortalecer a capacidade, que o apoio dos doadores sexa impulsado pola demanda e para apoiar a apropiación por parte dos países, e que a cooperación técnica sexa proporcionada por recursos locais e rexionais, incluída a cooperación Sur-Sur. Recoñécese a importancia das institucións locais como un principio básico da prestación de axuda: os doadores aceptan utilizar os sistemas de países como primeira opción para os programas de axuda.

O documento de 2006 do CAD da OCDE² (Comité de Asistencia ao Desenvolvemento), expresou o consenso emerxente sobre o concepto despois de anos de debate na comunidade do desenvolvemento. A definición de “capacidade” e “desenvolvemento de capacidade” é a máis aceptada e utilizada (European Parliament, 2007). O mesmo documento da OCDE aclarou a diferenza entre a creación de capacidades (*capacity-building*) e o desenvolvemento de capacidades (*capacity development*), expresando unha clara preferencia por este último³. A definición do concepto capacidade e desenvolvemento de capacidade adoptada nesta tese é a do Comité de Axuda ao Desenvolvemento da Organización para a Cooperación e o Desenvolvemento Económicos (CAD-OCDE). O CAD-OCDE define capacidade como

*A capacidade das persoas, as organizacións e a sociedade no seu conxunto para xestionar os seus asuntos con éxito (OECD-DAC, 2006: 12)*⁴.

O desenvolvemento de capacidade enténdese como

¹ A declaración tamén chama a atención sobre a importancia do contexto social, económico e político máis amplo.

² OECD (2006) *The Challenge of Capacity Development – Working Towards Good Practice*.

³ *Capacity-building* non recoñece a capacidade existente e opera cun deseño predefinido, mentres que o *capacity development* suxire un proceso de cambio endógeno.

⁴ OECD-DAC (2006). *The Challenge of Capacity Development – Working towards good practice*. DAC Guidelines and Reference Series. Paris: OECD.

O proceso mediante o cal as persoas, as organizacións e a sociedade no seu conxunto liberan, fortalecen, crean, adaptan e manteñen a capacidade ao longo do tempo (OECD-DAC, 2006: 12).

A definición de Capacidade e Desenvolvemento de Capacidades difire segundo a fonte, aínda que se observa unha lóxica común, como se pode ver nos seguintes exemplos:

Táboa 1. Definicións de capacidade e desenvolvemento de capacidade polos principais doadores de axuda internacional.

Organización	Definición de capacidade	Definición de desenvolvemento de capacidade
PNUD (UNDP, 1998)	A capacidade dos individuos, institucións e sociedades para desenvolver funcións, resolver problemas e fixar e alcanzar os obxectivos de forma sostible.	<i>Desenvolvemento de capacidade:</i> proceso a través do cal os individuos, as organizacións e as sociedades obteñen, fortalecen e manteñen as capacidades para fixar e alcanzar os seus propios obxectivos de desenvolvemento ao longo do tempo. <i>Capacity-building</i> é un proceso que apoia só nas etapas iniciais de construción ou creación de capacidades e asume que non hai capacidade preexistentes sobre as que comezar.
United Nations Development Group (UNDG) (UNDG, 2019)	A capacidade das persoas, organizacións e sociedade no seu conxunto para xestionar con éxito os seus asuntos	O proceso polo cal as persoas, as organizacións e a sociedade no seu conxunto liberan, fortalecen, crean, adaptan e manteñen a capacidade no tempo, para conseguir resultados de desenvolvemento.
CAD-OCDE (OECD-DAC, 2006)	A "capacidade" enténdese como a capacidade das persoas, organizacións e sociedade no seu conxunto para xestionar os seus asuntos con éxito. A definición é deliberadamente sinxela. Evita calquera xuízo sobre os obxectivos que a xente decida perseguir, ou o que debe ser un éxito na xestión dos seus esforzos colectivos.	<i>O desenvolvemento de capacidade</i> enténdese como o proceso polo cal as persoas, as organizacións e a sociedade no seu conxunto liberan, fortalecen, crean, adaptan e manteñen a capacidade ao longo do tempo.
Banco Mundial (Otoo, S., Agapitova, N, Behrens, J., 2009)	A <i>capacidade</i> é a dispoñibilidade de recursos, e a eficiencia e eficacia coa que as sociedades despregan eses recursos para identificar e perseguir os seus obxectivos de desenvolvemento de forma sostible.	<i>O desenvolvemento de capacidades</i> é un proceso de aprendizaxe impulsado localmente por líderes, coalicións e outros axentes que provoca cambios nos factores sociopolíticos, políticos e organizativos para mellorar a apropiación local; e a eficacia e eficiencia dos esforzos para alcanzar un obxectivo de desenvolvemento.

United Nations Economic Commission for Africa (UNECA) (Páxina web da UNECA) ⁵		O desenvolvemento de capacidade é o proceso a través do cal os individuos, grupos e organizacións e as sociedades despregan, adaptan, fortalecen e manteñen as capacidades para definir, planificar e alcanzar os seus propios obxectivos de desenvolvemento sobre un enfoque inclusivo, participativo e bases sostibles.
United States Agency for International Development USAID (USAID, 2010)		O Desenvolvemento de Capacidades Humanas e Institucionais (HICD) é o modelo da USAID de procesos estruturados e integrados deseñado para identificar a raíz das causas das brechas de rendemento nas institucións asociadas ao país de acollida, abordar esas lagoas a través dun conxunto amplo de solucións de rendemento no contexto de tódolos factores de rendemento humano, que permitan procesos cíclicos de mellora continua.
Organización das Nacións Unidas para a Alimentación e a Agricultura (FAO, 2015)	A FAO asume a definición da OCDE	A FAO asume a definición da OCDE.
Unión Africana (Unión Africana, 2012)		Un proceso que permite aos individuos, grupos, organizacións, institucións e sociedades definir, articular, implicar e realizar a súa visión ou obxectivos de desenvolvemento baseados nos seus propios recursos e aprender no contexto do paradigma pan-africano.
Unión Europea	A Comisión Europea asume a definición da OCDE.	A Comisión Europea asume a definición da OCDE.

Fonde: elaboración do autor a partir das citas indicadas na táboa

Alén dos conceptos sobre capacidade e desenvolvemento de capacidade sinalados, esta tese utiliza conceptos sobre avaliación de desenvolvemento da capacidade dos referentes do desenvolvemento internacional seguintes:

Monitoreo ou seguimento é “*a continuing function that uses systematic collection of data on specified indicators to provide management and the main stakeholders of an ongoing [...] intervention with indications of the extent of progress and achievement of objectives and progress in the use of allocated funds*” (OECD, 2009:39).

⁵ <https://www.uneca.org/our-work/capacity-development> consultado en decembro de 2022.

Avaliación é “*the systematic and objective assessment of an ongoing or completed project, programme or policy, its design, implementation and results. The aim is to determine the relevance and fulfilment of objectives, [...] efficiency, effectiveness, impact and sustainability*” (OECD, 2009:39).⁶

Monitoreo e avaliación do desenvolvemento de capacidade é definido como “*the intentional work to continuously create and sustain overall organisational processes that make quality and evaluation and its uses routine*” (Baizerman et al., 2002: 109).

Teoría do Cambio é “*a method that explains how a given intervention, or set of interventions, are expected to lead to a specific development change, drawing on a causal analysis based on available evidence*” (UNDG, 2019:3).

2.1.1 As políticas ao desenvolvemento

Despois desta aproximación conceptual inicial, faise revisión dos principais referentes académicos e investigación sobre a temática das políticas ao desenvolvemento, o desenvolvemento de capacidades e a avaliación destas.

A visión máis estendida das teorías sobre desenvolvemento asumen que hai un camiño cara ao desenvolvemento económico, social e político establecendo modelos políticos particulares e desenvolvendo enfoques localizados (Chabal, 2009). En xeral, as reformas e políticas de desenvolvemento intentadas nos países en desenvolvemento tenden a seguir as tendencias e marcos dos países desenvolvidos. O enfoque de conformidade da axenda (*agenda conformity*) é particularmente frecuente nos países en desenvolvemento porque o sistema global —a miúdo con axencias doadoras como vector— promove o transplante das mellores prácticas e outras axendas globais que distorsionan os cambios locais. Isto leva ao "monocultivo institucional" (Evans, 2004).

O sociólogo John Meyer sinalou o “isomorfismo estrutural” dos estados-nación nun sistema global (Meyer et al. 1997). Os teóricos da organización Paul DiMaggio e Woody Powell enfatizaron o isomorfismo como unha estratexia tanto para as organizacións públicas como para as privadas (DiMaggio e Powell, 1983). Pritchett sostén que o isomorfismo mimético é unha “técnica de fracaso exitoso” que perpetúa as trampas de capacidade no desenvolvemento (Pritchett et al. 2013).

Segundo DiMaggio e Powell (1991) os actores tenden a aplicar solucións ou respostas xa probadas no pasado pola mesma organización ou ben por outras organizacións presentes no entorno de referencia, desenvolvendo dinámicas de isomorfismo institucional. A interpretación deste proceso desde a perspectiva neoinstitucionalista pon a énfase no marco cognitivo dos profesionais (Peters, 1999; March and Olson, 1996; Lindenberg, 1998). Desde esta perspectiva, tanto as alternativas a considerar como as estratexias que se consideran apropiadas están determinadas polo conxunto de regras, procesos, rutinas e símbolos que determinados colectivos interiorizaron a través dos procesos de socialización que recibiron nas súas administracións de orixe (Meyer e Scott, 1992; Lanzara, 1999). En ausencia dun claro liderado transformador ou dunha clara presión por introducir cambios substantivos, as dinámicas de

⁶ No desenvolvemento internacional o termo conxunto monitoreo e avaliación (*monitoring and evaluation - M&E*) é usado frecuentemente de forma conxunta, mentres que en entornos fóra das políticas ao desenvolvemento o monitoreo ou seguimento é visto como un tipo de avaliación (Owen, 2006)

isomorfismo baseadas nestas propostas tenden a impoñerse, xerando modelos de idéntico entramado institucional (Ramio e Salvador, 2004).

Facendo repaso dos enfoques das políticas ao desenvolvemento dos últimos anos, na década de 1960 estas centráronse no deseño e establecemento de entidades gobernamentais utilizando modelos de países desenvolvidos, seguindo os marcos teóricos descritos máis arriba. Esperábase que a axuda exterior compensase o aforro e a escaseza de reservas de divisas estranxeiras e proporcionase asistencia financeira para dotar os países de coñecementos técnicos necesarios para a industrialización e mellora das infraestruturas económicas. O desenvolvemento organizativo consistía fundamentalmente na formación de funcionarios do sector público en universidades de países desenvolvidos. Segundo Bossuyt (2001) co avance cara a modelos neoliberais e a economía neoclásica nos países desenvolvidos na década de 1970, os enfoques tradicionais para o desenvolvemento de capacidades trasladáronse a fortalecer as organizacións individuais, en lugar de só establecelas, utilizando unha serie de estratexias. Outras ideas influentes na década dos anos 70, destacadas por este autor, inclúen teorías da administración e xestión do desenvolvemento, estratexias dirixidas aos sistemas de prestación de servizos públicos, programas públicos para alcanzar grupos obxectivos desatendidos, xestión de recursos humanos e desenvolvemento humano con foco principalmente na educación e a saúde.

A década de 1980 viu o xurdimento dos conceptos de "nova xestión pública" (*New Public Management*) nos países desenvolvidos occidentais con impacto nas políticas ao desenvolvemento, o que trouxo un cambio no enfoque das organizacións individuais para un enfoque de reforma máis amplo institucional abranguendo organizacións privadas, públicas e non gobernamentais. A principios dos anos noventa este paradigma conceptualizouse como tal. Segundo Hood (1991) diversos gobernos comezaron nos anos previos a implantar reformas caracterizadas pola transferencia de prácticas xerenciais do sector privado ao sector público, o uso de mecanismos de control orientados a resultados e reformas que, en xeral, prestaban maior atención a valores da xestión, como a eficiencia y a eficacia. O termo "desenvolvemento da capacidade" tamén se usa neste momento de forma ampla.

Outro paradigma da xestión pública que se configurou a fins do século pasado presenta algunhas características diferentes: a gobernanza ou a nova gobernanza pública (Osborne, 2006). O paradigma da gobernanza ten, dende o punto de vista da xestión pública, dúas acepcións: a dunha nova forma de gobernar, máis aberta, participativa e colaborativa entre o Estado, a sociedade e os actores privados; e a dun novo conxunto de mecanismos de política e xestión como as redes e as asociacións público-privadas (Aguilar, 2006). O Banco Mundial (1994), no ámbito das políticas ao desenvolvemento, define a gobernanza como a forma en que o poder se exerce na xestión dos recursos económicos e sociais dun país para o seu desenvolvemento. O "bo goberno" é participativo, orientado a consensos, transparente, responsable, sensible, eficaz e eficiente, equitativo, inclusivo e segue o Estado de Dereito (Currie, 1996). O papel central do goberno converteuse no de regular o sector privado, promovendo a sociedade civil e prestando servizos básicos a través de acordos de tercerización. Un crecemento na descentralización, as asociacións público-privadas, a privatización e a licitación competitiva seguiron estratexias centradas na capacidade de negociar, mediar e construír consensos entre os diferentes grupos (Bossuyt, 2001). Comprender a política e o poder nas reformas do sector público convertéronse en factores importantes, reflectíndose nas teorías

do desenvolvemento que asumen características socioeconómicas e políticas que inflúen na aplicación do poder (Chabal, 2009; Leftwich, 2007).

Na década dos anos 90 os enfoques de desenvolvemento tiñan como obxectivo aumentar a motivación das persoas para desenvolver regras do xogo adecuadas e crear sistemas de incentivos para impulsar un mellor rendemento institucional e organizativo. Neste momento tamén se deu un maior uso de enfoques participativos para o desenvolvemento de capacidades, unha maior énfase na sociedade civil como motor do cambio, cun crecente enfoque na apropiación local (Bossuyt, 2001; Chabal, 2009).

A década de 2000 viu a aparición do enfoque sistémico para o desenvolvemento de capacidades, que fai fincapé no apoio a redes e organizacións para mellorar a capacidade social máis ampla. Isto pode ser visto como unha extensión do enfoque de gobernanza, que levou á sociedade civil e ao sector privado a ser partes chave das políticas de desenvolvemento. Este tipo de capacidade social máis ampla é vista como necesaria para obter un ambiente de confianza social, rendición de contas e participación (Bossuyt, 2001). Por iso, se considera importante nos documentos estratéxicos das axencias das Nacións Unidas anteriormente mencionados, desenvolver a capacidade da sociedade civil e doutros actores, como os medios de comunicación para que os gobernos rendan contas da súa actividade. Un desenvolvemento máis recente do enfoque sistémico é o crecente interese pola complexidade e os sistemas adaptativos complexos. As institucións son vistas con un funcionamento dinámico e en cambio constante (Zimmerman, 2009). Ramalingam et al. (2008) sosteñen que as solucións de desenvolvemento poden aplicarse a partir de regras simples de interacción e pequenos cambios poden ter efectos significativos. Os traballos de Browne (2002) e de Jones e Kettl (2003) afondan nesta idea do desenvolvemento de capacidade, no sentido que os esforzos de desenvolvemento de capacidades deben centrarse en redes de coñecemento, información, comunicación e tecnoloxía, e concernen á aprendizaxe continua, adaptación e coñecemento local. Así, Chabal (2009) sostén que estas ideas reflicten que houbo unha necesidade de cambio de paradigma e que os modelos e ferramentas occidentais ou de países desenvolvidos transplantadas non funcionaron, necesitándose modelos locais e/ou adaptados á realidade local.

Afondando nesa liña, aínda desde o grupo de académicos do Center for International Development da Universidade de Harvard (Andrews et al, 2017) e aplicando estas ideas ás políticas ao desenvolvemento, argumentan que o mimetismo isomórfico é unha técnica de “fracaso exitoso” (“*technique of successful failure*”) que perpetúa as trampas de capacidade no desenvolvemento. No contexto dese estudo e tamén desta tese, o mimetismo isomórfico é a tendencia dos gobernos a imitar os éxitos doutros gobernos, replicando procesos, sistemas e incluso produtos dos exemplos de “mellores prácticas”. Ese mimetismo a miúdo combina forma e función: o que leva a unha situación na que “parece” substitúe a “fai”; é dicir, os gobernos parecen capaces despois da imitación, pero na realidade non son máis capaces (Andrews et al, 2017). Argumentan, porén estes autores, que iso é endémico nas políticas ao desenvolvemento e se converteu nunha das principais razóns polas que os países non desenvolven unha capacidade real, incluso despois de anos de política e compromiso de reforma e miles de millóns fondos invertidos para a creación de capacidade. Os autores aínda suxiren que a tendencia a imitar vese amplificada polo ecosistema de desenvolvemento actual, especialmente onde os sectores públicos se volveron pechados ás novidades pero abertos e dan apoio á conformidade coa axenda internacional de reformas.

2.1.2 O concepto de desenvolvemento de capacidade

Independentemente de cal dos enfoques de desenvolvemento de capacidade se utilice, é importante entender que é o que se busca en termos de capacidade e sexa utilizado como base para identificar intervencións que axudarán ó seu desenvolvemento, en lugar de asumir que certos mecanismos aumentará automaticamente a capacidade. O coñecemento e o desenvolvemento de capacidade implica algo máis que o fortalecemento das habilidades e competencias individuais. As persoas formadas necesitan un ambiente axeitado e a combinación adecuada de oportunidades e incentivos para utilizar os coñecementos adquiridos (Alaerts e Kaspersma, 2009).

O papel e a natureza das políticas para o desenvolvemento foi o tema de varios Foros de Alto Nivel sobre a Eficacia da Axuda en Roma (2003), París (2005), Accra (2008) e Busan (2011) que deron lugar a compromisos globais, principios e prácticas de desenvolvemento. O último Foro de Alto Nivel celebrado en Busan⁷ en 2011 deu lugar á *The Global Partnership for Effective Development Co-operation* (OCDE, 2011). Nos resultados deste foro, e tamén dos anteriores, o desenvolvemento de capacidade foi acordado como prioridade da cooperación para o desenvolvemento (Pearson, 2011). Ademais do anterior, os Obxectivos de Desenvolvemento Sostible (ODS) incorporan o DC de forma explícita, centrándose nos aspectos de implementación; en comparación cos Obxectivos de Desenvolvemento do Milenio (ODM) (Joshi, Hughes e Sisk, 2015). O énfase posto no desenvolvemento de capacidades, supón un cambio substancial considerado agora como un mecanismo para cumprir os ODS e para manter estes logros a longo prazo (Wehn, 2014).

Algún autores fan referencia especificamente, no desenvolvemento teórico de capacidade e desenvolvemento de capacidade, á capacidade do Estado. Skocpol (1985) considéao un concepto multidimensional importante na ciencia política. A capacidade do estado é a capacidade dun estado para acadar os seus obxectivos desde tres contextos diferentes de capacidade: administrativo, extractivo e coercitivo. Por exemplo, no contexto da capacidade administrativa, Skocpol definiu a capacidade do estado como aquela capacidade para implementar os seus obxectivos. Andrews et al. (2017) fan fincapé na capacidade do Estado na implementación de políticas. No contexto da capacidade extractiva, Levi (1988) sostén que debido a que os gobernos son maximizadores de ingresos, a capacidade do Estado é a capacidade de extraer recursos da sociedade para manter o poder. Besley e Persson (2008), pola súa parte, argumentan que a capacidade fiscal para aumentar os ingresos por impostos para apoiar a provisión de bens públicos é unha dimensión clave da capacidade do Estado. No contexto da capacidade coercitiva, Krasner e Risse (2014) sosteñen que a capacidade do Estado baséase na capacidade de ter o monopolio da violencia e facer cumprir as regras e políticas.

Hanson (2018) sostén tamén na mesma liña de Skocpol, que as capacidades administrativas, coercitivas e extractivas son as tres dimensións fundamentais da capacidade estatal. A capacidade administrativa é a capacidade de deseñar e aplicar políticas. A capacidade coercitiva é aquela que permite que o Estado domine a sociedade e reduza a oposición mediante a forza coercitiva. A capacidade extractiva é a capacidade dun Estado para recadar ingresos da súa poboación para consolidar o seu poder.

A xestión de crises e resposta a emerxencias é unha das capacidades coa que os países e as axencias das Nacións Unidas lidan habitualmente e que representan un importante volume de recursos para os orzamentos de axuda ó desenvolvemento. A bibliografía resalta a importancia

⁷ Outros foron os de Roma (2003), París (2005) ou Accra (2008) como se sinalou.

da capacidade do Estado para a xestión de crises e resposta a emerxencias. A capacidade do Estado xoga un papel crucial no establecemento dun sistema eficaz de xestión de crise xa que permite aos gobernos xestionar as crises coordinando diferentes organizacións, tratando e analizando información e prestando servizos públicos Christensen et al. (2016). Para estes autores o concepto de capacidade estatal no ámbito da xestión de crises e resposta a emerxencias debe incorporar catro dimensións: a capacidade de obter e analizar a información, a capacidade de toma de decisións e de implementación de políticas, a capacidade coercitiva e a capacidade de mobilización e cooperación. Así, a capacidade administrativa inclúe non só a capacidade de toma de decisións e de implementación, senón tamén a capacidade de obter, analizar e producir información.

Boin et al. (2017) afondan na mesma liña sinalando a importancia da recollida, procesamento e intercambio de información para axudar aos gobernos a detectar crises. Desde o punto de vista de reposta a crises e emerxencias, a capacidade coercitiva é a capacidade que o goberno ten para obrigar aos cidadáns a cumprir coas medidas contra a crise e resposta á emerxencia, e proporcionarlles seguridade pública debido ao monopolio do poder coercitivo (Fukuyama, 2004). A capacidade extractiva tamén é importante para a xestión de crises e resposta a emerxencias xa que mostra a capacidade do Estado para mobilizarse e cooperar con empresas e organizacións da sociedade civil.

Moitas das definicións de desenvolvemento de capacidade incorporan tres niveis: institucional ou entorno, organizativo e individual. Nas políticas ao desenvolvemento os termos institucións e organizacións son ás veces utilizados indistintamente (Teskey, 2005). Outros elementos que se teñen en conta para o desenvolvemento de capacidade inclúen o sistema político (como a separación de poderes en executivo, lexislativo e xudicial), a base da lexitimidade dos estados (como os sistemas electorais) e as estruturas culturais e sociais (Fukuyama, 2004). Teskey (2005:4) proporciona a seguinte analoxía para demostrar a diferenza entre o desenvolvemento organizativo e institucional:

O desenvolvemento organizativo pode compararse co adestramento dun equipo de fútbol. ¿Que xogadores deben xogar en que posición? ¿Cal debe ser a táctica do equipo? ¿En que momento debemos traer un substituto? Pola contra, o desenvolvemento institucional centraríase nas regras do xogo. ¿Debería cambiarse a lei do fóra de xogo? ¿As porterías son demasiado pequenas? ¿Debemos permitir 13 xogadores en lugar de 11? E quizais o máis importante, ¿debería o equipo renunciar a xogar ao fútbol e tomar cricket no seu lugar?

As institucións e organizacións están entrelazadas e cada unha está influenciada pola outra, de xeito que a capacidade institucional será determinada, en primeiro lugar, polas capacidades específicas das organizacións estatais e, en segundo lugar, polo grao en que as normas formais e informais se aliñan para regular as organizacións estatais e promover a calidade, os resultados e o rendemento Teskey (2005).

Os doadores recoñecen cada vez máis a influencia das institucións no desenvolvemento organizativo e individual (Bossuyt, 2001). As reformas que promoven as políticas de desenvolvemento teñen como obxectivo establecer novas e máis eficaces institucións públicas para apoiar diferentes cambios como por exemplo unha economía de mercado; apoiar ambientes legais; e sistemas xudiciais eficaces, eficientes, abertos e transparentes (Bossuyt, 2001).

As institucións configuran as accións dos individuos e os individuos dan forma ás institucións (Chabal, 2009). O foco non se centra só nas estruturas do Estado e do goberno, senón tamén nas institucións, patróns de comportamento e procesos informais, e nas relacións

entre institucións formais e informais e o seu impacto na política (Leftwich, 2007). A vida das persoas réxese por leis formais, dereitos de propiedade, separación de poderes e acordos administrativos e organizativos que son "creados, comunicados e aplicados a través de canles amplamente aceptadas como oficiais" (Helmke and Levitsky, 2004: 727 citado en Leftwich, 2007). As regras formais e informais persisten mentres a maioría das persoas sintan que son beneficiosas. Polo tanto, o cambio prodúcese cando a maioría sente que as regras existentes non son beneficiosas e buscan crear outras novas (Bossuyt, 2001; Leftwich, 2007).

Xerencialismo ou "*Managerialism*"

Na reforma do sector público, a capacidade individual é vista no contexto da capacidade organizativa ou institucional segundo o enfoque seguido. As teorías do cambio sobre organizacións e individuos poden considerarse subconxuntos de teorías de cambio das institucións. Espérase que as persoas que traballan nas organizacións teñan os coñecementos, habilidades, actitudes e confianza necesarias para desempeñar o traballo que require a organización para cumprir os seus obxectivos.

Un concepto clave nesta teoría do cambio que sustenta as reformas do sector público nas últimas dúas décadas foi o concepto de "xestión" que se desenvolveu, en parte, dentro da axenda da nova xestión pública. A nova xestión pública xurdiu tanto da crise da aproximación tradicional que forxara un certo paradigma burocrático (Barzelay, 1992), como dos propios cambios que foron convertendo as administracións públicas en grandes empresas de servizos, necesitadas de grandes recursos e cun entorno cambiante que cada vez permite menos manter as rutinas e ritmos doutros tempos (Subirats, 1993). As teorías do cambio sobre as organizacións tamén se enmarcan a miúdo en ideas sobre a velocidade e alcance do cambio.

Kettl (1997) describe o xerencialismo ou *managerialism* no termo en inglés, como o concepto impulsor das reformas do sector público en Australia, Nova Zelandia e o Reino Unido desde a década de 1980. Desde a experiencia acumulada nos estudos e análises da xestión de empresas, a súa aplicación ó ámbito de actuación das administracións públicas foi estendéndose como unha forma de mellorar a racionalidade da súa actuación. O énfase ponse nunha mellor e máis eficiente utilización de recursos e nunha maior capacidade analítica á hora de definir a estratexia e desenvolver procesos (Subirats, 1993). Segundo Subirats (1993) os estudos sobre a xestión ofrecen todo un abanico de instrumentos para racionalizar a toma de decisións. Desde a análise coste-beneficio, ata a orzamentación por programas, ou a análise de sistemas. En todas estas aproximacións os elementos chave que deben permitir avanzar nunha maior racionalidade decisional basease na existencia duns obxectivos xa formulados e na dispoñibilidade dun caudal de información suficiente e fiable. Finalmente, tamén se pode ter en conta o concepto de rendemento institucional barallado por Pérez Castreje (2020:156) que, seguindo a Subirats e Gallego (2002), utiliza unha idea centrada na capacidade dos poderes públicos de desenvolveren as súas funcións de xeito efectivo. Así, a avaliación sobre os resultados acadados deberá ter en conta a relación de eficiencia e eficacia, e centrarse no estado da conta de resultados.

É importante a súa consideración no campo do desenvolvemento internacional porque sustenta moitas das reformas do sector público implementadas nos países en desenvolvemento. O xerencialismo pretende substituír as burocracias xerárquicas tradicionais que se caracterizan por estruturas estables, por organizacións flexibles e capaces de cambiar os procesos segundo

sexa necesario para operar dentro dun ambiente de competencia nun mercado (Kettl, 1997). Dentro do xerencialismo, desenvóléronse dous enfoques diferentes.

En primeiro lugar, o enfoque de "deixar que os xestores xestionen" (*let managers manage*) adoptado en Suecia e Australia, baséase na premisa de que os xestores saben que facer pero están limitados polas regras e procedementos existentes. Dáselle aos xestores a liberdade de resolver os problemas, o que á súa vez impulsa ás organizacións a adaptarse mediante a mellora continua, que é parte do enfoque de xestión da calidade total proposto por Deming (1986). Este enfoque require que se cree un equilibrio entre o aumento do risco que se espera que tomen os xestores e a dotación de incentivos para apoiar aos xestores (Kettl, 1997).

O segundo enfoque é "facer que os xestores xestionen" (*making managers manage*), adoptado por Nova Zelandia e Reino Unido. Este enfoque baséase na crenza de que "a xente ten que ser controlada ou incentivada para facer que se comporten" (Eyben, 2007: 11). Os incentivos son as estratexias externas positivas ou negativas desenvolvidas para influír a motivación e comportamento das persoas, grupos e organizacións (PNUD, 2006). Baixo este enfoque, baseado nas teorías de elección racional (Bossuyt, 2001 e Leftwich, 2007), establécense axencias executivas, e servizos públicos tradicionais son contratados a empresas privadas.

Ámbolos dous enfoques céntranse en establecer obxectivos, medir resultados e usar a información para a toma de decisións. Kettl (1997) suxire que algúns reformadores seleccionaron reformas sen considerar as ideas nas que se basean e que polo tanto poden acabar escolléndose reformas conflitivas.

Kettl (1997) tamén argumenta que o xerencialismo proporciona unha teoría parcial do cambio xa que non considera a relación entre os xestores públicos e os funcionarios, as conexións entre o desempeño dos xestores de servizos públicos e os orzamentos gobernamentais; e a influencia dos gobernos sobre as organizacións non gobernamentais. O foco no cliente anula as estruturas tradicionais de rendición de contas de arriba cara abaixo, obrigando aos xestores do sector público a mirar cara fóra das súas organizacións para obter resultados e non o enfoque tradicional centrado nos procesos internos.

No é de estrañar que poidan xurdir dificultades cando as teorías orixinarias de países occidentais se implementan en países en desenvolvemento. Schick (2003), por exemplo, suxire que se os países en desenvolvemento carecen de sistemas de rendición de contas e que pode ser prematuro pasar da administración pública que fai fincapé no cumprimento da norma, á xestión pública (paradigma xerencialista) que fai fincapé nunha maior flexibilidade. Porén, a implementación de teorías parciais ou erróneas tende a dar lugar a resultados limitados, negativos ou non desexados (Schick, 2003).

Alén, da dificultade e risco de aplicar ideas e propostas do mundo desenvolvido ao en desenvolvemento; Guy Peters (2008) sinala a importancia de ter en conta a variable da tradición administrativa. Como sinala Ongaro (2009) a literatura internacional sobre a reforma da xestión pública dedicou a atención principalmente ao ámbito anglosaxón, prestando pouca atención a outras tradicións administrativas que tamén sufriron importantes procesos de cambio desde o punto de vista político e institucional nos últimos tres decenios. Como o mesmo Ongaro apunta desde un punto de vista teórico, unha tradición administrativa enteira, a tradición administrativa napoleónica, está insuficientemente representada nos estudos comparativos de xestión pública. Isto ten o seu efecto nunha ampla rexión xeográfica como é a latinoamericana ou as antigas colonias francesas.

Este autor ofrece un marco para entender o concepto de tradición administrativa e propón a súa aplicación aos sistemas administrativos napoleónicos, entre os que se inclúe a tradición

administrativa española e os países latinoamericanos. Aínda que as tradicións administrativas non son totalmente determinantes, si configuran parámetros para a acción, y calquera reforma da xestión pública vai premer sobre estes parámetros afectando ó proceso de deseño e sobre todo de implementación da reforma.

Co fin de superar algunhas das limitacións das descricións simples do concepto de tradición administrativa, Peters (2008) desenvolve un conxunto de dimensións que son útiles para a comprensión dunha ampla gama de sistemas administrativos. Realiza unha proposta de dimensións nas que é importante deterse pola incidencia no resultado dos procesos de desenvolvemento de capacidade e resúmese da seguinte maneira:

1. Relación entre Estado e sociedade: esta dimensión refírese á relación entre o Estado e sociedade presentando una dicotomía entre as concepcións orgánicas e contractualistas. Mentres a concepción orgánica presupón que o Estado está vinculado desde os seus inicios coa sociedade e por iso non se entenden un separado do outro; a concepción contractualista presupón un Estado que xurde dun contrato consciente, expresado a través dunha constitución ou outros acordos constitutivos, entre os membros da sociedade e das institucións que os dirixirán.

As concepcións orgánicas tenden a atribuír un menor rol autónomo aos cidadáns asumindo o Estado a obriga de defender á sociedade. O Estado e os seus gobernantes recoñecen poucos límites e a consecuencia é unha concepción centrada na gobernabilidade do Estado (Peters e Pierre, 2002) como ente reitor. No contexto da reforma da xestión pública, polo tanto, a posición estatocéntrica limita a introdución de reformas centradas no cidadán, por exemplo, cara unha orientación a usuario ou cliente (segundo a visión da reforma) dos servizos públicos.

2. Relación entre lei e xestión: unha segunda característica que define as tradicións administrativas é a preponderancia que lle é dada á lei e á xestión na definición das tarefas e procesos da administración.

Por un lado, na visión máis garantista do rol da administración, defínese o papel principal da administración pública na súa responsabilidade por administrar o dereito. Desde este punto de vista, a boa administración ten que ver co concepto weberiano de administración. Trátase, polo tanto, de aplicar a lei apropiada e de maneira eficaz para alcanzar os fins públicos.

Por outro lado, a orientación xerencial, sen negar a importancia do imperio da lei, recoñece que a primeira responsabilidade do servidor público de alto nivel (directivo público) é acadar resultados, e facer que a organización teña o mellor desempeño posible.

3. Relación entre administración e política: esta dimensión vén definida pola relación entre políticos e funcionarios. A cuestión de referencia é ata que punto se espera que os funcionarios públicos sexan independentes das presións políticas. En tódalas tradicións administrativas existe a concepción de que polo menos unha parte da función pública debe ser apolítica no marco da administración da lei, da forma máis xusta e imparcial posible.

O grao de politización da función pública aumentou nos últimos anos, mesmo en países que se gababan de ter un sistema de acceso ao mérito forte e un servizo público neutral desde o punto de vista da inxerencia política (Peters e Pierre, 2002).

A tradición napoleónica adoita ter menos barreiras entre o político e o administrativo que a maioría das outras tradicións. Os funcionarios adoitan ter carreira política, xa sexa como políticos activos ou como designados para cargos do gabinete ou estruturas similares vinculadas a líderes políticos. Carles Ramió afondou nesta relación entre políticos e funcionarios no contexto español (Ramió, 2012).

4. Carreira profesional do funcionariado: está implícita na discusión anterior sobre a relación da política coa administración. Trátase dunha concepción da carreira da función pública que se diferencia, polo menos en parte, non só das carreiras políticas, senón tamén das do sector privado. Unha característica que diferenciou as tradicións administrativas é a existencia dunha carreira distinta como funcionario público e o grao en que os individuos tenden a permanecer en postos de administración ao longo da súa vida laboral. Aínda que a función pública difire en xeral doutras carreiras profesionais, existen diferenzas significativas entre as tradicións administrativas no grao de aceptación do intercambio de carreiras nos sectores público e privado.

5. Uniformidade: a igualdade é un valor central da administración pública, e os cidadáns deben ser tratados de forma xusta e igualitaria segundo as súas necesidades. A uniformidade foi, sen dúbida, un dos principios inspiradores na construción do Estado por parte de Napoleón no caso de Francia, co obxectivo de crear unha nación unificada a partir dun conxunto de estruturas feudais que tiñan distintos graos de lealdade á monarquía anterior

A aparición de novas ideas sobre a contratación ou externalización de servizos públicos ou a participación da sociedade na prestación de servizos públicos (coprodución, innovación social) incrementan a diversidade nas formas de prestación e recepción dos servizos públicos, polo que estas fórmulas poden non ser tan aceptadas nos estados cunha clara orientación cara á uniformidade, como na tradición administrativa napoleónica.

6. Relación Estado e sociedade (II): na relación Estado e sociedade, ademais da visión orgánica ou contractual, hai outro aspecto importante que ten que ver co papel que xogan os actores da sociedade civil no deseño e execución de políticas públicas.

A concepción alternativa á dos intereses da sociedade en relación co goberno é que a súa participación menoscaba en certa medida a autoridade do Estado, e supón unha incursión inxustificada nas prerrogativas estatais. Tamén hai un elemento administrativo implicado nesta dimensión xa que o principal punto de contacto entre a sociedade e o Estado é a administración pública.

Os estados cunha orientación máis estatal e cunha visión orgánica do mesmo poden tender a excluír a influencia dos grupos de interese e tratar de preservar a súa autonomía ante a presión dos actores. Frecuentemente dende a tradición napoleónica, como recorda Peters, os grupos de interese considéranse intervencións ilexítimas contra a autonomía do Estado. Estes intereses, polo tanto, non están incorporados á xestión pública como no norte de Europa, e a administración pública tende a ser selectiva sobre cales son os intereses que se incorporan á deliberación pública, sendo en xeral os que están dispostos a aceptar a tutela do Estado.

7. Rendición de contas: esta dimensión da tradición administrativa fai referencia á forma en que se aplica a rendición de contas no sector público. Esta dimensión das tradicións administrativas está moi relacionada coa mencionada dimensión da relación entre dereito e xestión. Tamén aquí hai elementos distintivos na forma en que se fai a rendición de contas dentro das distintas tradicións. En tódolos sistemas políticos existe unha delegación de competencias nas burocracias e, en consecuencia, os mecanismos de rendición de contas deben limitar e controlar o exercicio de dito poder.

Na tradición napoleónica, a rendición de contas ten unha orientación formal e legalista, en contraste coas ideas da nova xestión pública. Aínda que existen elementos de control político nos que os parlamentos e mesmo os cidadáns poden participar nos procesos de control, os principais elementos de control son eminentemente legais. Moitos dos controis son ex ante, polo que os xestores públicos adoitan ter que obter a aprobación antes de que se tome a decisión,

en lugar de actuar e render contas despois do feito. Este patrón favorece o cumprimento da lei, pero tamén pode dificultar unha xestión áxil e eficaz.

A importancia do traballo de Peters descrito radica no desenvolvemento do concepto de tradición administrativa, proporcionando un marco teórico sobre o que validar hipóteses e ideas subxacentes sobre a administración e a xestión pública, e os seus procesos de reforma nas políticas ao desenvolvemento.

Velocidade e alcance do cambio

Os enfoques para o desenvolvemento organizativo enmárcanse a miúdo en torno ao proceso, velocidade e alcance do cambio. Weick e Quinn (1999) distinguen o cambio episódico e descontinuo do cambio continuo e incremental. As innovacións radicais que son arriscadas e complexas poden implementarse de forma episódica, co obxectivo de perturbar o equilibrio en organizacións inertes para que o cambio sexa intencional e irreversible. En comparación, o cambio incremental e acumulativo prodúcese durante un período prolongado para permitir que as persoas se adapten. A premisa é que os pequenos cambios frecuentes e concorrentes fanse gradualmente comúns e rutineiros, o que leva a cambios máis significativos. Con outra aproximación, Robinson (2007) suxire que os esforzos incrementais poden dificultar cambios máis substanciais, xa que os pequenos cambios lentos non abordan as barreiras substantivas e máis profundas do cambio.

Thelen (2003) diferencia dous grupos de enfoques na explicación de como se crean, reproducen y cambian as institucións: *constant-cause* e *path-dependence*. Segundo o enfoque *constant-cause* os mesmos factores explican tanto a xénese como o cambio nas institucións a través do tempo; mentres que o enfoque *path-dependence* mantén que diferentes factores interveñen na xénese e cambio das institucións. Thelen examina dous mecanismos de cambio incremental: *layering* e *conversion* das institucións. *Layering institutions* é un concepto que implica a renegociación parcial dalgúns elementos dun conxunto dado de institucións, deixando outros no seu lugar (Thelen, 2003). Co concepto de *layering* subxace a idea de que existe unha negociación continua dos acordos sobre os que se basea a institución e as súas funcións.

Bezes e Lodge (2006) propoñen tres mecanismos de cambio incremental: *drift*, *diffusion* e *displacement*. O concepto de *diffusion* é de interese para explicar como se ten producido un cambio de reforma gradual. A difusión opera a través de mecanismos de *benchmarking*, aprendizaxe, transferencia de coñecementos e procesos similares. Segundo Bezes e Lodge eses procesos débense a razóns como a dependencia nos recursos, a busca de lexitimidade e de consenso entre profesionais.

Os termos cambio transaccional e transformacional tamén se usaron na bibliografía para describir o alcance do cambio que se desexa. O cambio transaccional céntrase en obxectivos operativos, como a capacidade dunha organización para producir certos produtos. O cambio está adaptado aos valores das persoas. Pola contra, o cambio transformacional refírese ao desenvolvemento de capacidades a longo prazo onde unha organización produce os seus propios servizos ou produtos. O cambio transformacional repercute nos valores e crenzas das persoas (Munduate e Bennebroek Gravenhorst, 2003).

2.1.3 Desenvolvemento de capacidade e rendemento institucional

Existen moitas formas de medir o rendemento institucional. Boyne et al. (2005) e Hatry (2006) son algúns dos autores que revisaron as diferentes formas de medición. As avaliacións

de rendemento poden variar nun continuum que vai de máis obxectiva a máis subxectiva (Andrews et al. 2006) segundo a visión dalgúns autores:

Medicións obxectivas ou obxectivamente verificables son vistos tradicionalmente como o "patrón ouro" da xestión pública (Andrews et al. 2006). As avaliacións obxectivas do rendemento teñen as súas debilidades e ás veces non captan completamente as diferentes dimensións do rendemento (Andrews et al. 2006). Algúns estudosos argumentan que o rendemento da organización está construído socialmente e que tódalas avaliacións son finalmente subxectivas (Brewer 2006). Brewer sostén que os resultados do seu estudo demostran que a xestión é moi importante para conseguir os resultados. Os supervisores de primeira liña xogan un papel importante no rendemento organizacional e a supervisión é un determinante importante do alto rendemento organizativo. Afonda este autor en que as axencias de alto rendemento tamén adoitan ter xestores de alto nivel, fortes culturas organizacionais que valoran aos empregados así como políticas que capacitan a eses empregados. Andrews et al. (2006) apuntan tamén a que as avaliacións obxectivas se seleccionan con frecuencia en función da dispoñibilidade e facilidade de medición o que, dalgunha forma, condiciona os resultados.

Medicións subxectivas do rendemento representan as percepcións dos actores sobre varios aspectos das actividades das organizacións (Andrews et al. 2006; Brewer 2006). Tales medicións representan un equilibrio de produtos (*outputs*) e resultados (*outcomes*) e poden ofrecer unha visión máis global da situación organizacional. As medicións subxectivas adoitan sufrir un sesgo ou prexuízo de método, causado pola tendencia dos entrevistados a dar respostas similares a preguntas distintas das enquisas (Andrews et al. 2006; Brewer 2006). Outra debilidade apuntada polos autores é que as medicións subxectivas dependen da lembranza e que os entrevistados poden carecer dunha comprensión completa dos problemas organizativos. Ademais da dicotomía subxectivo-obxectivo, as medicións de rendemento diferéncianse por outros criterios: as medicións poden basearse nos xuízos de actores internos ou externos (Walker e Boyne 2006).

O rendemento do sector público pode abarcar moitos aspectos diferentes: eficacia, eficiencia, calidade, cumprimento, implantación, cumprimento dos estándares de bo goberno, sostibilidade, etc. Boyne (2002) identifica tres aspectos do rendemento do sector público no que el denomina o modelo *inputs-outputs-outcomes* (IOO) de rendemento organizacional. Respecto a este modelo, vese que en primeiro lugar, as saídas (produtos) refírense tanto á cantidade (por exemplo, número de operacións realizadas nos hospitais, horas lectivas impartidas nos centros educativos, número de vivendas construídas) como á calidade (por exemplo, rapidez e fiabilidade dos servizos, trato do persoal) na prestación de servizos públicos. En segundo lugar, os *outcomes* refírense aos resultados (por exemplo, porcentaxe de estudantes que aprobaron exames, porcentaxe de pacientes hospitalizados tratados con éxito) da prestación de servizos públicos. En terceiro lugar, existe unha relación entre os produtos (*outputs*) e os recursos financeiros (*financial inputs*): a eficiencia, así como a relación entre os resultados e os recursos financeiros (*value for money*). Overman e van Thiel (2016) no seu estudo sobre o modelo de axencias conclúen que o sector público dun país debe funcionar ben se os produtos (*outputs*) e os resultados (*outcomes*) son altos. Se os gobernos conseguen estes resultados con custos baixos, o sector público é eficiente e ofrece una boa relación calidade-custo. Estes autores deixan fóra dimensións como a satisfacción e a capacidade de resposta e indican que os factores que inflúen no desempeño das organizacións do sector público son numerosas. Boyne (2003) identifica cinco grupos de variables explicativas para o rendemento do sector público: recursos, regulación, estrutura de mercado, organización e xestión.

Porén, a aplicación dun concepto tan aparentemente sinxelo no contexto da administración pública presenta notables dificultades (Moore, 1984; Metcalfe e Richards, 1987). Como sinala Moore, por unha banda, a decisión sobre o camiño a seguir para aumentar a eficiencia non pode basearse en criterios meramente técnicos, xa que pode verse afectada por consideracións políticas. Por outra banda, cómpre considerar a dificultade, non só de cuantificar, senón simplemente de definir os resultados de numerosas actividades públicas, o que conleva o risco de identificar os resultados con aquela parte delas susceptible de ser obxecto de medición cuantitativa. Moore, alertando dos riscos de subestimar o valor creado polas organizacións públicas a partir da interpretación máis común da eficiencia, sinala que este concepto só se pode aplicar no sector público se se formula como a relación entre custos e o valor realmente producido. Moore desenvolve na súa obra o concepto de valor público.

Segundo Metcalfe e Richards (1987) o concepto de eficiencia ten varias ramificacións: eficiencia técnica que relaciona recursos e resultados, e eficiencia económica que busca unha valoración económica. Esta pode separarse en eficiencia distributiva (óptima distribución de recursos entre actividades alternativas) e a eficiencia que busca a optimización de recursos empregados nunha actividade concreta.

Moitos programas de reforma e avaliación asumen o concepto da eficiencia que se traduce na redución de custos, independentemente dos resultados. Así definida, a eficiencia resulta un valor perigoso cando non existe unha medida previa de eficacia. A definición tradicional da eficacia é o grao no que se acadan os obxectivos previstos. Sen embargo, é frecuente que no sector público os obxectivos non estean definidos, sexan múltiples e parcialmente contraditorios ou estean suxeitos a cambios constantes no tempo (Echebarría e Mendoza, 1999). Segundo estes autores, nesas condicións, o pensamento organizativo recorreu a reformular o concepto de eficacia como a busca de condicións de fiabilidade e flexibilidade, nas que unha noción estrita de eficiencia, baseada na homoxeneidade, a estandarización e a eliminación de solapamentos, choca con demandas de diversidade e duplicidade. Metcalfe e Richards (1987) fan a distinción entre o concepto de eficiencia operativa, que se repite invariablemente nos programas de reforma e que é coherente en presenza de obxectivos precisos e duradeiros, e o concepto de eficiencia adaptativa nas circunstancias inversas.

O *Goal Attainment Model* (que se podería traducir como Modelo de Consecución de Obxectivos) do desempeño organizacional define a eficacia como a medida en que unha organización alcanza os seus obxectivos (Etzioni, 1964). Sen embargo, varios autores desafiaron este modelo, sinalando que as organizacións adoitan perseguir diferentes obxectivos e ás veces en conflito. Quinn e Rohrbaugh (1983) propuxeron un modelo de rendemento, o *Competiting Values Framework*, que combina o *Goal Attainment Model* con teorías de rendemento que enfatizan a situación interna da organización e a capacidade de explotar recursos e oportunidades externas. Finalmente Connolly, Conlon e Deutsch (1980) propuxeron o *Multiple Constituency Model* argumentando que se unha organización está a facer un bo traballo ou non depende de quen responde á pregunta e non de aspectos obxectivamente verificables do rendemento.

O concepto do éxito nas políticas ó desenvolvemento ven sendo discutido na bibliografía sobre a temática. Influenciados por unha énfase da Nova Xestión Pública no 'rendemento', pode pensarse que as políticas son exitosas se alcanzan os seus obxectivos predefinidos. Moitas das perspectivas no traballo do desenvolvemento internacional afianza esa crenza, centrándose na entrega de produtos e resultados dos programas e dos proxectos. Non obstante, esta

comprensión é menos clara para algúns autores, a medida que se observan situacións nas que se acadan os obxectivos, pero o traballo político era visto como un fracaso, e onde os obxectivos non se acadaron pero as políticas eran eloxiadas como éxitos (Andrews, 2012).

Os estudos sobre políticas públicas arrojan luz sobre este particular, mostrando que as concepcións do éxito varían e que o éxito implica moito máis que acadar os obxectivos dos proxectos ou os programas (Bovens et al. 2001 e McConnell. 2010). Compton e Hart consideran, máis recentemente, que o éxito é "*multi-dimensional, multi-perspectivist, and political*" (Compton e Hart 2019, pp.4-5) identificando catro tipos principais de éxito: programático, de proceso, político e de resistencia (*endurance*). Desde a perspectiva da literatura sobre xestión de proxectos, especialmente aplicadas ao desenvolvemento internacional, Shenhar et al. (2001) identifican criterios de éxito como eficiencia, impacto no cliente, éxito empresarial e preparación para o futuro.

O Cadro de mando ou *Balanced Scorecard* de Robert Kaplan, aplicado principalmente no ámbito da empresa privada, desempeñou un papel importante e benvido nas organizacións sen ánimo de lucro, xa que as organizacións sen ánimo de lucro tiñan dificultades para medir o seu rendemento. Moitas organizacións sen ánimo de lucro tomaron inspiración xeral e orientación operativa específica das ideas avanzadas nese importante traballo de Kaplan (Moore, 2003). Este traballo supuxo unha gran contribución para axudar ás organizacións sen ánimo de lucro a afrontar o reto de medir o seu rendemento. Porén, Moore sostén que os conceptos básicos do *Balanced Scorecard* non foron suficientemente adaptados do mundo privado con ánimo de lucro onde naceron, ao ámbito sen ánimo de lucro onde se están aplicando. Propón unha forma diferente de pensar sobre a estratexia sen ánimo de lucro e vinculala á medición do rendemento, que é máis sinxela e fiable para as organizacións sen ánimo de lucro.

2.2 A INTEGRACIÓN DO DESENVOLVEMENTO DE CAPACIDADE NOS MARCOS E POLÍTICAS DE DESENVOLVEMENTO

O desenvolvemento de capacidades está recollido na Declaración de París sobre a Eficacia da Axuda (*Paris Declaration on Aid Effectiveness, 2005*), así como na Axenda 2030 para o Desenvolvemento Sostible. En consecuencia, para as axencias das Nacións Unidas o desenvolvemento de capacidades, xunto co diálogo sobre políticas e o fortalecemento do sistema institucional, é un compoñente importante da estratexia de desenvolvemento.

Segundo o *European Parliamentary Research Service* (EPRS, 2007) as principais características dos marcos dos organismos internacionais de desenvolvemento de capacidades resúmenase nas seguintes características:

O desenvolvemento de capacidade é un traballo complexo que implica un cambio a múltiples niveis. A noción de cambio é fundamental para moitos documentos que enmarcan o concepto de construción e desenvolvemento de capacidade (*capacity development / building*). Toma da socioloxía as ideas sobre a forma en que as organizacións se transforman, a multiplicidade de factores que afectan o cambio, o carácter fluído e dinámico do proceso e a importancia da apropiación e liderado dos individuos e as organizacións afectadas. A pesar desta complexidade dos procesos transformadores, os informes dos doadores sobre o desenvolvemento de capacidade intentan proporcionar orientación técnica, paso a paso, tratando de captar a esencia dos procesos transformadores e a forma en que poden ser efectuadas e influenciadas. Algúns doadores tamén intentan proporcionar indicadores de resultados medibles.

A apropiación local de tódalas intervencións considérase crucial, e é un dos principais elementos que distinguen o novo enfoque das visións tradicionais sobre a cooperación técnica.

Os actores nos países en desenvolvemento deben decidir sobre as necesidades e obxectivos de desenvolvemento de capacidades; ademais, teñen que deseñar os procesos de cambio e asumir o liderado para eles. Segundo o PNUD⁸, un compoñente esencial do desenvolvemento de capacidade é a transformación que se xere e se sustenta no tempo desde dentro dos países.

A necesidade de asociacións entre doadores e actores locais segue directamente do punto anterior sobre a importancia da apropiación local. A acción é necesaria a múltiples niveis para lograr resultados sostibles, xa que o desenvolvemento de capacidades opera dentro dunha comprensión das institucións baseándose nas habilidades e motivacións dos individuos, por unha banda, e integrado nun contexto social e político máis amplo que configura calquera proceso transformador, por outra banda.

O cambio conseguido ten que ser sostible no tempo. Segundo o PNUD⁹, o desenvolvemento de capacidade parte do principio de que as persoas están mellor capacitadas para realizar todo o seu potencial cando os medios de desenvolvemento son sostibles, de forma que son madurados no lugar dos beneficiados, a longo prazo e xerados e xestionados colectivamente por aqueles que están a ser beneficiados.

Os factores políticos e de gobernanza xogan un papel importante, dada a influencia que teñen no funcionamento das institucións e na posibilidade de reforma. Igualmente estes marcos comúns mencionan o importante de involucrar á sociedade civil e ao sector privado no desenvolvemento de capacidades, tanto como motores como obxectivos de desenvolvemento de capacidades.

Na perspectiva do sistema das Nacións Unidas (SNU), o desenvolvemento de capacidade nos países en que se executan programas é unha función básica do SNU. A Asemblea Xeral, nas súas resolucións durante os dous últimos decenios, destacou sistematicamente a importancia do desenvolvemento de capacidades para lograr os obxectivos de desenvolvemento convidados internacionalmente. En 1996, as Nacións Unidas, a través da súa Resolución A/RES/50/120 da Asemblea Xeral da ONU¹⁰, artigo 22, declararon o desenvolvemento da capacidade como un camiño esencial polo que se produce o desenvolvemento e como parte esencial das actividades operativas do sistema das Nacións Unidas a nivel de cada país, e non só como estratexia de desenvolvemento.

A Revisión cuadrienal ampla da política relativa ás actividades operacionais para o desenvolvemento do sistema das Nacións Unidas (*Quadrennial Comprehensive Policy Review* – QCPR na terminoloxía oficial en inglés) é o mecanismo a través do cal a Asemblea Xeral da ONU avalía a eficacia, a eficiencia, a coherencia e o impacto das actividades operativas das Nacións Unidas para o desenvolvemento e establece orientacións políticas para todo o sistema de desenvolvemento das Nacións Unidas. O QCPR é o principal instrumento político da Asemblea Xeral para definir a forma en que o sistema de desenvolvemento das Nacións Unidas debe funcionar para apoiar aos países nos seus esforzos de desenvolvemento¹¹. O QCPR é desenvolvido en resolucións da Asemblea Xeral das Nacións Unidas. As Nacións Unidas reafirman a importancia da revisión cuadrienal ampla da política relativa ás actividades operacionais, mediante a cal a Asemblea Xeral establece as principais orientacións normativas

⁸ UNDP, (2009). [Capacity Development: A UNDP Primer](#).

⁹ Id.

¹⁰ Resolución A/RES/50/120 aprobada pola Asemblea Xeral da ONU o 20 decembro 1995. Revisión trienal da política relativa ás actividades operacionais para o desenvolvemento no sistema das Nacións Unidas

¹¹ Consultado na páxina web do Consello Económico e Social das Nacións Unidas en decembro de 2022: [Guiding Operational Activities for Development | Economic and Social Council](#)

estratéxicas da cooperación para o desenvolvemento que debe seguir o sistema das Nacións Unidas para o desenvolvemento, así como las modalidades operacionais desa cooperación e as modalidades da cooperación nos diferentes países¹².

A Resolución 67/226 de 21 decembro 2012 da Asemblea Xeral da ONU pediu, entre outras disposicións, que o sistema das Nacións Unidas apoie o desenvolvemento de capacidades nacionais para a planificación do desenvolvemento, a recompilación e análise de datos, a implementación, a presentación de informes e o seguimento e a avaliación. Tamén pediu medidas para asegurar a sostibilidade das accións para o desenvolvemento de capacidades mediante o uso dos sistemas e as capacidades nacionais na maior medida posible. Ao facelo, as entidades das Nacións Unidas deben facer fincapé na integración dos tres piares do desenvolvemento sostible, a saber, social, económico e ambiental, e facer accesibles os recursos aos países en desenvolvemento, a base de coñecemento e a experiencia de tódalas axencias residentes e non residentes¹³.

En concreto, esta resolución ofrece o marco máis recente que parte da Asemblea Xeral (AX) da ONU:

A Resolución 67/226 da AX, como no caso de resolucións anteriores, pediu ás entidades do sistema das Nacións Unidas para o desenvolvemento que seguiran apoiando os esforzos dos países en desenvolvemento para establecer e/ou manter institucións nacionais eficaces, así como apoiar o desenvolvemento e implementación de estratexias para o fomento da capacidade, incluído o asesoramento político. A resolución prevía que ese apoio se aliñase co Marco de Asistencia das Nacións Unidas para o Desenvolvemento (UNDAF ou MANUD)¹⁴. A resolución anima tamén ao sistema das Nacións Unidas a fortalecer os vínculos normativos e operativos e a apoiar aos países na creación de capacidades nacionais para procesos de desenvolvemento nacional dirixidos ás persoas pobres e vulnerables¹⁵.

A resolución tamén pide o fortalecemento da cooperación técnica e científica mediante a cooperación Norte-Sur, Sur-Sur e triangular para o intercambio de experiencias, a transferencia de coñecementos e a asistencia técnica¹⁶. Tamén subliñou a importancia de que os países en desenvolvemento teñan acceso ás novas e emerxentes tecnoloxías mediante a transferencia de tecnoloxía e a cooperación técnica¹⁷.

Para garantir a sostibilidade das actividades de desenvolvemento de capacidade, a Resolución 67/266 reitera resolucións anteriores que pedían reforzar a capacidade de implementación nacional e o uso de coñecementos e tecnoloxías nacionais dispoñibles como norma para implementar actividades operativas sempre que sexa posible, e evitando o establecemento de unidades de implementación paralelas fóra do ámbito das institucións nacionais e locais¹⁸. Tamén se reitera a importancia do uso de persoal profesional nacional e consultores nacionais¹⁹. Ademais, a resolución alenta o uso crecente dos sistemas públicos e privados nacionais na prestación de servizos de apoio. Estes inclúen servizos de adquisición, seguridade, tecnoloxía da información, telecomunicacións, viaxes e servizos bancarios²⁰.

¹² Resolución 75/233 da Asemblea Xeral da ONU de 21 de decembro de 2020

¹³ Resolución 67/226 da Asemblea Xeral da ONU de 21 de decembro 2012, Artigo 61

¹⁴ Resolución 67/226 da Asemblea Xeral da ONU de 21 de decembro 2012, Artigo 57

¹⁵ Resolución 67/226 da Asemblea Xeral da ONU de 21 de decembro 2012, Artigo 58

¹⁶ Resolución 67/226 da Asemblea Xeral da ONU de 21 de decembro 2012, Artigo 59

¹⁷ Resolución 67/226 da Asemblea Xeral da ONU de 21 de decembro 2012, Artigo 65

¹⁸ Resolución 67/226 da Asemblea Xeral da ONU de 21 de decembro 2012, Artigo 64

¹⁹ Resolución 67/226 da Asemblea Xeral da ONU de 21 de decembro 2012, Artigo 67

²⁰ Resolución 67/226 da Asemblea Xeral da ONU de 21 de decembro 2012, Artigo 66

A Resolución 67/226 da AX busca tamén promover a coherencia de todo o sistema no desenvolvemento de capacidade e, a este respecto, solicita ao sistema de desenvolvemento das Nacións Unidas que desenvolvese un enfoque común para medir o progreso no desenvolvemento da capacidade. Tamén solicita o desenvolvemento de marcos que permitan aos países deseñar, supervisar e avaliar os resultados no desenvolvemento de capacidade²¹. A resolución insta ademais ás organizacións do sistema das Nacións Unidas para o desenvolvemento a intensificar o intercambio de información entre axencias a nivel de actividades de desenvolvemento de capacidade con vistas á aprendizaxe e á mellora común²².

Por outra banda, a resolución 69/238 da AX solicita aos fondos e programas do sistema das Nacións Unidas para o desenvolvemento que consideren aquelas lagoas de capacidade destacadas repetidamente nos países, incluído o fortalecemento do uso das capacidades nacionais; e informar aos seus órganos de goberno con recomendacións para a súa aplicación²³.

A Resolución 71/243 aprobada pola Asemblea Xeral da ONU o 21 de decembro de 2016, sobre a revisión cuadrienal ampla da política relativa ás actividades operacionais do sistema das Nacións Unidas para o desenvolvemento, no artigo 21 exhorta aos fondos, programas e organismos especializados das Nacións Unidas a que, cando o pidan os Gobernos nacionais, presten máis apoio para crear e reforzar la capacidade nacional, respaldar os resultados de desenvolvemento a nivel nacional e promover o control e o liderado nacionais, de conformidade colas políticas, os plans e as prioridades nacionais de desenvolvemento, tendo en conta o seus respectivos mandatos e tendo presentes as súas vantaxes comparativas. Neste mesmo artigo propónse aplicar diferentes medidas, entre as que inclúen

“fortalecer o apoio que proporcionan ás institucións nacionais para fomentar a capacidade de planificación, xestión e avaliación, así como a capacidade estatística, para reunir, analizar e aumentar significativamente a dispoñibilidade de datos desglosados por ingresos, sexo, idade, raza, orixe étnico, situación migratoria, discapacidade, ubicación xeográfica e outras características relevantes nos contextos nacionais, que sexan de gran calidade, oportunos e fiables, e para subsanar as deficiencias na reunión e a análise de datos, utilizando a capacidade nacional na maior medida posible no contexto das actividades operacionais das Nacións Unidas para o desenvolvemento”
(Resolución 71/243 da Asemblea Xeral da ONU de 21 de decembro de 2016, artigo 21:c)

A Resolución 75/233 aprobada pola Asemblea Xeral da ONU o 21 de decembro de 2020, é a última aprobada no momento de elaboración desta tese sobre a revisión cuadrienal ampla da política relativa ás actividades operacionais do sistema das Nacións Unidas para o desenvolvemento. No artigo 31 pon de manifesto a necesidade de que os países impulsen a creación de maior capacidade para o desenvolvemento sostible e, nese sentido, pide que se fortaleza a cooperación en materia de ciencia, tecnoloxía e innovación, incluídas a cooperación Norte-Sur e Sur-Sur e a cooperación triangular, así como a cooperación rexional e internacional. Este artigo tamén reitera a importancia do desenvolvemento de recursos humanos, concretamente mediante a capacitación, o intercambio de experiencias e coñecementos

²¹ Resolución 67/226 da Asemblea Xeral da ONU de 21 de decembro 2012, Artigo 63

²² Resolución 67/226 da Asemblea Xeral da ONU de 21 de decembro 2012, Artigo 68

²³ Resolución 69/238 da Asemblea Xeral da ONU de 19 decembro 2014, Artigo 7

especializados, a transferencia de coñecemento e a asistencia técnica para a creación de capacidade, o que significa fortalecer as capacidades institucionais, incluída a capacidade de planificación, xestión, seguimento e avaliación. No artigo 32 exhórtase a que o sistema das Nacións Unidas para o desenvolvemento se centre máis en axudar aos países onde se executan programas a aumentar a súa capacidade en materia de planificación, reunión e análise de datos desglosados por ingreso, sexo, idade, raza, etnia, estatus migratorio, discapacidade, ubicación xeográfica e outras características pertinentes nos contextos nacionais, plans de desenvolvemento dos datos sectoriais, implementación, presentación de información seguimento e avaliación das actividades de desenvolvemento. Faise fincapé en remediar as lagoas na reunión e análise de datos e en integrar de maneira efectiva as dimensións económica, ambiental e social do desenvolvemento sostible. Nese senso, reconece que os países en desenvolvemento deberían dispor de acceso aos recursos do sistema das Nacións Unidas para o desenvolvemento, incluídas as bases de coñecemento e a especialización de tódolos organismos residentes e non residentes.

Como foi explicado no capítulo introdutorio, nesta tese, dentro do sistema de desenvolvemento das Nacións Unidas ponse o foco en tres das axencias con máis relevancia en termos orzamentais, de presenza global e cun amplo repertorio de áreas de traballo: UNFPA, UNICEF e PNUD²⁴. Froito da revisión dos plans estratéxicos das tres axencias²⁵, as intervencións que estas axencias das Nacións Unidas realizan no mundo poden agruparse nas seguintes estratexias de intervención:

Asesoramento e diálogo sobre políticas: refírese á interacción directa das Nacións Unidas cos encargados de deseñar e tomar decisións nas políticas nacionais e outros actores, así como para a reforma e seguimento de políticas, leis, estratexias, plans, orzamentos e programas.

Xestión do coñecemento: proceso dinámico de xeración, utilización e difusión de produtos de coñecemento e evidencia, incluídas solucións innovadoras, para promover as axendas nacionais e a Axenda 2030 de maneira oportuna.

Desenvolvemento de capacidades: é o foco desta investigación e como se mencionou antes enténdese como un conxunto de intervencións mediante a cal as persoas, as organizacións e a sociedade no seu conxunto liberan, fortalecen, crean, adaptan e manteñen a capacidade ao longo do tempo, mesmo en contornos humanitarios.

Asociación e coordinación: incluída a cooperación Sur-Sur²⁶ e triangular, implica a creación de conexións estratéxicas, alianzas e redes entre os actores, e o intercambio de coñecementos, solucións e innovacións tecnolóxicas.

Prestación de servizos: refírese á provisión directa de bens e servizos aos beneficiarios. Esta categoría comprende tanto a prestación directa de servizos (tales como adquisicións e campañas de comunicación para estimular cambios de conduta) como o apoio a dita prestación.

A medida que os países alcanzan maiores niveis de desenvolvemento, amosan menos interese en que as axencias do Sistema das Nacións Unidas participen na prestación de servizos e danlle

²⁴ Fondo das Nacións Unidas para a Infancia (UNICEF), Fondo de Poboación das Nacións Unidas (UNFPA) e o Programa das Nacións Unidas para o Desenvolvemento (PNUD)

²⁵ Plan Estratéxico do UNFPA 2018-2021. Plan Estratéxico do PNUD 2018-2021. Plan Estratéxico de UNICEF 2018-2021.

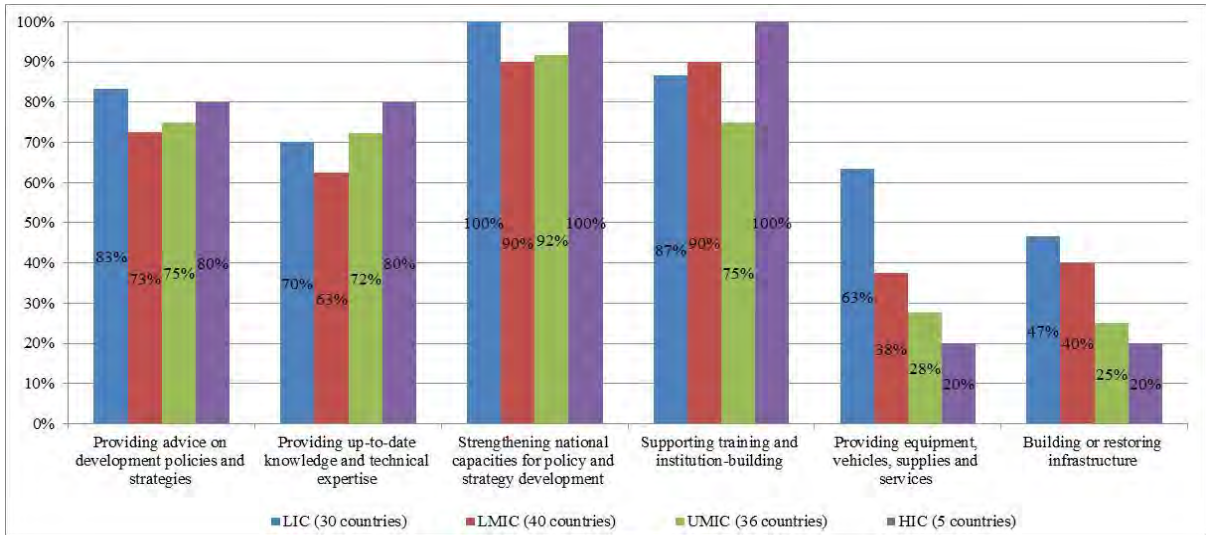
²⁶ Entendida como o intercambio de recursos, tecnoloxía e coñecemento entre países en desenvolvemento, tamén denominados países do Sur global

maior importancia ao valor agregado que as axencias poidan brindarlles na forma de asesoramento e diálogo sobre políticas (UNFPA, 2017).

No documento *Civil society partnership survey* de UNICEF (2020), destácase o insuficiente desenvolvemento de capacidades segundo é percibido polas Organizacións da Sociedade Civil (OSC) que traballan con UNICEF. A falta de desenvolvemento de capacidades consistente e dedicada foi citada polo 4% dos enquisados das OSC como unha área de mellora. Algunhas OSC solicitaron un desenvolvemento de capacidade adicional para ofrecer programas de alta calidade, suxerindo a posibilidade de traballar mellor en aspectos de calidade das intervencións de forma conxunta, xa que UNICEF ten unha gran experiencia técnica que pode compartir. Outras OSC solicitaron un seguimento adicional do programa de UNICEF, aumentando as visitas ao campo e suxerindo que UNICEF aumente o seguimento/avaliación e a defensa dos programas a nivel comunitario. Varias OSC suxeriron a necesidade de ampliar o foco do desenvolvemento de capacidades desde as intervencións específicas a nivel individual ata o nivel organizativo. Algunhas OSC sinalaron a recomendación de apoiar en aspectos de desenvolvemento organizativo para dotar de sostibilidade ás intervencións.

A figura abaixo mostra datos que veñen dun estudo de gran magnitude realizado no contexto da Revisión cuadrienal ampla da política de 2016. O estudo QCPR ofrece unha orientación clara acerca do que os países desexan recibir do sistema da ONU na súa totalidade: amosa un apoio case unánime (en tódolos niveis de ingreso) á participación do sistema da ONU no fortalecemento da capacitación e das capacidades nacionais e un gran interese no asesoramento sobre políticas e a asistencia técnica (tamén en todos os niveis de ingresos, como se ve nas dúas categorías do extremo esquerdo).

Figura 3. Demanda de diferentes tipos de servizos de parte das Nacións Unidas



Fonte: Enquisa DESA das Nacións Unidas 2016

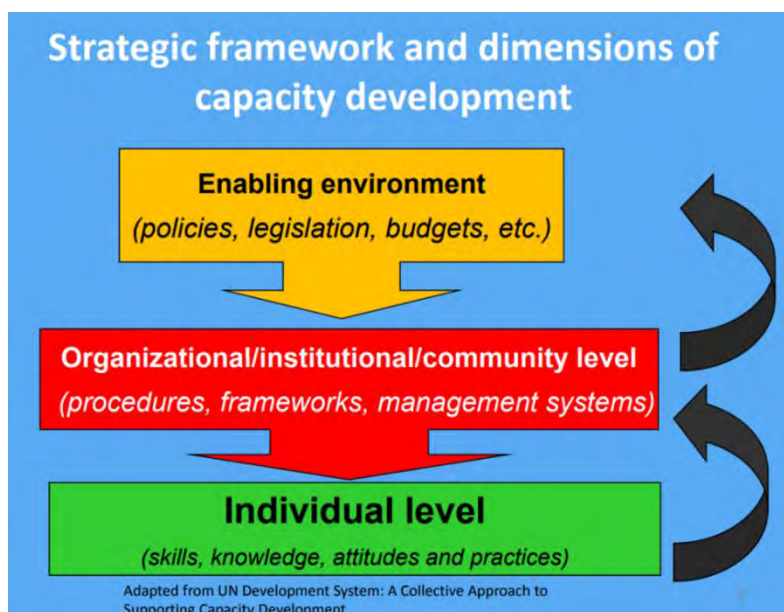
Providing advice on development policies and strategies	Ofrecer orientación sobre políticas e estratexias de desenvolvemento
Providing up-to-date knowledge and technical expertise	Ofrecer coñecementos e capacidade técnica actualizados
Strengthening national capacities for policy and strategy development	Fortalecer as capacidades nacionais para a formulación de políticas e estratexias
Supporting training and institution-building	Axudar na capacitación e apoiar na institucionalización
Providing equipment, vehicles, supplies and services	Proporcionar equipos, vehículos, subministracións e servizos
Building or restoring infrastructure	Construír ou restaurar infraestruturas
LIC (30 countries)	Países de ingreso baixo (30 países)

LMIC (40 countries)	Países de ingreso medio-baixo (40 países)
UMIC (36 countries)	Países de ingreso medio alto (36 países)
HIC (5 countries)	Países de ingreso alto (5 países)

Fonte: UNFPA, 2017

Figura 4. Marco estratéxico e dimensións do desenvolvemento da capacidade. Adaptado de UN Development System: A Collective approach to supporting capacity development

Desde o punto de vista do desenvolvemento conceptual, hai varias formas de lle dar significado ao termo "capacidade" e de dar algunhas respostas a estas preguntas. Dada a xerarquía de necesidades, as axencias da ONU consideran tres niveis de desenvolvemento de capacidades, é dicir, individual, organizacional e entorno propicio (*enabling environment*) (United Nations Development System, 2009; United Nations Development Group, 2019.):



Nivel individual: busca fortalecer as habilidades, o coñecemento, a experiencia, a confianza e o liderado dun individuo a través de formación, tutoría, adestramento e incentivos;

Nivel organizacional: busca fortalecer a capacidade institucional dunha organización a través de políticas, estratexias, plans, normas e regulamentos, procedementos, estruturas de colaboración, sistemas de xestión e información; e a súa capacidade para desenvolver e manter alianzas a través de asistencia técnica e desenvolvemento organizacional;

Entorno propicio: busca facer que o contexto xeral no que funcionan as organizacións e as persoas (políticas, leis, orzamentos, estratexias, procedementos, participación e normas sociais) sexa máis propicio para o desenvolvemento persoal e organizacional.

Figura 5. Tres niveis de capacidade interconectados



Fonte: Grupo de Desenvolvemento das Nacións Unidas, 2019.

Na literatura dos organismos internacionais atópanse outras categorizacións. O Centro Europeo para a Xestión de Políticas de Desenvolvemento (ECDPM) distingue entre "competencias individuais" (a capacidade dun individuo para facer algo) e "capacidades colectivas" (as habilidades dun grupo, organización ou sistema para levar a cabo unha función) (European Centre for Development Policy Management, 2011). Estes interactúan co contexto para crear "capacidade de sistema" (a capacidade xeral dun sistema para facer unha contribución). O ECDPM tamén identifica cinco capacidades centrais que se poden definir con máis detalle en contextos específicos: comprometerse e participar, realizar tarefas, construír relacións e atraer recursos, adaptarse e renovarse, e atopar un equilibrio entre coherencia e diversidade.

O Centro para o Desenvolvemento Internacional de Harvard (CID) propón unha taxonomía baseada no tipo de necesidade de capacidade que se intenta desenvolver (Andrews, M., Pritchett, L., Woolcock M., 2017). O exercicio de desenvolver a capacidade dos países (organizacións estatais e non estatais) ten que comezar cunha taxonomía dos tipos de actividades que se van realizar e as capacidades que esas actividades necesitan. A tipoloxía analítica utiliza catro preguntas para clasificar as tarefas ou actividades en cinco tipos de capacidades: (i) formulación de políticas, (ii) loxística, (iii) prestación de servizos de implementación intensiva, (iv) imposición de obrigas de implementación intensiva, e (v) "wicked hard". O obxectivo do traballo destes autores foi clasificar e analizar o tipo de capacidade que necesitaría unha organización para ter éxito. Este esquema de clasificación é transversal, xa que dentro de cada sector (educación, regulación, xustiza, infraestrutura, saúde, etc.) existen categorías de tarefas moi diferentes, en concreto:

Formulación de políticas: non intensiva en transaccións, require relativamente poucas persoas, tamén pode incluír institucións de elite ou de segundo nivel en moitos sectores.

Loxística: a capacidade das organizacións para inducir a un gran número de axentes a seguir patróns relativamente simples que se superan en feitos facilmente observables e xulgables.

Prestación de servizos de implementación intensiva: tarefas que son discrecionais (a diferenza da loxística) e intensivas en transaccións (a diferenza da formulación de políticas); requiren grandes organizacións con axentes involucrados en accións complicadas. A distinción clave é se estas accións se dedican a "servizos" nos que os axentes interactúan con persoas que en principio se benefician directamente dunha implementación exitosa.

Imposición de obrigas de implementación intensiva: como vixilancia, impostos ou regulación. O cumprimento de tales tarefas implica vencer a resistencia daqueles aos que se lles impoñen obrigas; os destinatarios poden tratar de usar todo, desde a resistencia pasiva ata as ameazas físicas e os incentivos materiais para inducir aos axentes a ser menos dilixentes no desempeño das súas funcións.

Wicked hard: son as tarefas máis difíciles que combinan transaccións intensivas (necesitan participar un gran número de axentes), discrecionais (as decisións que toman os axentes baséanse en coñecementos difíciles de verificar) e non baseadas nunha tecnoloxía coñecida.

Andrews, Pritchett e Woolcock (2017) sosteñen que o risco de non ter unha taxonomía adecuada da capacidade organizativa é que non coincidan o enfoque para construír unha organización eficaz e a tarefa no seu núcleo técnico. Estes autores sosteñen que a tendencia dominante nas organizacións do sector público foi a de impoñer o “leito de Procusto”²⁷ de forma que as organizacións do sector público son organizacións ben "de elaboración de políticas" ou "loxísticas". As organizacións que son responsables da implementación son tratadas como burocracias weberianas estándar, o que sería adecuado se as tarefas de loxística están no núcleo técnico, pero non son acordes cando as actividades máis intensivas en implementación están no núcleo técnico.

2.3 O DESPREGAMENTO CONCEPTUAL NO SISTEMA DE DESENVOLVEMENTO DA ONU

Mencionouse máis arriba o desenvolvemento conceptual feito polas nacións Unidas en tres niveis de capacidade. Neste apartado afonda na visión das Nacións Unidas sobre o concepto de desenvolvemento de capacidade e como se articula para a súa implementación.

A nivel mundial, o Grupo das Nacións Unidas para o Desenvolvemento Sostible (GNUDS ou UNSDG nas súas siglas en inglés)²⁸ serve como un foro de alto nivel para a formación conxunta de políticas e a toma de decisións do Sistema das Nacións Unidas. O GNUDS guía, apoia, fai seguimento e supervisa a coordinación das operacións de desenvolvemento en 162 países e territorios. O mandato do GNUDS deriva da Revisión Ampla da Política das actividades operacionais para o desenvolvemento do sistema das Nacións Unidas, unha

²⁷ O leito de Procusto é unha expresión proverbial que se refire a quen pretenden acomodar sempre a realidade aos seus intereses ou á súa visión das cousas

²⁸ O GNUDS reúnese dúas veces ó ano baixo a dirección da Presidenta do GNUDS, Vicesecretaria Xeral da ONU, quen preside o GNUDS en nome do Secretario Xeral da ONU. O Administrador do PNUD ocupa a Vicepresidencia do Grupo. A Oficina de Coordinación do Desenvolvemento (OCD) serve como la Secretaría do Grupo. O Grupo está composto polos xefes executivos das entidades membros do GNUDS. O Vicepresidente do GNUDS tamén convoca ó Grupo Central do GNUDS composto por DESA, FAO, OIT, PNUD, UNESCO, UNFPA, ACNUR, UNICEF, ONU Mulleres, PMA, OMS e o presidente rotatorio das Comisións Económicas Rexionais.

resolución da Asemblea Xeral (72/279)²⁹ que serve como un instrumento para o seguimento e a avaliación das operacións de desenvolvemento das Nacións Unidas.

A Asemblea Xeral supervisa o traballo do GNUDS e moitas das súas entidades membros a través do seu Comité Económico e Financeiro (Segunda Comisión). Este comité aborda cuestións relacionadas co crecemento económico e o desenvolvemento, como cuestións de política macroeconómica, financiamento para o desenvolvemento, desenvolvemento sostible, erradicación da pobreza, globalización e interdependencia, actividades operativas para o desenvolvemento e tecnoloxías da información e a comunicación para o desenvolvemento.

A través da súa Segunda Comisión, a Asemblea Xeral leva a cabo un exame exhaustivo das políticas, das actividades operacionais para o desenvolvemento do sistema das Nacións Unidas. Esta resolución responde ó mandato definido pola Asemblea Xeral³⁰ e o Consello Económico e Social (ECOSOC)³¹.

A resolución 72/279 da Asemblea Xeral das Nacións Unidas eleva o Marco de Axuda para o Desenvolvemento das Nacións Unidas (rebautizado como Marco de Cooperación para o Desenvolvemento Sostible das Nacións Unidas³² – UNSDCF nas súas siglas en inglés) como o instrumento máis importante para a planificación e execución das actividades das Nacións Unidas para o desenvolvemento en cada país, en apoio da implementación da Axenda 2030 para o Desenvolvemento Sostible (Axenda 2030). Dadas as aspiracións da Axenda 2030 e a urxencia do seu calendario, a resolución supón un cambio significativo. O Marco de Cooperación guía agora todo o ciclo do programa, impulsando a planificación, implementación, seguimento, presentación de informes e avaliación do apoio colectivo da ONU para acadar a Axenda 2030 nun país. O Marco de Cooperación determina e reflicte as contribucións do sistema de desenvolvemento da ONU no país e establece a configuración dos activos da ONU necesarios dentro e fóra do país³³.

O GNUDS definiu as directrices aos equipos das Nacións Unidas nos países para que planifiquen, financien, executen e avalíen o seu apoio ós países co fin de acadar os Obxectivos de Desenvolvemento Sostible (ODS), polo xeral durante un ciclo de cinco anos. O Marco de Cooperación das Nacións Unidas para o Desenvolvemento Sostible (“Marco de Cooperación”) ocupa un lugar central do ciclo e está deseñado e asinado conxuntamente polo sistema das Nacións Unidas para o desenvolvemento e o Goberno do país receptor.

²⁹ Resolución 72/279 aprobada pola Asemblea Xeral o 31 de maio de 2018. Novo posicionamento do sistema das Nacións Unidas para o desenvolvemento no contexto da revisión cuadrienal ampla da política relativa ás actividades operacionais do sistema das Nacións Unidas para o desenvolvemento.

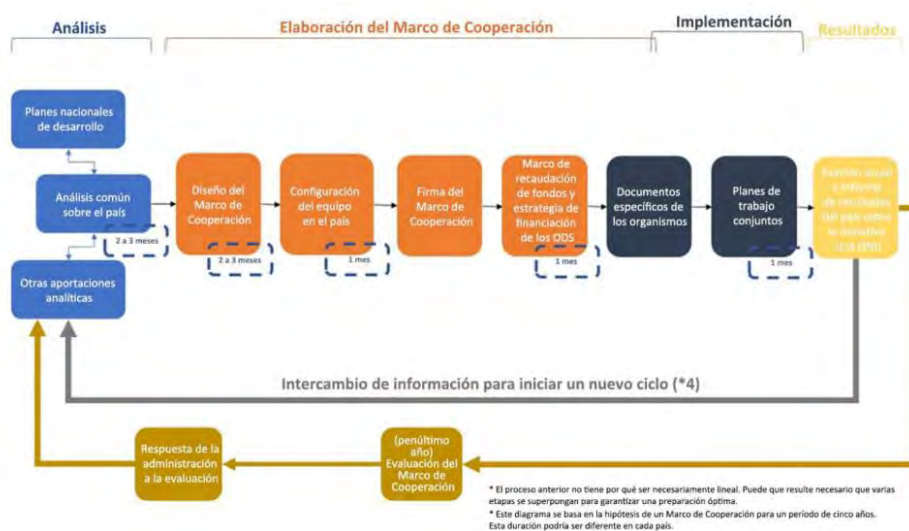
³⁰ Que establece orientacións clave de políticas en todo o sistema para a cooperación ó desenvolvemento e as modalidades a nivel de país do sistema da ONU.

³¹ Que proporciona coordinación e orientación ó sistema da ONU para garantir que esas políticas se implementen.

³² Aplicación da resolución 71/243 da Asemblea Xeral sobre a revisión cuadrienal ampla da política relativa ás actividades operacionais do sistema das Nacións Unidas para o desenvolvemento, 2019, informe do Secretario Xeral, A/74/73-E/2019/4. Versión avanzada sen editar, párrafo 47.

³³ [GNUDS | Orientaciones relativas al Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible](#)

Figura 6. O ciclo do Marco de Cooperación das Nacións Unidas

Fonte: GNUDS, 2019³⁴

Segundo esas directrices, materializadas na Guía para elaboración do Marco de Cooperación para o Desenvolvemento Sostible das Nacións Unidas - Directrices internas (UNSDG, 2019) o Marco de Cooperación utiliza tres modalidades de aplicación que se reforzan mutuamente:

Programación centrada nos resultados: Os ODS constitúen o marco de referencia para a formulación e aplicación do Marco de Cooperación. Polo tanto, os obxectivos dos ODS deben reflectirse en resultados prioritarios que representen cambios nas capacidades institucionais e de comportamento para o desenvolvemento. Facendo uso da xestión baseada en resultados, o sistema de desenvolvemento das Nacións Unidas garante que os recursos se dirixan á mellora das condicións de desenvolvemento das poboacións ás que se dirixen os proxectos. Isto require determinar as hipóteses clave sobre o contorno de programación e avaliar os riscos e as medidas de xestión asociadas. Defínense indicadores para supervisar o progreso e medir a consecución de resultados, prestando atención aos datos, á xeración de información e ao apoio aos sistemas estatísticos e de información nacionais. As responsabilidades deben estar claramente establecidas e apoiadas por sólidos mecanismos de presentación de informes. A atención cara os resultados debe manterse ao longo de todo o ciclo do Marco de Cooperación, tamén durante o seguimento e avaliación.

Desenvolvemento de capacidade: os resultados en materia de desenvolvemento deben ser sostidos e consolidarse. O desenvolvemento da capacidade – o proceso polo cal os individuos, as organizacións e a sociedade no seu conxunto despregan, fortalecen, crean, adaptan e manteñen a súa capacidade ao longo do tempo – é fundamental para manter os resultados relativos ao desenvolvemento social, económico e ambiental. Ademais, tamén serve para maximizar a eficacia e a eficiencia do desenvolvemento e a implicación nacional nel, garantindo que os actores nacionais poidan xestionar e prestar servizos aos grupos obxectivo de forma eficaz, eficiente e autosuficiente.

³⁴ UNSDG (2019). Marco de cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. Directrices Internas.

Apoio político coherente: a natureza interconectada dos ODS require coherencia política e enfoques intersectoriais máis integrados. O sistema das Nacións Unidas para o desenvolvemento debe combinar os seus diversos mandatos e complementarios, os seus coñecementos e as súas aportacións técnicas para proporcionar un apoio político eficaz, completo e coherente aos socios nacionais. A coherencia das políticas garante que non haxa contradicións entre os marcos de políticas e programas nacionais, e que estes estean harmonizados cos compromisos de desenvolvemento e a adhesión ao dereito internacional. Polo tanto, os marcos de cooperación deben: “a) *aliñarse coas prioridades e plans nacionais, as estratexias e obxectivos nacionais dos ODS e os marcos de políticas acordados a nivel internacional e rexional que definen enfoques integrados para o desenvolvemento sostible; b) mellorar as sinerxías entre os ámbitos de intervención (coherencia horizontal) e a súa harmonización cos obxectivos nacionais de desenvolvemento; e c) reforzar a coherencia entre as iniciativas de desenvolvemento, asistencia humanitaria e de consolidación da paz e mecanismos de dereitos humanos en contextos relevantes para a consecución e a sostibilidade da paz e o progreso do desenvolvemento*” (UNSDG, 2019:15).

Así pois, o desenvolvemento de capacidade aparece na centralidade das estratexias das axencias da ONU nos países. O GNUDS propón unha serie de accións para a integración do desenvolvemento de capacidade no Marco de Cooperación do Sistema das Nacións Unidas nos países. Destacase a continuación os principais elementos³⁵:

1. A participación dos actores clave é fundamental para o desenvolvemento de capacidade durante todo o ciclo do Marco de Cooperación, xa que prepara o terreo para a apropiación, a rendición de contas e a complementariedade. O obxectivo nos momentos iniciais de preparación do Marco de Cooperación é comezar un diálogo co fin de construír unha asociación entre os actores, os diferentes socios de desenvolvemento e as axencias do sistema da ONU. Tendo en conta o principio de non deixar a ninguén atrás (LNOB), é fundamental colaborar con todos os actores relevantes, incluídos os grupos con organizacións que os representan, a miúdo débiles ou inexistentes. Identificar asociacións que poidan apoiar o desenvolvemento de capacidade mediante intervencións complementarias é un requisito previo para conseguir resultados. O diálogo e a coordinación continuados deben contribuír a garantir a coherencia e a complementariedade nas intervencións de desenvolvemento de capacidades realizadas por diversos actores e socios.

Os pasos principais que se deben levar a cabo nesta fase do Marco de Cooperación inclúen: un mapeo completo dos actores realizada a través dun esforzo colaborativo no que participan directamente os actores; identificación de asociacións estratéxicas; e unha avaliación preliminar para identificar posibles necesidades de desenvolvemento de capacidades para permitir que os actores participen de forma máis eficaz no proceso.

2. A Análise Común de País³⁶ (ACP) inclúe avaliacións de capacidade e análise de organizacións e funcionarios gobernamentais que poden informar

³⁵ UNDG (2019). UNDAF COMPANION GUIDANCE: Capacity Development.

³⁶ A análise común das Nacións Unidas sobre o país é a avaliación (é dicir, unha descrición da situación dun país) e análise (é dicir, unha descrición das causas e as súas repercusións) de carácter independente, imparcial e colectivo que leva a cabo o

sobre a identificación de prioridades para o fortalecemento institucional e oportunidades para a colaboración en función das fortalezas comparativas das Nacións Unidas. A ACP inclúe, entre outros contidos, unha avaliación das capacidades dos titulares de obrigas (*duty-bearers*) para promover e protexer a capacidade dos titulares de dereitos (*rights-holders*) para reclamar os seus dereitos. A ACP debe identificar as principais capacidades a nivel individual, organizativo e do entorno propicio que aínda non estean plenamente implantadas, as causas profundas da falta de capacidade e enfoques para desenvolver esas capacidades. A ACP debe establecer as liñas de base para o seguimento e a avaliación, e debe informar a teoría do cambio, que explora os enfoques que poden apoiar o desenvolvemento de capacidade a través de programas e proxectos e/ou a través da cooperación Sur-Sur e triangular e outras asociacións. A Visión 2030 da ONU³⁷ sitúa a avaliación e análise a medio prazo da ACP sobre as brechas de capacidade e das necesidades de desenvolvemento de capacidades nunha perspectiva a longo prazo.

Os pasos clave que se deben levar a cabo nesta fase inclúen: unha avaliación completa das necesidades de capacidade centrada nos niveis individuais, organizativos e do entorno propicio; un inventario de enfoques baseado en evidencias para apoiar o desenvolvemento da capacidade; e establecemento de liñas de base relacionadas coa capacidade e consolidación de asociacións estratéxicas.

3. A teoría do cambio do Marco de Cooperación articula as vías para o desenvolvemento de capacidade, é dicir, as explicacións de por que se cre que determinados resultados e actividades conducen a un aumento da capacidade. O cadro de resultados do Marco de Cooperación establece os obxectivos dos esforzos de desenvolvemento de capacidade, é dicir, cambios medibles na capacidade. Polo tanto, na formulación da teoría do cambio o fortalecemento de capacidade é tanto un medio de implementación do MC como un obxectivo de desenvolvemento para maximizar os resultados e facelos sostibles. As asociacións estratéxicas deben integrarse en compromisos concretos neste momento.

Os pasos clave que se deben levar a cabo inclúen: identificación e formulación de oportunidades para o desenvolvemento de capacidades, baseándose en evidencias e enfoques probados; identificación e formulación de obxectivos de desenvolvemento de capacidades no cadro de resultados do MC; e integración de asociacións estratéxicas e establecemento dunha división do traballo.

Segundo o UNDG (2019), e no marco das políticas para o desenvolvemento das Nacións Unidas, unha teoría do cambio é un método que explica como se espera que unha determinada intervención, ou conxunto de intervencións, conduza a un cambio de desenvolvemento específico, baseándose nunha suposición causal, baseada en evidencias dispoñibles. A teoría do cambio para o Marco de Cooperación debe estar impulsada por

sistema das Nacións Unidas sobre a situación dun país para o seu uso interno na elaboración do Marco de Cooperación. Nel examínanse os avances, as deficiencias, as oportunidades e os obstáculos con respecto ó compromiso dun país en cumprir a Axenda 2030, as normas e estándares das Nacións Unidas e os principios da Carta das Nacións Unidas, en particular segundo se reflicte nos principios reitores do Marco de Cooperación (UNEG, 2019).

³⁷ O exercicio da ONU Visión 2030 debe axudar ao UNCT (Equipo de País das Nacións Unidas) a contextualizar o seu plan cunha perspectiva a longo prazo, aliñada coa visión e as prioridades do goberno e doutros actores, durante a duración da Axenda 2030. Polo tanto, é esencial aproveitar as capacidades e recursos nacionais. Algúns países levan a cabo unha planificación multianual da visión, e os equipos de país poden preparar a Visión 2030 da ONU aliñando cos instrumentos nacionais (UNDAF COMPANION GUIDANCE: THE UN VISION 2030, UNDG).

análises sólidas, consultada con actores clave e partir da aprendizaxe sobre o que funciona e o que non en diversos contextos extraídos das experiencias da ONU e dos seus socios. A teoría do cambio debe axudar a identificar solucións para abordar eficazmente as causas dos problemas que dificultan o progreso e guían as decisións sobre que enfoque debe adoptarse, considerando as vantaxes comparativas das Nacións Unidas, a eficacia, a viabilidade e as incertezas que forman parte de calquera proceso de cambio. A teoría do cambio tamén axuda a identificar os supostos e riscos subxacentes que serán vitais para comprender e revisitar durante todo o proceso para garantir que o enfoque contribúe ao cambio desexado.

4. Fomenta a formulación de programas e proxectos da ONU (conxuntos ou específicos de cada axencia) co desenvolvemento de capacidades como factor de base para a consecución de resultados de desenvolvemento. O cadro de resultados do MC debe presentar os resultados previstos dos esforzos de desenvolvemento de capacidades, vinculándoos así coa consecución dos obxectivos, resultados e metas de desenvolvemento nacionais.

Os pasos clave que se deben levar a cabo nesta fase inclúen: a formulación de programas e proxectos da ONU que integren obxectivos/resultados de desenvolvemento de capacidades e a súa medición; definición dunha teoría do cambio e selección do camiño crítico que se centre no progreso do desenvolvemento impulsado por capacidades; identificación de oportunidades para conectar coñecementos e solucións de forma sostible; ter en conta a innovación, incluso a través de asociacións co sector privado, fundacións e filantropía cara novas formas de transferir coñecemento e fortalecer as institucións e as capacidades individuais; e identificación de oportunidades de cooperación Sur-Sur e triangular que mellor poidan servir ao propósito dun progreso rápido e sostible mediante a aprendizaxe mutua e os intercambios horizontais de coñecemento e experiencia.

5. Implementar proxectos e intervencións de desenvolvemento de capacidade, supervisar o progreso e tomar medidas correctoras baseadas en evidencias. Para obter resultados máis sostibles a longo prazo, a implementación deberá xestionarse a través de sistemas e procesos nacionais en lugar de a través dos sistemas paralelos de socios externos. O feito mesmo de utilizar sistemas nacionais pode axudar a fortalecer capacidades esenciais, como a xestión de proxectos e a contratación.

Os pasos clave nesta fase inclúen: implementación de programas e proxectos en colaboración e/ou consulta cos actores nacionais e outras axencias e socios das Nacións Unidas; involucrar un organismo nacional (preferentemente xa existente) composto por actores clave e axencias da ONU para supervisar o seguimento e avaliación dos programas e proxectos; establecer obxectivos e fitos e realizar regularmente exercicios de seguimento do progreso ao longo do período de execución, en consonancia coa teoría do cambio e o cadro de resultados do MC, e co liderado do órgano de seguimento e avaliación; e revisar as estratexias segundo sexa necesario en consonancia cos resultados do seguimento.

6. Realizar regularmente avaliacións de programas e proxectos de acordo co marco de avaliación establecido pola ONU e contra as liñas de base determinadas durante a análise da capacidade. Os pasos clave que se deben levar a cabo nesta fase inclúen: baixo o liderado do órgano de seguimento e avaliación, establecer un calendario de avaliación regular, que inclúa polo

menos unha avaliación intermedia e unha avaliación final dos proxectos; incluír criterios de avaliación específicos para as intervencións de desenvolvemento de capacidades de acordo cos criterios de avaliación da calidade do Marco de Cooperación e discutir recomendacións de avaliación e tomar as medidas necesarias para mellorar as intervencións de desenvolvemento de capacidades; e establecer unha estratexia de comunicación sobre os resultados da avaliación.

2.4 AVALIACIÓN DAS POLÍTICAS AO DESENVOLVEMENTO

No cambio de século houbo un aumento da importancia dada ao seguimento e avaliación (M&E na súa terminoloxía en inglés usada de forma cotiá) das políticas ao desenvolvemento que foi descrita como un tema e negocio de crecente interese (Leeuw, 2001). Chen (1990) argumenta que a aparición do M&E como profesión reflicte a tendencia de crecente interese pola racionalización e rendición de contas nas políticas ao desenvolvemento.

Como se sinalou anteriormente neste documento, as reformas do sector público dos últimos anos, fundamentalmente dende os anos 80, impactaron nos enfoques e necesidade crecente da rendición de contas e avaliación. Coa crecente percepción de que a asistencia para o desenvolvemento non levou a melloras sostibles, os gobernos dos países occidentais desenvolvidos están sometidos a unha presión cada vez maior para demostrar que os seus limitados recursos financeiros se están gastando de forma eficiente e que os resultados do desenvolvemento se están a realizar (Owen, 2004). Owen sostén no seu estudo que o énfase na avaliación do rendemento dos anos 90 e principios de século adoptou un enfoque da nova xestión pública, relacionado co uso do pago por resultados. Isto implica informar dos resultados a unha autoridade superior para xustificar os recursos empregados en relación aos resultados obtidos. Non obstante, Owen suxire que tal enfoque de avaliación produce pouca información útil para as autoridades superiores. Con demasiada frecuencia, estes informes conteñen información simple que, finalmente, non inflúe na toma de decisións sobre o programa ou organización obxecto de revisión. Ademais, as relacións baseadas na rendición de contas convencional son moitas veces de natureza antagónica. Isto leva a situacións nas que os xestores fan o necesario para xustificar o que fixeron, co fin de protexerse a si mesmos, ás súas organizacións e aos seus orzamentos (Owen, 2004).

O enfoque de xestión pública e o desenvolvemento de novos acordos internacionais, como a Declaración de París sobre a eficacia da axuda (*Paris Declaration on Aid Effectiveness*) (OECD, 2005), influíron na forma en que se prestou a axuda ao desenvolvemento. Diminuíu a asistencia baseada en proxectos, onde os doadores mantiñan un alto grao de control sobre o deseño, implementación e xestión de iniciativas de desenvolvemento, mentres aumentaron os programas e o apoio orzamentario. Cun menor papel dos doadores no deseño e implementación dos programas baixo os novos acordos de axuda, o papel e responsabilidades dos gobernos dos países receptores da axuda para planificar, implementar, supervisar e avaliar o seu propio desenvolvemento convertéronse no centro de atención (Banco Mundial, 2004).

Como consecuencia, un dos factores principais que motivaron que os gobernos dos países en desenvolvemento desenvolveran a súa capacidade de M&E foi satisfacer a demanda dos doadores en rendición de contas sobre os resultados do desenvolvemento (Banco Mundial, 2004). Como tal, depositáronse expectativas significativas nos países en desenvolvemento para desenvolver unha capacidade de M&E que satisfaga as necesidades de múltiples actores (Banco Mundial, 2004; Holvoet e Renard, 2005). Holvoet e Renard (2007) afirman que os doadores queren resultados de M&E de alto alcance e de forma rápida, ao contrario das leccións para o desenvolvemento de capacidade que se comentaron anteriormente nesta tese, no sentido de requiren procesos longos e pilotados dende o local. Polo tanto, o peso das expectativas dos

doadores pode minar a capacidade dos países para desenvolver sistemas de M&E (Holvoet e Renard, 2007).

Un consenso clave que impulsa o desenvolvemento de sistemas de M&E é que medir os procesos e/ou os resultados é valioso, e contribúen positivamente a unha boa xestión do sector público e a unha mellor prestación de servizos. Como foi sinalado previamente nesta tese, o desempeño ou rendemento organizacional foi unha preocupación fundamental para os estudosos da xestión pública (Amirkhanyan, Kim e Lambright 2008; Boyne 2003; Boyne et al. 2005; Brewer e Selden 2000; Meier et al. 2007; Moynihan e Pandey 2005; Rainey e Steinbau 1999; Selden e Sowa 2004 como se citou en Amirkhanyan et al, 2014).

No campo do desenvolvemento internacional, pódese mellorar a gobernanza, a rendición de contas, a transparencia e desenvolver unha cultura centrada no rendemento mediante sistemas rutineiros de retroalimentación baseados na información (Banco Mundial, 2004). Algúns autores, como Bedi et al. (2006) nun estudo para o Banco Mundial, sinalan que a medición regular do desempeño, utilizando indicadores cuantitativos e cualitativos que se centran principalmente na eficiencia dos inputs, actividades e produtos, serve como fonte de autoridade, para informar e lexitimar as decisións directivas. A expectativa é que a medición garantirá que as organizacións realicen as súas funcións asignadas e, unha vez que a información de medición estea dispoñible, os políticos, os burócratas, os parlamentarios e outros utilizarán a información para tomar decisións de desenvolvemento xunto coas axencias e doadores. Polo tanto, a información ten un uso instrumental que conduce a decisións e accións que se supón que son mellores e teñen máis probabilidades de levar a resultados positivos.

2.4.1 A definición dos criterios de avaliación

O Comité de Axuda ao Desenvolvemento (CAD) da Organización para a Cooperación e o Desenvolvemento Económico (OCDE) estableceu por primeira vez os criterios de avaliación (relevancia ou pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto e sostibilidade) nos Principios de Avaliación da Axuda ao Desenvolvemento da OCDE DAC en 1991³⁸ e, posteriormente, definiu os seus termos en 2002 no Glosario dos principais termos de avaliación e xestión por resultados. Estes cinco criterios convertéronse na referencia básica para a avaliación de proxectos, programas e políticas de desenvolvemento e acción humanitaria internacional. Máis aló do ámbito da cooperación ao desenvolvemento, os avaliadores e quen as encargan tamén empregan estes criterios noutros ámbitos da política pública.

Segundo o Glosario de termos do 2002, os criterios quedaron definidos da seguinte forma (OECD-DAC, 2002):

Pertinencia ou relevancia: *medida en que os obxectivos dunha intervención para o desenvolvemento son congruentes cos requisitos dos beneficiarios, as necesidades do país, as prioridades globais e as políticas dos asociados e doadores. Nota: En retrospectiva, a cuestión da pertinencia soe referirse a se os obxectivos ou o deseño dunha intervención seguen sendo axeitados aínda cando mudaran as circunstancias (OECD-DAC, 2002:32).*

Eficacia: *medida en que se lograron ou se agarda lograr os obxectivos da intervención para o desenvolvemento, tomando en conta a súa importancia relativa. Nota: Utilízase tamén como medida agregada o xuízo sobre o mérito*

ou o valor dunha actividade, é dicir, o grao no cal unha intervención acadou, ou se espera que acade, os seus principais obxectivos pertinentes de maneira eficaz, en forma sostible, e cun impacto institucional positivo no desenvolvemento (OECD-DAC, 2002:20).

Eficiencia: *medida en que os recursos/insumos (fondos, tempo, etc.) se converteron economicamente en resultados (OECD-DAC, 2002:21).*

Impactos: *efectos de longo prazo positivos e negativos, primarios e secundarios, producidos directa ou indirectamente por unha intervención para o desenvolvemento, intencionadamente ou non (OECD-DAC, 2002:24).*

Sostibilidade: *continuidade dos beneficios dunha intervención para o desenvolvemento despois de concluída. Probabilidade de que continúen os beneficios no longo prazo. Situación na que as vantaxes netas son susceptibles de resistir os riscos co paso do tempo (OECD-DAC, 2002:36).*

No ano 2017, o CAD da OCDE decidiu³⁹ estudar a adaptación dos cinco criterios clave de avaliación de acordo coa Axenda 2030. A Rede de avaliación do Desenvolvemento do CAD (EvalNet)⁴⁰ levou a cabo tal adaptación nos anos 2018 e 2019. Segundo a revisión, introdúcese diferentes matices nos criterios de avaliación co seguinte resultado por criterio (CAD-OCDE, 2019)⁴¹ que é o usado nesta tese:

2.4.1.1 Relevancia ou pertinencia

O grao en que os obxectivos e deseño da intervención responden ás necesidades, as políticas e prioridades dos beneficiarios⁴², dos socios/institucións e do país, así como ás prioridades globais, e continúan facéndoo aínda cando as circunstancias cambien.

Segundo a nota do DAC-OCDE (2019) "Responder a" significa que os obxectivos e deseño da intervención teñen en conta as condicións económicas, ambientais, de equidade, sociais, políticas e de capacidade nas que se realiza a intervención. O termo "socios/institucións" inclúe os gobernos (nacionais, rexionais, locais), organizacións da sociedade civil, entidades privadas e organizacións internacionais que participan no financiamento, execución ou supervisión da intervención. Avaliar a relevancia implica examinar as diferenzas e os compromisos entre as diferentes prioridades ou necesidades. Require unha análise dos posibles cambios no contexto para avaliar en que medida a intervención pode ser (ou foi) adaptada para seguir sendo relevante.

Así, chámase a atención sobre algúns aspectos novidosos na nova definición (ver Figura abaixo).

³⁹ Comunicado do DAC OCDE de Alto Nivel do 31 de outubro de 2017

⁴⁰ Organismo subsidiario do CAD responsable de apoiar o proceso de avaliación e consolidar unha base de evidencias para a formulación de políticas e a aprendizaxe

⁴¹ OECD/DAC Network on Development Evaluation (2019). Better Criteria for Better Evaluation Revised. Evaluation Criteria Definitions and Principles for Use.

⁴² Segundo a definición do DAC-OCDE enténdese persoas beneficiarias como os "individuos, grupos ou organizacións, destinatarias ou non, que se benefician directa ou indirectamente da intervención de desenvolvemento". Poden utilizarse outros termos, como "titulares de dereitos" ou "persoas afectadas"

Figura 7. Revisión do concepto de relevancia

RELEVANCE

The extent to which the intervention objectives and design respond to beneficiaries', global, country, and partner/institution needs, policies, and priorities, and continue to do so if circumstances change.

Note: "Respond to" means that the objectives and design of the intervention are sensitive to the economic, environmental, equity, social, political economy and capacity conditions in which it takes place. "Partner/institution" includes government (national, regional, local), civil society organisations, private entities and international bodies involved in funding, implementing and/or overseeing the intervention. Relevance assessment involves looking at differences and trade-offs between different priorities or needs. It requires analysing any changes in the context to assess the extent to which the intervention can be (or has been) adapted to remain relevant.

Fonte: OECD/DAC Network on Development Evaluation (2019)

Como se sinala na figura, engadiuse na última revisión o "diseño", e non so se pon o foco nos obxectivos. Isto co obxectivo de reflectir outros elementos relacionados coa relevancia da intervención, é dicir, se o diseño da intervención permite que responda ás prioridades/necesidades (por exemplo, os seus obxectivos, a súa teoría do cambio subxacente, análise de riscos, análise de contexto, etc.). Con isto preténdese afondar na análise da relevancia, mentres que o foco da consecución dos obxectivos deixase para o criterio de eficacia e a calidade da súa execución para o criterio de eficiencia.

Tamén se sinalan as "prioridades" da poboación beneficiaria para aclarar a importancia de que as persoas afectadas (non só os doadores ou os gobernos) participen no diseño sobre o que é máis importante/urxente. Iso último vai en liña co principio xa sinalado de non deixar a ninguén atrás (LNOB). Tamén muda o termo de "requisitos", na definición orixinal por "necesidades" xa que "requisitos" segundo a explicación, podía confundirse cos requisitos legais.

Mantense na definición a referencia a "prioridades globais", que actualmente teñen como marco principal a Axenda 2030 e o Acordo de París, aínda que cada axencia pode ter os seus marcos específicos.

Explícitase a dimensión temporal na definición sinalando que a pertinencia pode avaliarse tanto no momento do diseño da intervención como despois. Considérase importante adaptarse e responder a circunstancias complexas ou cambiantes. Na nota da figura tamén se sinala "socio/institución" que permite o uso dos criterios alén do ámbito da cooperación para o desenvolvemento, así elimínase o termo "doadores". Os termos "socio/institución" inclúen aos socios no financiamento, a execución e a supervisión. Nesta tese, no ámbito das políticas ao desenvolvemento, faise uso tanto do termo doador como socio ou institución.

2.4.1.2 Eficacia

O grao no que a intervención acadou, ou se espera que acade, os seus obxectivos e os seus resultados, incluíndo os resultados diferenciados entre grupos.

A continuación chámase a atención sobre algúns aspectos novidosos na nova definición (ver Figura abaixo).

Figura 8. Revisión do concepto de eficacia

EFFECTIVENESS

The extent to which the intervention achieved, or is expected to achieve, its objectives, and its results, including any differential results across groups.

Note: Analysis of effectiveness involves taking account of the relative importance of the objectives or results.

Fonte: OECD/DAC Network on Development Evaluation (2019)

Precísase que a eficacia debe analizar o progreso cara os obxectivos ao longo da cadea de resultados ou traxectoria causal. A diferenza do impacto, que examina efectos de orde máis elevado e cambios máis amplos aos que unha intervención poida estar contribuíndo, a eficacia ocúpase dos resultados máis directamente atribuíbles á intervención.

É importante sinalar como se engade "resultados diferenciados" que motiva a inclusión de preguntas adicionais sobre a distribución de resultados entre distintos grupos, así como para que a análise transcenda aos obxectivos planificados. Isto é tamén consistente co principio das Nacións Unidas de non deixar a ninguén atrás. Anima aos avaliadores a cuestionar aspectos de equidade e os resultados acadados en grupos que foron marxinados.

Na nota da referencia faise mención á "importancia relativa" para ponderar a importancia dos obxectivos e resultados, acadados/non acadados/esperados, ao extraer conclusións sobre a eficacia en xeral. No criterio de pertinencia, analizábase a medida en que a intervención é unha prioridade para os principais actores interesados.

2.4.1.3 Eficiencia

O grao no que a intervención produce, ou é probable que produza, resultados de maneira económica e a tempo. Segundo a nota do DAC-OCDE por "de maneira económica" enténdese a transformación de insumos (fondos, asesoramento técnico, recursos naturais, tempo, etc.) en produtos, efectos directos e impactos da maneira máis eficaz en función dos costes, en comparación con outras alternativas viables segundo o contexto. A produción "a tempo" dos resultados ten lugar dentro do marco temporal definido ou adaptado razoablemente ás exixencias dun contexto en evolución.

A continuación chámase a atención sobre algúns aspectos novidosos na nova definición (ver Figura abaixo).

Figura 9. Revisión do concepto de eficiencia

EFFICIENCY

The extent to which the intervention delivers, or is likely to deliver, results in an economic and timely way.

Note: “Economic” is the conversion of inputs (funds, expertise, natural resources, time, etc.) into outputs, outcomes and impacts, in the most cost-effective way possible, as compared to feasible alternatives in the context. “Timely” delivery is within the intended timeframe, or a timeframe reasonably adjusted to the demands of the evolving context. This may include assessing operational efficiency (how well the intervention was managed).

Fonte: OECD/DAC Network on Development Evaluation (2019)

O criterio de eficiencia é precisado de tal forma que pode considerar os insumos en relación con toda a cadea de resultados (produtos, efectos directos e impactos), de conformidade coas boas prácticas de avaliación. No documento de revisión das definicións de criterio reconécese que a análise de toda a cadea de resultados, e en concreto o exame da eficiencia dos insumos en relación cos impactos, supón un desafío metodolóxico. Pero aínda así mantense esa referencia aos impactos. En xeral interprétase dunha forma lasa como para que a análise de eficiencia se centre na parte da cadea de resultados máis pertinente en cada avaliación.

Como se sinala no documento de referencia citado, o feito de engadir "en comparación con outras alternativas viables segundo o contexto" reforza a idea de que a análise válida de coste-beneficio esixe comparar o valor da intervención con escenarios contrafactuais relevantes. Por iso, a intervención máis barata pode non ser necesariamente a mellor opción se non xera os beneficios esperados ou adecuados.

Tamén se inclúe a variable temporal (“a tempo”) porque é un aspecto importante do valor dunha intervención. Igualmente relevante é a referencia á eficiencia operativa porque os procesos de execución e as cuestións de xestión son de gran interese para os actores interesados. Os mecanismos de coordinación poden ter mellorado a coherencia e tamén ter aumentado os costes de transacción; por iso é considerado relevante a súa inclusión no estudo da eficiencia.

2.4.1.4 Impacto

O grao no que a intervención xerou, ou se agarda que xere, efectos significativos —positivos ou negativos, previstos ou non previstos— no nivel máis alto. O DAC OCDE fai fincapé nos efectos potencialmente transformadores e de importancia última da intervención. Búscase determinar os efectos sociais, medioambientais e económicos dunha intervención a máis longo prazo ou cun maior alcance que os xa contemplados no criterio de eficacia. Alén dos resultados inmediatos, este criterio pretende englobar as consecuencias indirectas, secundarias e potenciais dunha intervención, e faíno examinando os cambios integrais e

perdurables nos sistemas ou as normas, así como os seus efectos potenciais no benestar das persoas, os dereitos humanos, a igualdade de xénero e o medio ambiente.

A continuación chámase a atención sobre algúns aspectos novidosos na nova definición (ver Figura abaixo).

Figura 10. Revisión do concepto de impacto

IMPACT

The extent to which the intervention has generated or is expected to generate significant positive or negative, intended or unintended, higher-level effects.

Note: Impact addresses the ultimate significance and potentially transformative effects of the intervention. It seeks to identify social, environmental and economic effects of the intervention that are longer term or broader in scope than those already captured under the effectiveness criterion. Beyond the immediate results, this criterion seeks to capture the indirect, secondary and potential consequences of the intervention. It does so by examining the holistic and enduring changes in systems or norms, and potential effects on people's well-being, human rights, gender equality, and the environment.

Fonte: OECD/DAC Network on Development Evaluation (2019)

Chama a atención a introdución "no nivel máis alto" para reflectir a importancia, o alcance e o carácter transformador dos efectos. Debe terse en conta que resulta pertinente desde unha perspectiva de política pública nun contexto no que a Axenda 2030 e o Acordo de París esixen un cambio transformador.

Desde a análise de revisión reconécese que o termo "impacto" tense confundido coa noción de atribución⁴³ válida adoptada por algúns avaliadores, pero na revisión considérase que a atribución válida está incorporada en tódolos criterios. Elimínase, respecto da versión orixinal, "directos e indirectos" e "primarios e secundarios" porque os efectos directos e primarios están incluídos no criterio de eficacia.

2.4.1.5 Sostibilidade

O grao no que os beneficios netos dunha intervención continúan ou é probable que continúen. O seu alcance inclúe a análise das capacidades financeiras, económicas, sociais, medioambientais e institucionais dos sistemas necesarios para que os beneficios se manteñan no tempo. Tamén inclúe no seu alcance a análise da resiliencia, dos riscos e de posibles disxuntivas.

A continuación chámase a atención sobre algúns aspectos novidosos na nova definición (ver Figura abaixo).

Figura 11. Revisión do concepto de sostibilidade

SUSTAINABILITY

The extent to which the net benefits of the intervention continue, or are likely to continue.

Note: Includes an examination of the financial, economic, social, environmental, and institutional capacities of the systems needed to sustain net benefits over time. Involves analyses of resilience, risks and potential trade-offs. Depending on the timing of the evaluation, this may involve analysing the actual flow of net benefits or estimating the likelihood of net benefits continuing over the medium and long-term.

Fonte: OECD/DAC Network on Development Evaluation (2019)

A definición é concisa e aclara que a sostibilidade ten varias dimensións: financeira, económica, social e medioambiental.

A definición orixinal estaba centrada nos doadores e exclusivamente no financiamento externo. Co cambio reflíctese o contexto da avaliación do desenvolvemento na actualidade. A eliminación da referencia ao financiamento externo pode facilitar a avaliación da sostibilidade en varios contextos.

Foméntase na nova definición a análise das posibles disxuntivas e da resiliencia das capacidades e sistemas que permiten que os beneficios se manteñan ao longo do tempo. Mantense o termo beneficios "netos" que resalta a necesidade de manter o valor total da intervención, tendo en conta os costes que se van xerando ao longo da intervención.

2.4.2 Análise de contribución e uso da Teoría do Cambio nas avaliacións

Este capítulo afonda na literatura sobre avaliación de programas e políticas ao desenvolvemento para introducir o enfoque de contribución e uso da teoría do cambio. Esta tese asume que as teorías do cambio axudan ás actores a comprender mellor o desenvolvemento de capacidade en contextos complexos como son os que operan os programas para o desenvolvemento.

Segundo Mayne (2015) para comprender se unha intervención está funcionando, necesítase comprender como se espera que as actividades da intervención conduzan aos resultados desexados, tanto (a) a vía causal das actividades aos resultados ata unha secuencia de resultados aos impactos e (b) os supostos causais que mostran por que e en que condicións se espera que funcionen os distintos vínculos da vía causal. Na literatura utilízanse unha variedade de termos para describir as vías causais, incluíndo cadeas de resultados (*results chains*), modelos lóxicos (*logic models*) e rutas ou vías de impacto (*impact pathways*).

As vías causais mostran as conexións entre a secuencia de pasos para pasar das actividades ao impacto. Unha teoría do cambio engádese a unha destas vías causais ao describir as suposicións causais detrás dos vínculos: o que ten que suceder para que se logren os vínculos causais. Chen (2015 citado en Mayne, 2015) fai a mesma distinción entre os modelos lóxicos e as teorías do cambio. As teorías do cambio son modelos de como se espera que se produza o cambio (ex ante) ou como se produciu (ex post).

Os programas ou proxectos de desenvolvemento son intervencións intencionadas que teñen como obxectivo lograr un cambio social. A forma en que se diseña un programa e como se cre que este deseño levará aos resultados desexados implica que os programas operan con algunha base ou teoría subxacente (Chen, 1990, 2015). As teorías poden proporcionar claridade para comprender os procesos de desenvolvemento e os resultados facendo explícitas as suposicións e os riscos que afrontan.

Chen (1990, 2015) define a teoría como un conxunto de supostos, principios e/ou proposicións interrelacionadas para explicar ou orientar a acción social. Van der Knaap (2004) refírese á teoría como a colección de suposicións, normas e valores relativos aos vínculos causais entre as accións dun programa e os resultados. Estas definicións difiren da definición convencional da teoría positivista científica, que normalmente se define como un conxunto de propostas co obxectivo de explicar e predicir un evento (Chen, 1990).

Da revisión de autores que escribiron sobre teoría do cambio, destacan os traballos de Shadish (1987), un dos primeiros autores en poñer o foco na temática, que describe a teoría dun programa como intuición construída sobre o sentido común e sobre a sabedoría e experiencia profesionais acumuladas sobre a natureza dos programas sociais e como estes cambian. Unha teoría xeral pode desenvolverse a partir dun caso concreto ou do conxunto de ideas probadas noutros casos. Pawson e Tilley (1997) no seu traballo sobre o enfoque de avaliación realista sosteñen que o consenso de opinión non é esencial; senón que o que é importante decídese a través dun proceso negociado.

Os enfoques de avaliación usando a Teoría do Cambio pode aparecer baixo o uso de diferentes nomes, como enumera Rogers (2008) no seu traballo: Funnell (1997 citado en Rogers 2008) refírese á teoría dos programas e á lóxica dos programas (*program theory and program logic*). Weiss (2004 citado en Rogers 2008) usa o termo avaliación baseada na teoría e teoría do cambio (*theory-based evaluation and theory of change*). Chen (1990), mencionado máis arriba, chámala avaliación impulsada pola teoría (*theory-driven evaluation*), Donaldson e Lipsey (2006 citado en Rogers 2008) ciencia de avaliación impulsada pola teoría (*theory-driven evaluation science*), e Nagarajan e Vanheukelen (1997 citado en Rogers 2008) lóxica de intervención (*intervention logic*). Clark e Anderson (2004) distinguen entre teorías do cambio e os modelos lóxicos, sinalando que os modelos lóxicos ilustran recursos dos programas, actividades, produtos e resultados (*inputs, activities, outputs and outcomes*) aínda que non explican como e por que se espera que ocorran os resultados. Rogers (2008) non fai distinción entre modelos lóxicos e teorías do cambio, senón que fala de modelos lóxicos simples, complicados e complexos. Este autor suxire que os programas poden ser categorizados como: (i) simples aqueles que representan unha teoría particular do cambio; (ii) complicados aqueles que se implementan a través de varias axencias e teñen múltiples fíos causais; e (iii) complexos aqueles onde a causalidade é recursiva, é dicir, apréndense leccións a partir de pequenos cambios ou puntos de inflexión e os resultados son emerxentes (Rogers, 2008).

Pola contra, os modelos lóxicos amplamente utilizados no desenvolvemento internacional e na avaliación dos programas adoitan basearse no enfoque de marco lóxico. Este enfoque foi criticado por varios autores por presentar un sentido de orde, certeza e previsibilidade que pode non coincidir coa realidade de desenvolvemento, cunha causalidade non lineal, e con grande incerteza e ambigüidade (Gasper, 2000). Bakewell e Garbutt (2005) estudan o uso do marco lóxico no marco das políticas ao desenvolvemento e tamén advirten de que este enfoque pode impoñer ideoloxías particulares ós actores nos países en desenvolvemento.

Mentres Pawson e Tilley (1997), Shadish (1987) e Chen (1990) se centran, como se expuxo previamente, en teorías que axudan a articular e analizar a natureza dun programa social e como

ocorre o cambio, Weiss (2000) distingue entre dous tipos de teoría do cambio: implementación e programática. En consonancia cos outros autores mencionados anteriormente, describe a teoría do programa como os mecanismos causais que fan que os cambios ocorran. Cando este autor se refire á teoría de implementación describe os pasos a dar na implementación dun programa. A diferenza radica en que un programa pode ter unha teoría programática global, pero se o programa se implementa en diferentes lugares pode ter diferentes teorías de implementación que explican como se desencadean os mecanismos causantes.

Os mecanismos son un elemento importante das teorías do cambio. Chen (2004) refírese ós mecanismos como unha variable de apalancamento. Leeuw (2003) describe as causas como os mecanismos que poden considerarse os motores que impulsan as políticas ou programas e que os fan efectivos. Pawson e Tilley (1997) tamén introducen o concepto de mecanismos a través da súa noción de avaliación realista xa mencionada. Na avaliación realista, segundo estes autores, a teoría do programa está composta de contexto, mecanismo e resultados. O contexto refírese á localización espacial e institucional, así como ás normas, valores e interrelacións existentes onde opera o programa. Os mecanismos son as opcións e capacidades que conducen a patróns de comportamento regulares. Os resultados, tanto os pretendidos como os non desexados, son os resultados xerados a partir da implementación do programa. Estes autores argumentan que os programas presentan oportunidades que as persoas que operan dentro de estruturas e organizacións poden optar por tomar. Os resultados resultantes dependerán de como actúen nun contexto determinado os mecanismos. Polo tanto, as teorías do cambio poden distinguir factores causais externos e internos. Un factor causal externo pode desencadear un factor causal interno se se dan as condicións adecuadas (Pawson and Tilley, 1997).

Para Leeuw (2003) e Pawson e Tilley (1997), as teorías sociais próbanse a través da implementación do programa. Así os programas poden basearse nunha serie de suposicións comprobables a partir das interaccións dos tres compoñentes das teorías do cambio: contexto, mecanismos e resultados. Unha vez probadas, poden desenvolverse hipóteses que poden levar ao desenvolvemento de proposicións causais xerativas ou teorías do cambio. A avaliación realista tamén dá importancia ás persoas e ás súas accións, aumentando a complexidade de desenvolver teorías do cambio. A propia conciencia das persoas sobre as regras e patróns que proporcionan ou limitan as súas oportunidades pode provocar un desexo de cambio. Porén, a realización do cambio depende dos recursos dispoñibles para aqueles que queren o cambio, así como dos recursos dos que non queren o cambio. O contexto tamén transforma a ruta real do cambio, pode dificultar as accións das persoas e influír para que os mecanismos se activen ou non. Polo tanto, o coñecemento incompleto e imperfecto do contexto fai que o cambio sexa imprevisible e dificulta a súa explicación (Pawson e Tilley, 1997).

O uso das teorías do cambio foi revisado por varios autores. En xeral, todos sinalan que, aínda existindo un acordo xeral sobre os contidos mínimos dunha teoría do cambio como modelos que describen como se supón que funcionan as intervencións; hai unha proliferación de diferentes interpretacións do que na práctica implica unha teoría do cambio, como desenvólvela e como representala (James (2011), Vogel (2012), e Stein e Valters (2012) citados en Mayne, 2015)

Van der Knaap (2004) describe catro funcións básicas da teoría do cambio. En primeiro lugar, a teoría do cambio pode aumentar o foco programático para manexar mellor a complexidade. Con todo, o autor menciona a precaución ou risco de que o aumento do foco pode levar a unha distorsión da problemática. En segundo lugar, a articulación dunha teoría

proporciona un marco de referencia para os actores constituíndo unha ferramenta para o debate articulando a participación sobre políticas ou programas. A teoría pode servir como punto de partida para realizar axustes e obter aprendizaxe para a mellora ou a innovación. Interesante para esta tese centrada no desenvolvemento de capacidades, o traballo de Stame (2004) destaca que as avaliacións baseadas na teoría poden axudar a desenvolver capacidades do sector público, así como desempeñar un papel educativo para que o público lles axude a comprender e afrontar mellor os procesos en torno ao desenvolvemento e implementación de programas. As teorías do cambio tamén poden informar e educar os actores sobre o alcance dos programas e os límites do cambio. Baseándose nesta idea, Reeler (2009) avoga pola teoría do cambio como instrumento para axudar aos actores a construír o seu pensamento e comprensión de procesos sociais complexos. Nunha revisión da calidade da avaliación do Departamento de Desenvolvemento Internacional do Reino Unido (*DFID* nas siglas en inglés), Perrin (2009: 28) sinala que:

É necesario o desenvolvemento e uso de modelos de teoría do cambio axeitados que articulen e comecen a abranguer a natureza complexa e difusa dos enlaces entre o que fai o DFID e un impacto máis amplo.

Esta xustificación apoia as realizadas por outros autores xa sinalados previamente nesta revisión, como van der Knaap (2004), Stame (2004) e Reeler (2007). Desde unha perspectiva de política ou de xestión, Chen (1990) promove que as avaliacións usen enfoques baseados na teoría, alegando que articular a teoría subxacente do cambio do programa permite que se probe de maneira que se revele que se o programa fallou pode atribuírse ao fracaso da implementación ou da teoría.

Patton (2008) reitera, no mesmo senso, a necesidade de distinguir entre o fracaso da teoría e o fracaso da implementación, particularmente se a avaliación vai ser útil para a toma de decisións. O fracaso da teoría está relacionado co feito de que a teoría na que se baseaba un programa non funcionou. O fallo de implementación significa que a eficacia da teoría subxacente do cambio non foi probada porque non se implementou adecuadamente.

Por último, en forma de resumo, Mayne e Jhonson (2015) sinalan que as teorías do cambio teñen unha ampla gama de posibles usos no desenvolvemento, xestión e avaliación das intervencións; e o uso vén definido pola orientación en diferentes dominios:

Deseño/planificación de intervencións

1. Deseño de intervencións
2. Comprensión e consenso das intervencións cos grupos de interese
3. Identificación e abordaxe de cuestións de equidade, xénero e *empowerment*
4. Avaliación ex ante das intervencións

Xestión de intervencións

5. Deseño de sistemas de seguimento
6. Comprensión da implementación, xestión adaptativa e aprendizaxe

Avaliación das intervencións

7. Deseño de preguntas, métodos e ferramentas de avaliación
8. Elaboración de afirmacións causais sobre o impacto
9. Elaboración de informes de resultados

Expansión ou escalado

10. Xeneralizar a teoría da intervención a outras localizacións e para ampliar a escala.

A continuación sinálanse algunhas ideas desenvolvidas respecto dos enfoques da teoría do cambio na avaliación de programas. Hai máis de trinta anos Wholey et al. (1970) e Weiss (1972), no contexto de estudos sobre avaliacións e o seu impacto na mellora dos programas, fixeron unha defensa dos enfoques baseados na teoría como un enfoque adecuado para mellorar o deseño de programas, a súa implementación e avaliación. Weiss suxeriu que o uso dos resultados da avaliación podería mellorarse se houboese unha análise dos fundamentos teóricos dos programas, mostrando a articulación dos enlaces entre os recursos e os resultados.

A pesar destas conclusións os enfoques impulsados pola teoría non foron adoptados substancialmente para mellorar os programas para o desenvolvemento ata épocas recentes. Weber (2006) aportou ó debate dúas explicacións sobre por que os enfoques de teoría do cambio non foron adoptados amplamente. En primeiro lugar, o interese predominante por variables e aproximacións estatísticas levou a un desinterese pola comprensión dos procesos e a causalidade. En segundo lugar, diferentes posicións epistemolóxicas e ontolóxicas por parte dos académicos levaron a unha falta de compromiso crítico mantendo as súas posicións teóricas invariables.

En xeral, existe unha tensión central que subxace aos enfoques da teoría do cambio, isto é a medida en que se espera que se poidan elaborar mellores programas. Van der Knaap (2004) sinala que se pode argumentar que é posible saber e xerar coñecemento que nos poida dicir o que funciona e por que. A avaliación, neste contexto, consiste en buscar a verdade e debe levar a melloras na teoría existente ou ao desenvolvemento doutras novas. Pawson e Tilley (1997), á vez que promoven os enfoques de teoría do cambio, recoñecen que existe unha limitación nas ambicións explicativas de avaliación realista. Sanderson (2002) suxire de forma similar que é necesario ser modesto en canto ás expectativas sobre o que a avaliación baseada na teoría pode ofrecer. Pawson and Tilley (1997) sosteñen que non hai unha solución única e óptima, e aínda que a avaliación pode ser un proceso de aprendizaxe pode non ser un proceso que conduza ao desenvolvemento de leis ou teorías universais.

Rogers (2008) sostén que as teorías do cambio son un enfoque útil para avaliar non só intervencións simples, senón tamén complexas como foi anteriormente sinalado. Para este autor son as discusións que teñen lugar no desenvolvemento de lóxicas de programas complicados e complexos os que son valiosas. Rogers avala a necesidade de xerar procesos comunicativos, interactivos e participativos no desenvolvemento da teoría de programas para orientar a planificación, a xestión e a avaliación.

Weiss (1987, citado en Stame, 2004) comenta que a avaliación é unha actividade racional nun ambiente político. No ámbito do desenvolvemento internacional, a avaliación das intervencións de desenvolvemento de capacidades está politizada polos doadores e os seus representantes que desexan demostrar os resultados dos programas, por parte dos gobernos destinatarios que poden desexar obter máis financiamento, e por consultores que poden ter tamén intereses comerciais. Van der Knaap (2004) argumenta que as fortalezas e debilidades da avaliación baseada na teoría esixen unha comprensión máis ampla da racionalidade. Os que desenvolven, implementan e avalían políticas e programas deben estar abertos á incerteza, á complexidade, ao cuestionamento e á discusión.

Segundo o Grupo das Nacións Unidas para o Desenvolvemento Sostible⁴⁴ unha teoría do cambio é un método que explica como se espera que unha determinada intervención, ou conxunto de intervencións, conduza a un cambio de desenvolvemento específico, baseándose nunha suposición causal, a partir de evidencias dispoñibles. Unha teoría do cambio para a elaboración do Marco de Cooperación das Nacións Unidas debe estar impulsada por análises sólidas, con consulta a actores clave e partir da aprendizaxes sobre o que funciona e o que non en diversos contextos extraídos das experiencias da ONU e dos seus socios. Unha teoría do cambio debe axudar a identificar solucións para abordar eficazmente as causas dos problemas que dificultan o progreso e guían as decisións sobre que enfoque debe adoptarse, considerando as vantaxes comparativas das Nacións Unidas, a eficacia, a viabilidade e as incertezas que forman parte de calquera proceso de cambio. Unha teoría do cambio tamén axuda a identificar os supostos e riscos subxacentes que serán vitais para comprender e revisitar durante todo o proceso para garantir que o enfoque contribúe ao cambio desexado. Este é o enfoque utilizado nesta tese. No apartado 4. Proposta de modelo para avaliación das estratexias de desenvolvemento de capacidade, afóndase na revisión dos enfoques de análise de contribución e da aplicación das teorías do cambio.

3 ESQUEMA DA INVESTIGACIÓN

Figura 12. Ilustración dos pasos no proceso de investigación.
Elaboración do autor

O obxecto de estudo da tese é o desenvolvemento de capacidade e a avaliación das políticas ao desenvolvemento, en especial as deseñadas e executadas polas axencias do Sistema das Nacións Unidas. Como máis adiante neste documento se analiza, a pesar da existencia do Grupo das Nacións Unidas para o Desenvolvemento⁴⁵, cada axencia ten as súas políticas de avaliación tendo en común a práctica de realizar avaliacións de

proxectos, intervencións temáticas ou dos Programas de País, que son aqueles programas multianuais asinados polos gobernos dos países e as axencias, documento onde se establecen os obxectivos e resultados buscados de forma conxunta.

Esta tese parte da premisa que: (i) se se elaboran teorías do cambio dos programas e proxectos de desenvolvemento, entón mellores estratexias e intervencións de desenvolvemento de capacidade poden ser formuladas; e (ii) se as avaliacións incorporan o enfoque da análise de contribución e estas integran a perspectiva do desenvolvemento de capacidades, entón podemos medir se as políticas e programas ao desenvolvemento están conseguindo resultados e se son sostibles. En definitiva, mellores deseños programáticos e avaliacións poden, á súa vez, aumentar a eficacia das intervencións de desenvolvemento de capacidades e, finalmente, conseguir mellores resultados de desenvolvemento.

O obxectivo da investigación foi dobre:

- Determinar en que medida se integra o enfoque de desenvolvemento de capacidades nas avaliacións das políticas ao desenvolvemento;
- Explorar e aplicar unha modalidade de integración do enfoque de desenvolvemento de capacidades na tipoloxía de avaliacións con



⁴⁵ United Nations Sustainable Development Group no seu nome en inglés, é un órgano creado polo Secretario Xeral das Nacións Unidas en 1997 para mellorar a efectividade das actividades de desenvolvemento da ONU a nivel nacional.

dous obxectos de estudo: Programas de País das axencias das Nacións Unidas, e de un proxecto ou intervención específica.

Dende o punto de vista temporal, a investigación comezou en 2017 ata fins de 2022. Este marco temporal permitiu o traballo en campo do investigador e a oportunidade de recadar información directa e aplicar conceptos na práctica da avaliación das políticas de desenvolvemento nos continentes americano, asiático e africano. A cobertura xeográfica do estudo é global e considera os países nos diferentes niveis de ingreso⁴⁶. A figura 12 ilustra o proceso e principais elementos do esquema de investigación seguido.

O dobre obxectivo perseguido estrutura a tese en dúas partes e enmarca as preguntas de investigación, así como a tipoloxía da investigación. Seguindo a Van Thiel (2021) a pregunta de investigación non só especifica o obxecto de estudo, tamén traza outros aspectos, como por exemplo as unidades de observación, indicación do tempo e lugar, ou que teorías se van usar. Así cada tipo de obxectivo de investigación está relacionada cun tipo de pregunta. A táboa 2 foi utilizada como referencia teórica para o encadre da investigación.

Táboa 2. Tipoloxía de investigación por obxectivo e pregunta

Obxectivo	Pregunta	Exemplo
Exploración	As preguntas son abertas e suponse que non hai moito coñecemento sobre o tema de estudo	De que maneira usan as organizacións A e B indicadores para medir o seu rendemento?
Descrición	As preguntas céntranse nas características do tema de estudo Pode incluír unha descrición en termos teóricos	Que indicadores usan as organizacións A e B para medir o seu rendemento? Que tipo de indicadores de input e output usan as organizacións A e B para medir o seu rendemento?
Explicación	Acostuma iniciar coa cuestión “por que” e o investigador trata de establecer as causas e circunstancias que permitiron certas actitudes ou políticas	Baixo que condicións o uso de indicadores de rendemento polas organizacións A e B conducen a un rendemento máis produtivo?
Ensaio	Acostuman ser preguntas de tipo si/non. Baseado na teoría o investigador formula certas expectativas (hipóteses)	O uso de indicadores de rendemento polas organizacións públicas A e B conducen a un rendemento máis produtivo se os empregados estiveron implicados no desenvolvemento deses indicadores? É verdade que canto máis implicados están os empregados nas etapas iniciais, máis produtivo será o seu rendemento finalmente?
Diagnóstico	As preguntas tratan de identificar problemas prácticos ou escollos	Que problemas organizativos e financeiros encontran as organizacións A e B cando intentan introducir indicadores para medir o rendemento?
Deseño	As preguntas están orientadas a encontrar solucións a certos problemas. Normalmente refírese a medidas para mellorar, ou normas como “mellor” ou “máis eficiente”	Como poden as organizacións públicas A e B introducir indicadores de rendemento sen encontrar resistencia do seu persoal?

⁴⁶ O Banco Mundial clasifica os países en catro grupos, en función da renda nacional bruta per cápita: países de renda alta, media-alta, media-baixa e baixa.

Avaliación

As preguntas de avaliación a miúdo proban cambios que se produciron nos procesos e resultados (intervencións)

Conduciu a un rendemento máis produtivo do persoal a introdución de indicadores de rendemento nas organizacións A e B?

Fonte: van Thiel, 2021

A primeira parte da investigación é do tipo exploratorio e está orientada a dar resposta a á pregunta: ¿Ata que punto se integra e mide o desenvolvemento de capacidade nas avaliacións dos programas e proxectos de desenvolvemento? As hipóteses formuladas a partir da literatura revisada sobre a temática, foron:

- H1.1: as axencias do sistema das Nacións Unidas aplican o desenvolvemento de capacidade nos seus programas e proxectos mais non consideran o corpo teórico existente desenvolvido unha taxonomía ou tipoloxía das mesmas.
- H1.2: as avaliacións das axencias das Nacións Unidas non consideran de forma sistemática e maioritaria o corpo teórico existente sobre o desenvolvemento de capacidade no seu enfoque e metodoloxía.

A segunda parte da investigación é do tipo deseño e está orientada a dar resposta a á pregunta: ¿É posible integrar e aplicar o enfoque de desenvolvemento de capacidade nas avaliacións dos programas e proxectos de desenvolvemento? As hipóteses foron construídas a partir dos resultados da primeira parte da investigación así como da literatura revisada sobre a temática:

- H2.1: o desenvolvemento de capacidade pode ser integrado nos enfoques e metodoloxías de avaliación dos programas e proxectos de desenvolvemento.
- H2.2: os esforzos de desenvolvemento de capacidade poden dar mellores resultados en termos de adopción, seguimento e sostibilidade dos programas e proxectos, só se se planifican, aplican e miden considerando os conceptos, características e tipoloxías existentes.

Segundo a Verschuren e Doorewaard (2010) a pregunta de investigación ten que ser viable e incorporar unha serie de atributos como que sexa relevante, precisa, útil, congruente e internamente lóxica e consistente. As preguntas que se buscan responder nesta investigación enténdese relevantes e aliñadas á bibliografía sobre a temática. Intenta contribuír a dotar de maior evidencia sobre a temática. Como xa se mencionou na introdución e se afonda na revisión bibliográfica, ten sido difícil verificar en que medida as modalidades de apoio dos doadores con compoñentes de desenvolvemento de capacidade teñen sido máis eficaces e produciron resultados máis sostibles que aquelas que carecen dun enfoque claro de desenvolvemento de capacidade, xa que a base de evidencias resultou insuficiente (SIDA, 2015). Ademais, observouse unha preeminencia da orientación das avaliacións cara a captar datos sobre efectos tanxibles e facilmente medibles, e menos a medir fenómenos menos visibles, como os cambios nas habilidades e comportamentos individuais ou nos sistemas e estruturas organizativas (SIDA, 2015). Segundo Andrews (2014) a boa definición do problema mobiliza aos actores a buscar solucións a desafíos complexos como os que as axencias da ONU están a traballar. A deconstrución do problema, desde un enfoque da Teoría do Cambio, axuda a fomentar esa acción, permitindo que os doadores, os reformadores e os responsables políticos pensen onde deberían actuar. Este exercicio pode axudar a identificar onde existe un gran espazo de cambio e onde está limitado, e mesmo como se pode construír o espazo de cambio ou enchemos o

espazo de cambio existente (Andrews, 2014). Así, as dúas preguntas de investigación buscan ser relevantes e contribuír a un maior coñecemento sobre a aplicación e avaliación do desenvolvemento de capacidade nas políticas ao desenvolvemento.

As preguntas buscan tamén ser precisas na medida que o tema é singular, dentro das políticas ao desenvolvemento, pon o foco no desenvolvemento de capacidade utilizando taxonomías e tipoloxías propostas pola academia e os organismos. A investigación está delimitada en termos de unidades de observación, tempo e lugar. Así, xeograficamente ten dimensión global coas salvedades lingüísticas⁴⁷ indicadas máis adiante, e no tempo, desde 2017 ata 2022; e centrase no estudo documental e de casos específicos. Dentro das políticas ao desenvolvemento, a tese está limitada ao sistema de desenvolvemento das Nacións Unidas, aínda que considera para a análise conceptual e discusión final organizacións fora deste ámbito.

O seguinte atributo buscado coas preguntas é o de utilidade da investigación con orientación a dar unha resposta á problemática estudada. Por iso, o traballo non se queda no primeiro ámbito de estudo, isto é determinar en que medida se integra o enfoque de desenvolvemento de capacidades nas avaliacións do SNU; senón que busca, tralos resultados e constatación das hipóteses, aportar un modelo que é testado en dous casos. A orientación é que se sexa útil para avaliadores de políticas de desenvolvemento cun modelo de referencia que, a partir dos resultados conseguidos na súa aplicación, poidan ser tomadas as conclusións para futuras intervencións similares.

Pretende tamén a tese mostrar a congruencia narrativa entre a teoría existente, detallada no apartado anterior, coa metodoloxía e modelo propostos. De igual forma, na discusión final e conclusións búscase a vinculación co coñecemento existente. Por último, buscouse que a investigación fose internamente lóxica e consistente. Así a investigación articulouse en dúas preguntas de investigación, coas súas hipóteses, indicadores de medición e métodos de investigación. As hipóteses reflexan os pasos intermedios que o investigador deu para testar os atributos da pregunta de investigación.

3.1 METODOLOXÍA

Para dar resposta a este traballo serán utilizados diferentes métodos de investigación e tratamento da información. Como foi sinalado, a investigación está estruturada en dúas partes pola que se explica a metodoloxía organizada da mesma maneira. En todo caso, a metodoloxía aplicada para a segunda parte explícase con máis detalle no capítulo 5. Proposta de modelo para avaliación das estratexias de desenvolvemento de capacidade.

Parte 1

O traballo de investigación comezou cunha revisión da bibliografía sobre a materia de desenvolvemento de capacidade e avaliación, con especial interese no enfoque da análise de contribución coa aplicación da Teoría do Cambio. A revisión bibliográfica considera tanto a produción investigadora publicada en libros e revistas académicas, como a produción normativa dos principais actores no eido do desenvolvemento internacional, como son o Sistema das Nacións Unidas, a Organización para a Cooperación e o Desenvolvemento Económicos (OCDE) ou o Banco Mundial, ademais de outros considerados.

En segundo lugar, fíxose unha revisión documental dunha mostra de 50 avaliacións de tres axencias das Nacións Unidas, en concreto do Fondo das Nacións Unidas para a Infancia

(UNICEF), Fondo de Poboación das Nacións Unidas (UNFPA) e o Programa das Nacións Unidas para o Desenvolvemento (PNUD). A mostra foi aleatoria e inclúe países de tódolos continentes. O obxectivo desta revisión foi comprobar en que medida se incorpora o enfoque do desenvolvemento de capacidade nas avaliacións desas axencias. Estas axencias representan máis da metade dos recursos orzamentados nun país para o SNU nas súas políticas ao desenvolvemento; e teñen un mandato que abarca unha ampla variedade temática: (i) UNFPA: saúde sexual e reproductiva, xénero, xuventude e adolescencia, e temas de poboación e desenvolvemento; (ii) PNUD: desenvolvemento económico, medio ambiente e cambio climático, gobernanza democrática e dereitos humanos; e (iii) UNICEF: dereitos e protección da infancia, así como atender as dúas necesidades e fomentar oportunidades. Todas incorporan nas súas políticas enfoques transversais como o xénero, dereitos humanos ou o principio de “non deixar a ninguén atrás”.

En terceiro lugar, fíxose unha análise focalizada en varios países dos continentes asiático, africano e americano sobre a percepción de actores clave de axencias da ONU (ou socios na terminoloxía das axencias das Nacións Unidas) que recibiran intervencións de desenvolvemento de capacidade. O obxectivo neste caso foi coñecer cal é a percepción dos actores sobre o traballo de desenvolvemento de capacidade na súa contorna. A fontes foron extraídas das avaliacións sinaladas na bibliografía. A investigación realizou a análise de datos secundarios a partir de enquisas no marco de traballos máis amplos, o que permitiu ao investigador afondar en temas particulares do desenvolvemento de capacidades segundo é percibido polos receptores.

En cuarto lugar, analizouse un caso de como se aplicou o desenvolvemento de capacidade nun País. O obxectivo foi, dunha forma máis intensiva, analizar un caso concreto dun país de ingresos medios-baixos (Taxiquistán)⁴⁸ e axencia (UNICEF) para comprobar como operan as variables de investigación sobre o desenvolvemento de capacidade nunha análise focalizada aproveitando a posibilidade de observación directa e obtención de datos primarios por parte do investigador.

En definitiva, cos métodos sinalados espérase poder medir e probar a existencia nas avaliacións examinadas dunha serie de indicadores chave:

Existencia de matriz de avaliación, incluíndo variables ou indicadore sobre desenvolvemento de capacidade.

Existencia de análise ou descrición da tipoloxía de intervencións de DC.

Existencia de análise das necesidades do país en desenvolvemento de capacidades.

Evidencias de resultados (habilidades e destrezas adquiridas) nas formacións resultado da intervención de desenvolvemento de capacidade.

Grao de valoración dos socios das axencias que reciben programas de desenvolvemento, especialmente intervencións de desenvolvemento de capacidade.

Análise preliminar de resultados: triangulación da información.

A triangulación de información é a o método seguido para validar os achados e formular as conclusións. A análise inicial serve para xerar información que permita documentar as cuestións

plantexadas na tese. Os primeiros resultados, de carácter cuantitativo, incorpóranse á perspectiva cualitativa, analizándoos no marco da revisión bibliográfica e normativa.

Un risco para a investigación supón o nivel de calidade e dispoñibilidade da información que, en caso de ser defectuosa, podería levar á extracción de conclusións erróneas. Para minimizar este risco, contéplase a triangulación da información con tres enfoques e fontes diferentes: revisión dunha mostra de cincuenta avaliacións, datos de percepción de actores clave e estudo de caso sobre intervención de desenvolvemento de capacidade. A triangulación da información permite reducir a marxe de erro das interpretacións causais dos datos dispoñibles, identificando posibles produtos negativos ou nulos para obter o efecto buscado na hipótese ou, pola contra, posibles produtos positivos non identificados que afectan a validez da hipótese. Por outra banda, o sistema de triangulación da información permite reducir o sesgo ou prexuízos dos actores consultados, permitindo contrastar datos e informacións de distintas fontes. Con este uso refórzase a fiabilidade das conclusións e discusión da tese. En resumo, reproducése a lóxica empírica practicada na tese:

En primeiro lugar, recóllense para cada hipótese da tese todas as evidencias e achados resultantes da análise dos datos e da documentación.

Para cada unha das evidencias e achados elabórase unha relación de interpretacións.

Determinase que relacións existen realmente a partir da análise triangulada da información obtida das técnicas mencionadas anteriormente.

Posteriormente, desconsideráronse conclusións e interpretacións que non resistan o contraste de datos e informacións.

Selecciónase as mellores interpretacións.

Finalmente o autor enumera as conclusións, reformuladas se é o caso, e procede á discusión final

Sempre que aparezan discrepancias substanciais ao comparar a información obtida de diferentes métodos de recollida, o autor tratou de descubrir o motivo. No caso de que isto non fose posible, descartáronse os resultados considerados.

Na táboa resume do final deste apartado, indícanse os indicadores e métodos por pregunta de investigación.

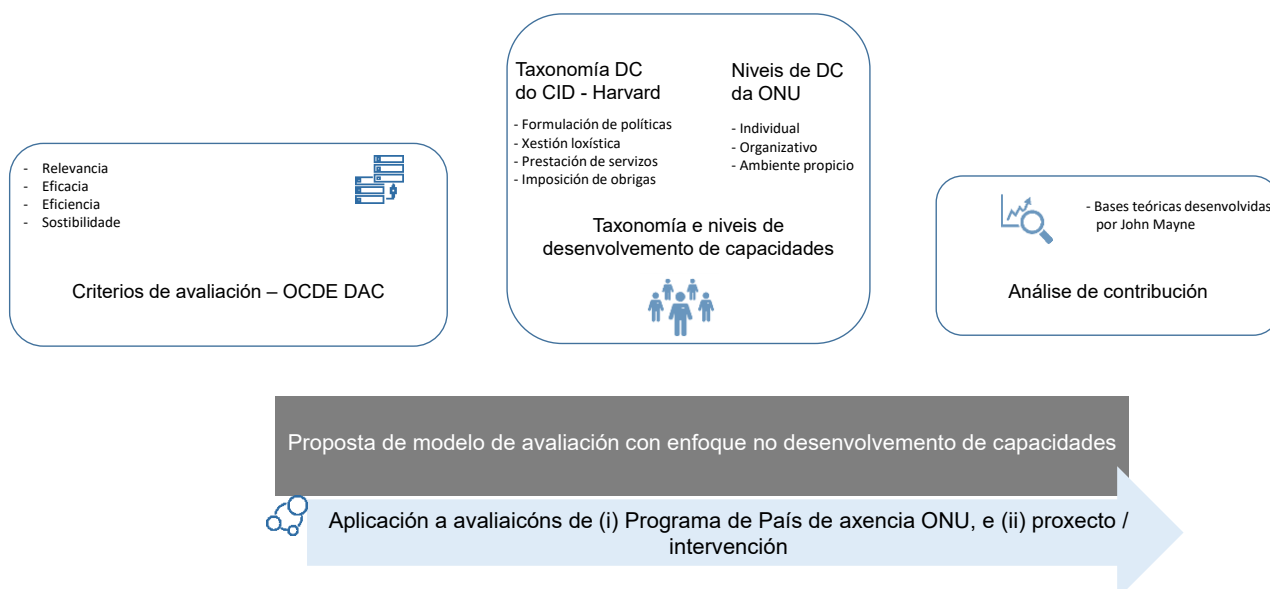
Parte 2

A partir dos resultados da investigación da parte primeira e da revisión bibliográfica, deseñouse unha proposta de modelo de avaliación que integrara o desenvolvemento de capacidades no enfoque da mesma. A segunda parte da investigación busca dar resposta á pregunta se é posible integrar e aplicar o enfoque de desenvolvemento de capacidades na tipoloxía de avaliacións de Programas de País das axencias das Nacións Unidas e de intervencións ou proxectos. Así, a hipótese a comprobar é que o corpo teórico do desenvolvemento de capacidades pode ser integrado nos enfoques e metodoloxías de avaliación dos programas de país das axencias das Nacións Unidas e das intervención ou proxectos das mesmas axencias.

O modelo proposto ten tres elementos fundamentais: (i) os criterios de avaliación tal como foron definidos pola OCDE-DAC, (ii) a taxonomía proposta polos investigadores en políticas do desenvolvemento do CID da Harvard e os niveis de desenvolvemento de capacidade segundo a doutrina das Nacións Unidas, e (iii) o enfoque de avaliación de análise de contribución

segundo a proposta desenvolvida por de John Mayne (2015). Máis adiante neste documento afondase na descrición e análise deses elementos.

Figura 13. Marco teórico do modelo proposto para a avaliación das intervencións de desenvolvemento de capacidade



Fonte: Elaboración do autor

En segundo lugar, o modelo proposto foi aplicado en dous casos: por un lado nunha avaliación dun Programa de País dunha axencia e por outro, unha intervención ou proxecto tamén dunha axencia das Nacións Unidas. Búscase realizar unha análise comparativa dos casos atendendo a diferente tipoloxía de avaliacións (de Programa de País, de proxecto ou intervención específica) co fin de identificar as características e factores que inflúen na aplicación do modelo proposto.

Un enfoque de estudo de caso é unha estratexia de investigación que permite aos investigadores estudar intensamente fenómenos complexos e no contexto no que se desenvolven (Van Thiel, 2021). O número limitado de unidades de análise (casos) vese compensado pola gran cantidade de variables, o que supón un beneficio evidente para a investigación. Un caso típico de estudo de caso adopta un enfoque holístico, que implica recoller unha gran cantidade de datos sobre todo o relacionado co caso. Os estudos de casos comparativos permiten determinar que variables teñen que efecto, a súa intensidade e por que mecanismo actúan, xa que os datos dos estudos de caso proporcionan información contextual detallada que pode axudar a interpretar como e cando se producen os mecanismos causais.

Analizáronse dous casos, polo que a primeira decisión foi a selección dos casos. O avaliador pode optar por casos heteroxéneos (por exemplo, países grandes fronte a países pequenos) ou concentrarse nun grupo homoxéneo de casos (por exemplo, todos os países de tamaño similar). A decisión estivo vinculada á estratexia de investigación, é dicir, estudar casos homoxéneos, coa expectativa de atopar achados e conclusións tamén homoxéneos, o que se denomina “lóxica de replicación” (van Thiel, 2021). Así, buscou homoxeneidade en termos de axencia obxecto de estudo (focalizado nas tres axencias mencionadas) cunha comprensión

epistemolóxica común sobre avaliación e desenvolvemento de capacidades en políticas de desenvolvemento, ó tempo que se analizan dúas tipoloxías (Programa de País, Proxecto ou intervención). Isto último porque as políticas de avaliación das axencias non está delimitadas a unha tipoloxía de obxectos de análise específicos.

Táboa 3. Principais elementos a considerar para os estudos de caso

Decisións para deseño dos casos de estudo

- Número de casos: múltiple (heteroxéneo na temática e xeográfica e homoxéneo en axencia e epistemoloxía), sendo dous nesta investigación.
- Número de medicións no tempo: unha para cada caso
- Métodos: cuanti-cualitativos (triangulación).

Protocolo

- Procedementos: selección de casos, conseguir acceso, fontes de información a usar (persoas, documentos), posibilidade de traballo de campo, planificación do estudo.
- Métodos: deseño e aplicación de cuestionarios, protocolos de observación, intercambio y rexistro de datos, etc
- Análise: identificación de técnicas e formas de presentación de achados

Fonte: elaboración do autor

Máis aló dos aspectos teóricos para guiar a selección, tamén se abordaron aspectos máis pragmáticos; como ter acceso ós casos, ou obter un contexto de cooperación institucional e persoal. Neste caso, o acceso á produción avaliadora das axencias da ONU está dispoñible nas súas webs institucionais (ver no anexo a lista de avaliacións consultadas). En canto aos casos de estudo veu dado polas posibilidade de aplicación directa por parte do investigador nos países e coas institucións mencionadas (ver no anexo os termos de referencia do investigador nos dous casos de aplicación investigadora). O mesmo se aplica aos tempos e ao número de medicións a realizar durante o estudo. Neste caso, realizouse unha medición nun momento determinado de tempo como se indica na explicación de cada caso.

O terceiro elemento, despois da selección dos casos e do número de medicións, foron os métodos e técnicas a empregar. Isto queda explicado máis adiante en cada caso, pero de maneira xeral, a triangulación de datos foi o método central para garantir a fiabilidade e validez.

Como é habitual nos estudos de casos, usouse unha combinación de técnicas:

- Análise de contido dos documentos de políticas e programas ou regulamentos seleccionados, actas das reunións sobre o desenvolvemento da política, informes de diferente tipo sobre a política, informes dos órganos consultivos sobre a política, etc.
- Entrevistas semiestruturadas con actores clave no proceso de desenvolvemento de políticas, tanto no nivel central da administración pública (ministerios e outras axencias) como con doadores internacionais ou ONG e, se é o caso, outras partes interesadas; como a nivel local ou rexional.
- Cuestionario para cualificar o nivel de influencia ou determinar a importancia dos actores implicados na rede de políticas/normativas. Este instrumento contribúe a corroborar ou cuestionar as conclusións das intervencións de desenvolvemento de capacidades.

En concreto, preténdese cos estudos de caso, verificar en que medida se integraron nas ferramentas de avaliación, obtiveron informacións relativas ás variables clave de desenvolvemento de capacidade e estas representaron evidencias para o deseño de novos programas e políticas:

- Relación entre obxectivos e resultados da intervención e as necesidades do país en desenvolvemento de capacidades
- Estudos de xustificación e alcance de intervencións das actividades de desenvolvemento de capacidades con identificación de poboación obxectivo
- Tipoloxía de intervencións de desenvolvemento de capacidade
- Identificación xeográfica (Localidades ou provincias) onde se realizaron os adestramentos/talleres/actividades de desenvolvemento de capacidades e cobertura de persoas receptoras
- Lagoas ou deficiencias de capacidade do país en xeral, e da organización receptora da intervención en particular
- Habilidades e destrezas adquiridas nas formacións resultado da intervención de desenvolvemento de capacidade
- Produtos resultado da intervención de desenvolvemento de capacidade
- Cambios en políticas, leis ou normas sociais resultado da intervención de desenvolvemento de capacidade

Alén do estudo de casos, a *revisión da literatura* proporciona as bases para o deseño da investigación. Debido ao carácter complexo e multidisciplinar do desenvolvemento da capacidade, a revisión baseouse na literatura desde unha ampla gama de campos. Prestouse especial atención nesta tese á literatura sobre o contexto social, cultural e político no que opera o desenvolvemento de capacidade.

Revisión de datos secundarios: Como antecedentes aos estudos de caso, recolléronse e revisáronse fontes de datos secundarios para comprender mellor o contexto dos casos e o desenvolvemento da capacidade. Os datos secundarios consistiron en informes e artigos de gobernos, doadores, axencias da ONU, consultores e académicos.

A *análise de contidos* foi utilizada para revisar cincuenta avaliacións de axencias da ONU, e de documentos relacionados cos casos revelando teorías emerxentes do cambio. A axencia autora dos documentos, o período, así como a análise das variables que se estudan foron importantes para entender as realidades construídas. Considerouse un marco de análise baseado no enfoque de avaliación realista de Pawson e Tilley (1997) que considera o contexto, mecanismos e resultados, para guiar a análise documental.

A investigación realizou a análise de datos secundarios a partir de *enquisas* no marco de traballos máis amplos, como método de recollida de datos primarios que permitiu ao investigador afondar en temas particulares. As enquisas analizadas foron realizadas entre os anos 2018 e 2021 a actores clave para o desenvolvemento de capacidades nacionais con cobertura xeográfica de tres continentes.⁴⁹

⁴⁹ Os actores consultados son ou traballan nos seguintes países no ámbito das políticas ao desenvolvemento ou do desenvolvemento de capacidades nacionais: Brasil, Nicaragua, O Salvador, República Dominicana, Cabo Verde, Angola, Taxiquistán e Casaquistán. Os datos foron extraídos das avaliacións nestes países incluídas na bibliografía.

Táboa 4. Resumo do esquema de investigación

Pregunta	Hipótese	Indicadores	Métodos
<i>¿Ata que punto se integra e mide o desenvolvemento de capacidade nas avaliacións dos programas e proxectos de desenvolvemento?</i>	H1.1: as axencias do sistema das Nacións Unidas aplican o desenvolvemento de capacidade nos seus programas e proxectos mais non consideran o corpo teórico existente desenvolvido unha taxonomía ou tipoloxía das mesmas. H1.2: as avaliacións das axencias das Nacións Unidas non consideran de forma sistemática e maioritaria o corpo teórico existente sobre o desenvolvemento de capacidade no seu enfoque e metodoloxía.	Existencia de matriz de avaliación. Matriz de avaliación inclúe DC. Análise ou descrición da tipoloxía de intervencións de DC. Análise das necesidades do país en desenvolvemento de capacidades. Evidencias de resultados (habilidades e destrezas adquiridas), nas formacións resultado da intervención de DC. Valoración dos socios das axencias que reciben intervención de desenvolvemento de capacidade	Revisión bibliográfica Análise do marco normativo Estudo de caso Análise de percepción: enquisas, entrevistas a actores
<i>¿É posible integrar e aplicar o enfoque de desenvolvemento de capacidade nas avaliacións dos programas e proxectos de desenvolvemento?</i>	H2.1: o desenvolvemento de capacidade pode ser integrado nos enfoques e metodoloxías de avaliación dos programas e proxectos de desenvolvemento. H2.2: os esforzos de desenvolvemento de capacidade poden dar mellores resultados en termos de adopción, seguimento e sostibilidade dos programas e proxectos, só se se planifican, aplican e miden considerando os conceptos, características e tipoloxías existentes.	Incorporación no deseño da avaliación do enfoque de DC, a nivel de matriz de avaliación e mapeamento de actores Inclusión do enfoque de DC nas ferramentas para a recolección de datos A comunicación dos resultados da avaliación considera o enfoque de DC na análise de contribución A formulación de conclusións e recomendacións considera o análise de contribución Evidencia de análise sobre a relación entre obxectivos e resultados da intervención e as necesidades do país en desenvolvemento de capacidades Estudos de xustificación e alcance de intervencións das actividades de desenvolvemento de capacidades con identificación de poboación obxectivo	Revisión bibliográfica Desenvolvemento de proposta de modelo de avaliación Estudo de caso

		Tipoloxía ou taxonomía de intervencións de desenvolvemento de capacidade considerado na análise e discusión Lagoas ou deficiencias de capacidade do país en xeral, e da organización receptora da intervención en particular integradas na Teoría do Cambio Habilidades e destrezas adquiridas nas formacións resultado da intervención de desenvolvemento de capacidade Produtos resultado da intervención de desenvolvemento de capacidade incorporados na análise de contribución Cambios en políticas, leis ou normas sociais resultado da intervención de desenvolvemento de capacidade desenvolvemento de capacidade Análise de sostibilidade incorporada á Teoría do Cambio	

Fonte: elaboración do autor

PARTE 1

Figura 14. Ilustración dos pasos no proceso de investigación, parte 1.
Elaboración propia



4 APLICACIÓN DO ENFOQUE DE DESENVOLVEMENTO DE CAPACIDADE NA PLANIFICACIÓN E AVALIACIÓN DAS POLÍTICAS AO DESENVOLVEMENTO

Como se mencionou anteriormente, estudouse o grao no que as avaliacións de Programas de País e proxectos das axencias da ONU están considerando ou non o desenvolvemento de capacidades como un obxecto de análise, de acordo cos marcos normativos descritos e a bibliografía analizada. Para iso, seguiuuse unha tripla estratexia de investigación, por un lado cun enfoque máis extensivo revisáronse cincuenta avaliacións de PNUD, UNICEF e UNFPA a nivel global sen discriminación territorial, nin temática. En segundo lugar, analizouse a visión dos socios nacionais das axencias en países de tres continentes (África, Asia, América Central e do Sur) tomando os datos de enquisas pasadas a estes actores no marco de traballos máis amplos tal como foi explicado previamente. En terceiro lugar, dunha forma máis intensiva,

analizouse un caso concreto dun país de ingresos medios-baixos (Taxiquistán)¹ e axencia (UNICEF) para comprobar como operan as variables de investigación sobre o desenvolvemento de capacidade nunha análise focalizada aproveitando a posibilidade de observación directa e obtención de datos primarios por parte do investigador. Preséntanse a seguir o resultados para cada unha das tres análises realizadas.

4.1 ANÁLISE DO TRATAMENTO DO DESENVOLVEMENTO DE CAPACIDADE NAS AVALIACIÓNS

Como foi sinalado, fíxose unha revisión das avaliacións realizadas polas tres axencias das Nacións Unidas mencionadas tomando unha mostra aleatoria con representación xeográfica proporcional por continente, de cincuenta informes de avaliación máis os seus anexos, que foron producidos entre os anos 2018, 2019 e 2020 e están dispoñibles de forma aberta nas webs institucionais de ditas axencias. Desde o punto de vista xeográfico consideráronse tódolos continentes sempre que o informe estivese escrito en inglés, castelán, portugués ou ruso.

Fíxose lectura e análise de contido das mesmas, utilizando unha ferramenta excel para sistematizar o estudo e analizando a presenza das seguintes variables:

- Existencia dalgunha pregunta de avaliación sobre desenvolvemento de capacidades
- Existencia de matriz de avaliación no informe de avaliación
- A matriz de avaliación, si existe de acordo co punto anterior, inclúe variables ou indicadores relativos a desenvolvemento de capacidade que midan resultados máis alá do nivel de actividades ou produtos, como formacións realizadas².
- Considérase no deseño ou a análise a tipoloxía de intervencións de DC, como por exemplo individual, organizativa e ambiente propicio.
- Ofrécese unha análise das necesidades do país en canto a capacidades e a relevancia das intervencións realizadas
- Evidencias de resultados (habilidades e destrezas) adquiridas como resultado das intervencións de DC

Ademais destas variables, categorizáronse as avaliacións por (i) Nome da avaliación; (ii) Axencia da ONU; (iii) País da avaliación; (iv) Ano da avaliación e (v) Obxecto de análise indicando se é Programa de País ou Proxecto³.

A seguir móstrase a táboa analítica que ofrece un valor numérico para cada variable, sendo 1=sí, 0=non.

¹ [Data for Tajikistan, Lower middle income | Data \(worldbank.org\)](https://data.worldbank.org/locations/iso3nyc/TXJ)

² Se a resposta é negativa no primeiro punto porque se inclúe unha matriz deficiente segundo os estándares das políticas de avaliación das Nacións Unidas, a resposta tamén será negativa para este segundo punto.

³ Como cada axencia ten unha aproximación diferente ao traballo nos países, enténdese proxecto dunha maneira ampla, todas aquelas intervencións que teñen unha orientación a resolver un problema nacional específico.

Táboa 5. Táboa de análise de DC nas de avaliacións de proxectos e programas de desenvolvemento.

Nº	Nome da avaliación	Axencia da ONU	País da avaliación	Ano da avaliación	Obxecto de análise ¹	Variables de análise					
						Existencia de pregunta de avaliación sobre DC	Existencia de matriz de avaliación ²	Matriz de avaliación inclúe DC con indicadores de medición	Análise ou descrición da tipoloxía de intervencións de DC	Análise das necesidades do país en desenvolvemento de capacidades	Evidencias de resultados (habilidades e destrezas adquiridas) nas formacións resultado da intervención de DC
1	OUTCOME 1 Evaluation (sustainable livelihood opportunities, including economic recovery and social inclusion)	PNUD	Syria	2019	Programa de País	1	0	0	0	1	1
2	Sistema Nacional Público de Salud en el marco de una Política de Estado: La Comisión de Alto Nivel	PNUD	Panama	2018	Proxecto	1	0	0	0	0	0
3	Evaluación del Proyecto "Provisión de agua potable para comunidades indígenas en el Chaco paraguayo"	PNUD	Paraguay	2019	Proxecto	0	1	0	0	0	0
4	Evaluación de medio término del Proyecto Bosques para el Desarrollo Sostenible	PNUD	Paraguay	2018	Proxecto	0	0	0	0	0	0
5	Final evaluation of the Project on UN-REDD Mongolia National Programme	PNUD	Mongolia	2018	Proxecto	0	0	0	0	1	1

¹ Programa de País ou Proxecto

² Conforme modelo da axencia

Nº	Nome da avaliación	Axencia da ONU	País da avaliación	Ano da avaliación	Obxecto de análise ¹	Variables de análise					
						Existencia de pregunta de avaliación sobre DC	Existencia de matriz de avaliación ²	Matriz de avaliación inclúe DC con indicadores de medición	Análise ou descrición da tipoloxía de intervencións de DC	Análise das necesidades do país en desenvolvemento de capacidades	Evidencias de resultados (habilidades e destrezas adquiridas) nas formacións resultado da intervención de DC
6	Evaluación Final del Programa de Primera Respuesta y Atención a Desastres	PNUD	Bolivia	2018	Proxecto	0	0	0	0	1	1
7	Evaluación final del proyecto ps 50363/output 62184	PNUD	Panama	2018	Proxecto	1	0	0	0	0	0
8	Final Evaluation PREJUVE	PNUD	RBLAC	2018	Proxecto	1	0	0	0	1	0
9	Annual Evaluation of Project: Sustainable Development and Integrated Water Management	PNUD	Saudi Arabia	2019	Proxecto	0	0	0	0	1	1
10	Mid-term Evaluation for the project "Fostering Regional and Local Development in Georgia", Phase 2	PNUD	Xeorxia	2020	Proxecto	0	0	0	0	0	0
11	Procurement Support Services to the Ministry of Health of Ukraine	PNUD	Ucraina	2020	Proxecto	1	1	1	0	1	0
12	Cross-border Cooperation for Sustainable Peace and Development Tajikistan Kyrgyzstan	PNUD	Kirguizistán	2019	Proxecto	1	0	0	0	0	0

APLICACIÓN DO ENFOQUE DE DESENVOLVEMENTO DE CAPACIDADE NA PLANIFICACIÓN E AVALIACIÓN DAS POLÍTICAS AO
DESENVOLVEMENTO

Nº	Nome da avaliación	Axencia da ONU	País da avaliación	Ano da avaliación	Obxecto de análise ¹	Variables de análise					
						Existencia de pregunta de avaliación sobre DC	Existencia de matriz de avaliación ²	Matriz de avaliación inclúe DC con indicadores de medición	Análise ou descrición da tipoloxía de intervencións de DC	Análise das necesidades do país en desenvolvemento de capacidades	Evidencias de resultados (habilidades e destrezas adquiridas) nas formacións resultado da intervención de DC
13	Final Evaluation of Social Protection Policy Support (SPPS) Programme	PNUD	Bangladesh	2020	Proxecto	0	0	0	1	1	0
14	HCFC Phase Out National Programme	PNUD	Brazil		Proxecto						
15	Mid-Term evaluation of "Leave No One Behind" project	PNUD	Albania	2020	Proxecto	1	1	1	1	0	0
16	Final Evaluation of joint programme ONUREDD	PNUD	Honduras	2020	Proxecto	0	0	0	0	0	0
17	Evaluación general de Territorios Sostenibles y Adaptados	PNUD	Colombia	2019	Proxecto	0	0	0	0	0	0
18	Final Evaluation of Community Recovery and Resilience Programme (C2RP)	PNUD	Bangladesh	2020	Proxecto	0	1	0	0	0	0
19	Accreditation System of mitigation actions with potential in the carbon market (PMR)	PNUD	Peru	2020	Proxecto	0	0	0	0	0	0
20	Final evaluation of the "Promotion of social and economic opportunities for women and youth in Zerafshan Valley of Tajikistan"	PNUD	Taxiquistan	2020	Proxecto	1	0	0	0	0	0

Nº	Nome da avaliación	Axencia da ONU	País da avaliación	Ano da avaliación	Obxecto de análise ¹	Variables de análise					
						Existencia de pregunta de avaliación sobre DC	Existencia de matriz de avaliación ²	Matriz de avaliación inclúe DC con indicadores de medición	Análise ou descrición da tipoloxía de intervencións de DC	Análise das necesidades do país en desenvolvemento de capacidades	Evidencias de resultados (habilidades e destrezas adquiridas) nas formacións resultado da intervención de DC
21	Third UNFPA Country Programme: Armenia 2016-2020	UNFPA	Armenia	2019	Programa de País	1	1	1	0	0	0
22	Evaluación Final del VI Programa País Ecuador 2015-2018	UNFPA	Ecuador	2018	Programa de País	1	1	1	0	0	0
23	UNFPA seventh Country Programme 2012-2018 Evaluation	UNFPA	Malawi	2018	Programa de País	1	1	1	0	0	0
24	UNFPA Country Programme Evaluation: Myanmar CP3: 2012 - 2017	UNFPA	Myanmar	2017	Programa de País	0	1	1	0	1	1
25	Evaluación del Programa de país de Nicaragua 2013-2017	UNFPA	Nicaragua	2018	Programa de País	0	1	1	0	0	0
26	Evaluación del programa país Paraguay VII ciclo de cooperación 2015-2019	UNFPA	Paraguay	2019	Programa de País	1	1	1	0	0	0
27	Evaluation of the unfpa 7th country programme of assistance to the Philippines	UNFPA	Filipinas	2018	Programa de País	1	1	1	1	0	1
28	Government of South Africa/UNFPA 4th Country	UNFPA	África do Sur	2019	Programa de País	1	1	1	0	0	0

APLICACIÓN DO ENFOQUE DE DESENVOLVEMENTO DE CAPACIDADE NA PLANIFICACIÓN E AVALIACIÓN DAS POLÍTICAS AO
DESENVOLVEMENTO

Nº	Nome da avaliación	Axencia da ONU	País da avaliación	Ano da avaliación	Obxecto de análise ¹	Variables de análise					
						Existencia de pregunta de avaliación sobre DC	Existencia de matriz de avaliación ²	Matriz de avaliación inclúe DC con indicadores de medición	Análise ou descrición da tipoloxía de intervencións de DC	Análise das necesidades do país en desenvolvemento de capacidades	Evidencias de resultados (habilidades e destrezas adquiridas) nas formacións resultado da intervención de DC
	Programme 2013-2019 Evaluation										
29	UNFPA Country Program Evaluation Report	UNFPA	Turquía	2019	Programa de País	1	1	1	1	0	1
30	Evaluación del programa de país del UNFPA: Venezuela Período: 2015-2019	UNFPA	Venezuela	2019	Programa de País	1	1	1	0	0	0
31	Thematic evaluation of Government interventions and UNICEF contribution to reducing vulnerabilities, strengthening resilience and promoting the rights of adolescents in Belarus	UNICEF	Bielorrusia	2018	Proxecto	0	1	1	0	0	0
32	Promoting and protecting the rights of children: a formative evaluation of unicef's child protection programme in cambodia	UNICEF	Camboia	2018	Proxecto	1	1	1	0	1	0
33	Impact Evaluation of the Teen Club Programme for Adolescents Living with HIV in Eswatini	UNICEF	Eswatini	2018	Proxecto	1	1	1	0	1	1
34	Evaluation of Ghana's child protection system	UNICEF	Ghana	2018	Proxecto	1	1	1	0	0	0

Nº	Nome da avaliación	Axencia da ONU	País da avaliación	Ano da avaliación	Obxecto de análise ¹	Variables de análise					
						Existencia de pregunta de avaliación sobre DC	Existencia de matriz de avaliación ²	Matriz de avaliación inclúe DC con indicadores de medición	Análise ou descrición da tipoloxía de intervencións de DC	Análise das necesidades do país en desenvolvemento de capacidades	Evidencias de resultados (habilidades e destrezas adquiridas) nas formacións resultado da intervención de DC
	strengthening initiatives at the district level: final report										
35	Evaluación formativa de la respuesta de UNICEF en Guatemala a la epidemia del virus del zika	UNICEF	Guatemala	2019	Proxecto	1	1	1	0	0	0
36	Comprehensive evaluation of the UNICEF-supported specialized child protection case management response in Jordan 2013-2017	UNICEF	Xordania	2018	Proxecto	1	1	1	0	0	0
37	Evaluation of the National Early Childhood Development Program	UNICEF	Nepal	2018	Proxecto	0	0	0	0	0	0
38	End of Programme Evaluation on Promoting Child Rights in Cotton Farming Areas (CRCFA) Programme of Pakistan	UNICEF	Paquistán	2018	Proxecto	1	1	1	0	0	0
39	Formative Evaluation of the Child Rights Monitoring	UNICEF	Usbequistán	2018	Proxecto	1	1	1	0	0	0

APLICACIÓN DO ENFOQUE DE DESENVOLVEMENTO DE CAPACIDADE NA PLANIFICACIÓN E AVALIACIÓN DAS POLÍTICAS AO
DESENVOLVEMENTO

Nº	Nome da avaliación	Axencia da ONU	País da avaliación	Ano da avaliación	Obxecto de análise ¹	Variables de análise					
						Existencia de pregunta de avaliación sobre DC	Existencia de matriz de avaliación ²	Matriz de avaliación inclúe DC con indicadores de medición	Análise ou descrición da tipoloxía de intervencións de DC	Análise das necesidades do país en desenvolvemento o de capacidades	Evidencias de resultados (habilidades e destrezas adquiridas) nas formacións resultado da intervención de DC
	Programme in Uzbekistan 2016-2018										
40	Summative Evaluation of UNICEF Support for Education in Zimbabwe	UNICEF	Zimbabwe	2018	Proxecto	1	1	1	1	0	1
41	Evaluación del Programa País de Panamá - III Ciclo de cooperación 2016-2020	UNFPA	Panamá	2020	Programa de País	0	1	0	0	0	0
42	Government of Uganda /UNFPA 8th Country Programme 2016 - 2020 evaluation	UNFPA	Uganda	2020	Programa de País	1	1	1	0	1	0
43	Government of Ethiopia/UNFPA 8th Country Programme [2016-2020] Final Evaluation Report	UNFPA	Etiopía	2020	Programa de País	0	1	0	0	0	0
44	Evaluación del Programa de País de UNFPA en Cuba 2014-2018 Informe final de evaluación	UNFPA	Cuba	2018	Programa de País	1	1	1	0	1	0
45	8th Country Programme Evaluation: Zambia	UNFPA	Zambia	2019	Programa de País	1	1	1	0	1	0
46	Impact Evaluation of the Lumière Project Final Report	UNICEF	Burundi	2018	Proxecto	0	0	0	0	0	0

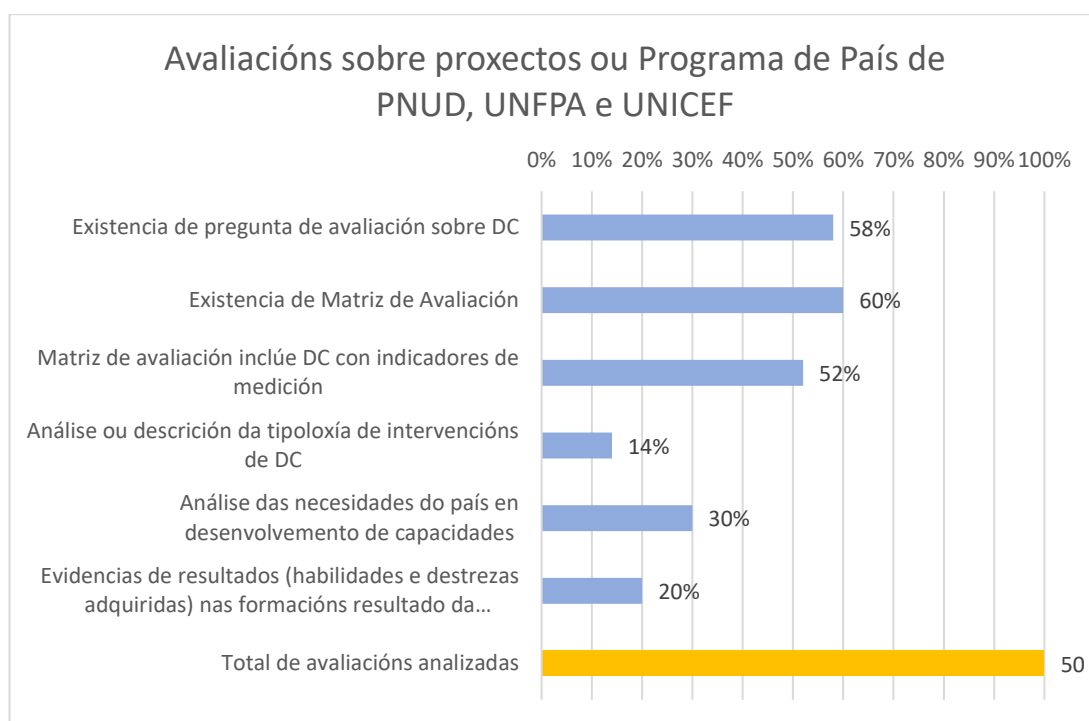
Nº	Nome da avaliación	Axencia da ONU	País da avaliación	Ano da avaliación	Obxecto de análise ¹	Variables de análise					
						Existencia de pregunta de avaliación sobre DC	Existencia de matriz de avaliación ²	Matriz de avaliación inclúe DC con indicadores de medición	Análise ou descrición da tipoloxía de intervencións de DC	Análise das necesidades do país en desenvolvemento de capacidades	Evidencias de resultados (habilidades e destrezas adquiridas) nas formacións resultado da intervención de DC
47	End line Evaluation of GARIMA Project in Uttar Pradesh (2013-2016) Evaluation Report	UNICEF	India	2018	Proxecto	0	0	0	1	1	1
48	Evaluation of inclusive basic education in the UNICEF Country Programmes 2012-2016 and 2017-2021	UNICEF	Mongolia	2019	Programa de País	0	0	0	0	1	0
49	Evaluation of a Postnatal Home Visiting Program for mothers, neonates and their families in Gaza, State of Palestine, over the period 2011 - 2016	UNICEF	Palestina	2018	Proxecto	1	1	1	1	0	0
50	Evaluation of UNICEF Viet Nam Rural Sanitation and Hygiene Programme (RSHP) 2012 - 2016	UNICEF	Vietnam	2018	Proxecto	1	1	1	0	0	0

Fonte: Elaboración do autor

A continuación analízanse os resultados da análise das avaliacións no sentido descrito máis arriba. Por unha parte destácase a diferenza entre a consideración do desenvolvemento de capacidade no deseño das avaliacións, respecto da menor aplicación na metodoloxía das avaliacións. Se o 58% das avaliacións consideran o desenvolvemento de capacidade nas preguntas de avaliación e o 52% presentan unha matriz de avaliación que incorporan variables ou indicadores relativos a desenvolvemento de capacidade, so un 20% presentan evidencias de resultados acadados a nivel desas iniciativas de desenvolvemento de capacidade.

En canto á consideración da tipoloxía de intervencións de DC no deseño das avaliacións así como na análise, so un 14% considera en algunha medida unha tipoloxía de intervencións de DC na súa análise. Ningunha avaliación das revisadas fai un uso sistemático da tipoloxía de desenvolvemento de capacidade asumido polas Nacións Unidas, estruturados no nivel individual, organizativo e ambiente propicio.

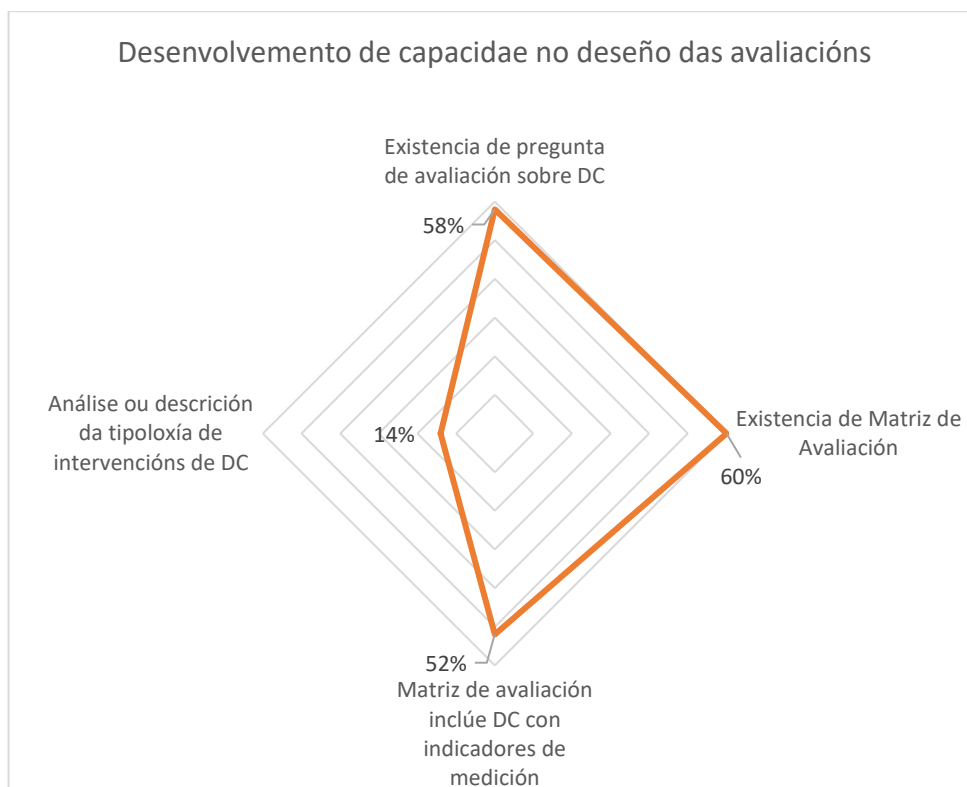
Gráfica 1. Resultados totais da análise do desenvolvemento de capacidade nas avaliacións.



Fonte: Elaboración do autor

Se se pon o foco no deseño das avaliacións, destaca a diferenza entre o declarado nas preguntas e matrices de avaliación, coa calidade e afondamento sobre a temática na análise das intervencións. So o 14% da avaliacións considera dalgunha forma o estudo das tipoloxías de desenvolvemento de capacidade no seu deseño ou aplicación.

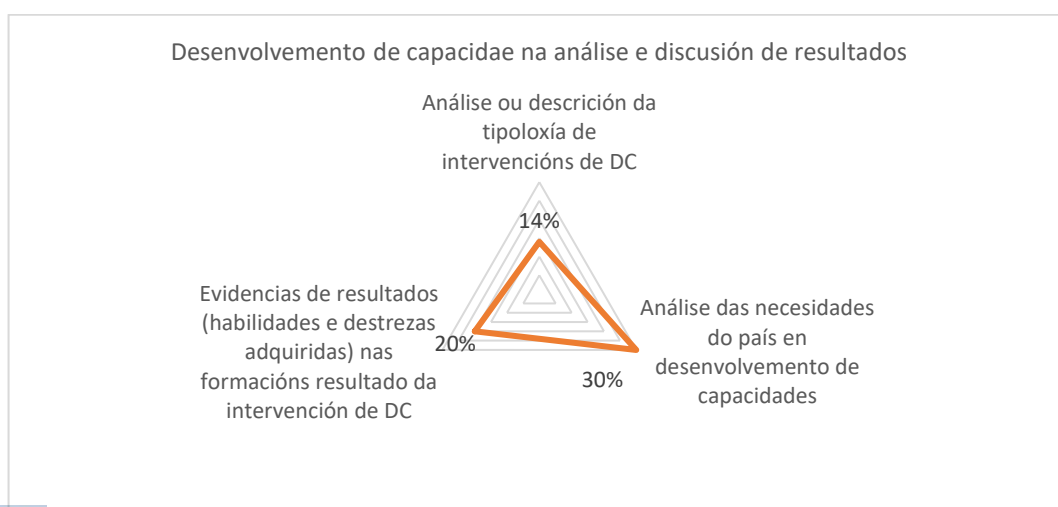
Gráfica 2. Inclusión do enfoque de desenvolvemento de capacidade no deseño das avaliacións.



Fonte: Elaboración do autor

Das tres variables sobre a aplicación do corpus teórico do desenvolvemento de capacidade nas avaliacións, o 30% das avaliacións fai análise e discute sobre as necesidades do país neste eido, un 20% presenta algún tipo de evidencias de resultados, máis alá do reporte de actividades realizadas, e un 14% como se mencionou previamente, considera a tipoloxía de desenvolvemento de capacidade na análise e discusión sobre os resultados, como se mostra na gráfica 3.

Gráfica 3. Inclusión do enfoque desenvolvemento de capacidade na análise e discusión de resultados.



Fonte: Elaboración do autor

No ámbito do reporte de resultados e a presentación de evidencias, so un 20% o fai a un nivel superior do de actividades. Destacan en numerosos informes analizados, como despois de narrar a realización de varias actividades de desenvolvemento de capacidade, se fai mención a que non existe evidencia sobre a efectiva adquisición de habilidades ou destrezas. Por exemplo, nun informe de avaliación (UNICEF, 2018a:43)¹ sinálase o seguinte:

“Through project 3 capacities of healthcare providers on early prevention of crisis or stress of adolescents were strengthened, but there is no evidence to assess how the training beneficiaries use the knowledge and skills acquired and how it ultimately benefitted the adolescents. Parents received some training as well but there is no evidence of how they use the knowledge and skills acquired. The project was only partially sustainable as due to lack of funding and capacity building interventions were not implemented in education, health, and social protection institutions.”

Esta é unha práctica encontrada con frecuencia nos informes analizados. Destácase en primeiro lugar que as capacidades foron reforzadas para posteriormente indicar que non hai evidencias das habilidades ou coñecementos adquiridos.

Noutro caso (UNICEF, 2018b:66)² mencionase:

“All key informants at national and sub-national level report to have received trainings on child protection case management and the Inter-Agency SOPs. These trainings were assessed as useful and relevant from all key informants, particularly for newly hired case management staff... Overall, the trainings are assessed positively by key informants and are considered a key avenue in rendering child protection case management more sustainable”.

Nesta liña tamén é unha práctica común nos documentos analizados, facer declaración de resultados sobre a base de satisfacción percibida por parte dos actores entrevistados. Sen menoscar a relevancia da técnica da entrevista, a aplicación de técnicas de triangulación das evidencias con outras fontes como poden ser enquisas, información secundaria de informes por exemplo, non son de uso sistemático.

En resume, os resultados suxiren que hai un limitado uso do corpo teórico do desenvolvemento de capacidade no deseño das avaliacións: a metade da mostra analizada incorpora algunha referencia ao desenvolvemento de capacidade no deseño da avaliación pero moi poucas teñen en conta elementos esenciais para unha adecuada captura de evidencias e posterior discusión, como é a consideración da tipoloxía de capacidades a desenvolver.

Así, o deseño e execución das avaliacións non está aliñado coa relevancia que se lle da nos documentos estratéxicos das políticas das Nacións Unidas para o desenvolvemento. Non se afonda de forma sistemática na análise de lagoas de capacidade nos países, imperando un enfoque centrado no proxecto e a análise circunscrita ao seu marco lóxico. Existe o risco de asumir a liña causal positiva entre a intervención e a consecución dos resultados en cambios de capacidade, construída sobre pobres evidencias.

¹ UNICEF (2018) Thematic evaluation of Government interventions and UNICEF contribution to reducing vulnerabilities, strengthening resilience and promoting the rights of adolescents in Belarus. Pax. 43

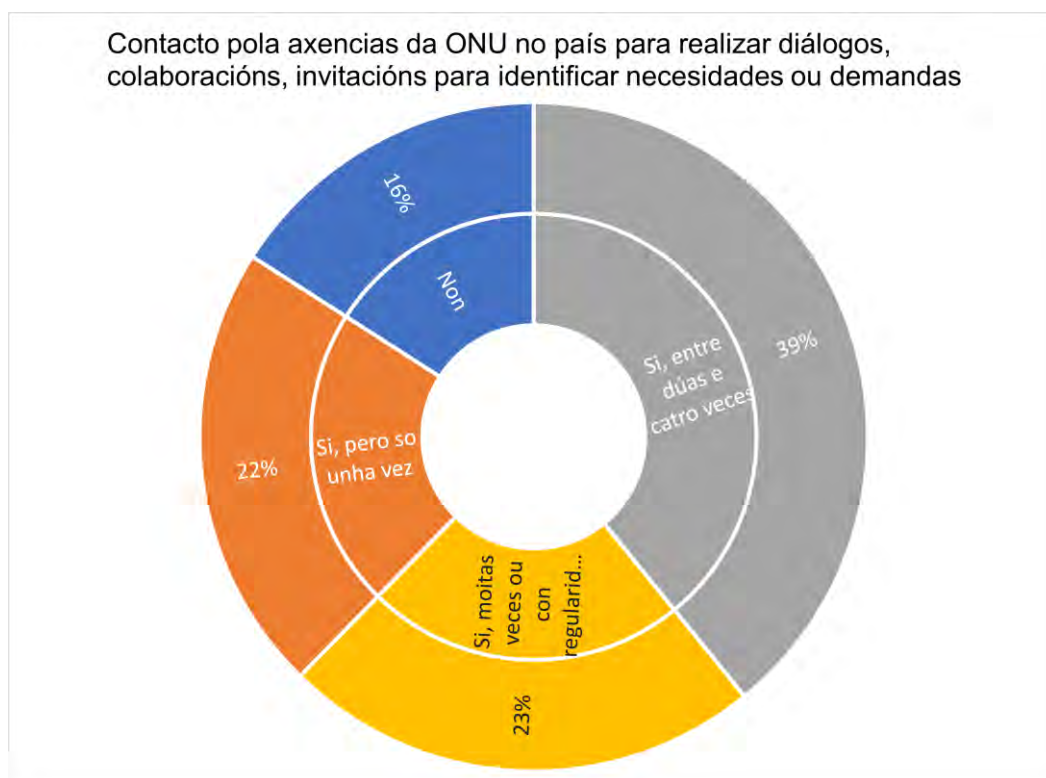
² UNICEF (2018) Comprehensive evaluation of the UNICEF-supported specialized child protection case management response in Jordan 2013-2017. Pax. 66.

4.2 O DESENVOLVEMENTO DE CAPACIDADE E A SÚA AVALIACIÓN DESDE A PERSPECTIVA DOS ACTORES

Para afondar no coñecemento das dinámicas do desenvolvemento de capacidades e como se avalían, considerouse relevante nesta investigación tomar en consideración a visión dos actores nacionais, ou socios na linguaxe das axencias das Nacións Unidas. Analizouse a visión dos socios nacionais das axencias en países de tres continentes (África, Asia, América Central e do Sur)³ tomando os datos de enquisas pasadas a estes actores e preséntanse a continuación algunhas das respostas que teñen máis relevancia para entender, dimensionar e contextualizar mellor o resultados descritos no punto anterior.

A primeira fai referencia ao nivel de participación percibida por parte dos actores nacionais (gubernamentais e non gubernamentais) que están involucrados nas actividades das axencias da ONU nos países. De 69 respostas a esta pregunta, 16% afirman que nunca foron contactados para identificar demandas ou necesidades, e 22% que so foran contactados unha vez. Pola contra, máis do 60% valora que é contactada con regularidade ou como mínimo máis de dúas veces.

Gráfica 4. Nivel de contacto a actores nacionais para realizar diálogos, colaboración ou invitacións para identificar necesidades ou demandas.

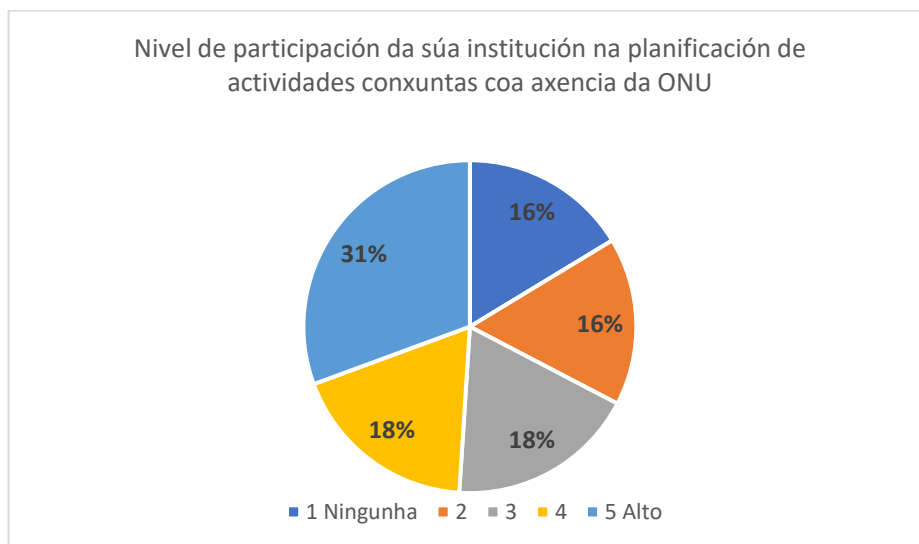


Fonte: Elaboración do autor

³ Datos foron traballados a partir dos incluídos nas avaliacións sinaladas na bibliografía, dispoñibles nas webs corporativas. Os actores consultados son ou traballan nos seguintes países no ámbito das políticas ao desenvolvemento: Brasil, Nicaragua, O Salvador, República Dominicana, Cabo Verde, Angola, Taxiquistán e Casaquistán.

Para contrastar os datos da gráfica anterior, é relevante indagar sobre a percepción sobre o grao de participación dos actores nas actividades e intervencións da axencia na súa área de traballo. As respostas están na liña da anterior, de 49 respostas, 31% dan a máxima nota (5 na escala 1-5) e 18% (4 na escala 1-5). Pola contra o 16% indican que non tiveron ningunha participación (1 na escala 1-5), e outro 16% case ningunha (2 na escala 1-5).

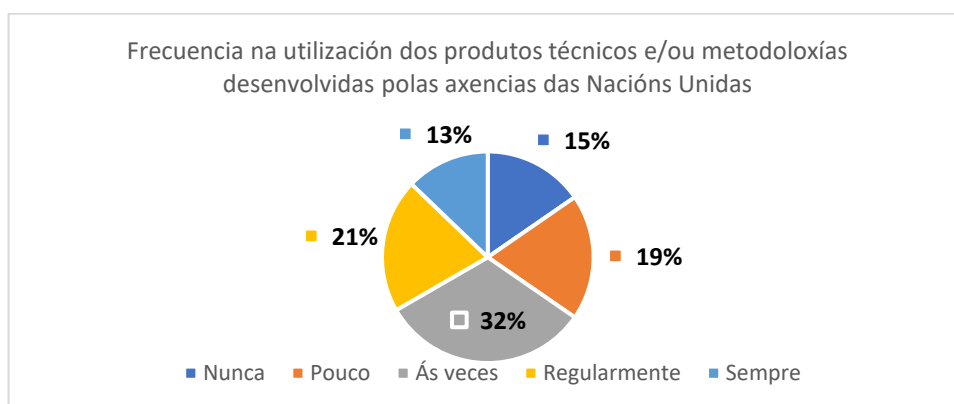
Gráfica 5. Nivel de participación de actores na planificación de actividades conxuntas coa axencia da ONU.



Fonte: Elaboración do autor

Un aspecto importante en termos de desenvolvemento de capacidade é saber como están a ser usados os produtos ou metodoloxías que a axuda internacional pon a disposición dos actores receptores. Á pregunta de con que frecuencia son usados os produtos técnicos desenvolvidos polas axencias das Nacións Unidas, das 78 respostas obtidas, a maioritaria é ás veces (32%), seguida de regularmente (21%). Pola contra, un 15% afirma que nunca usan eses produtos, e un 19% afirman que pouco, o que supón un terzo do total.

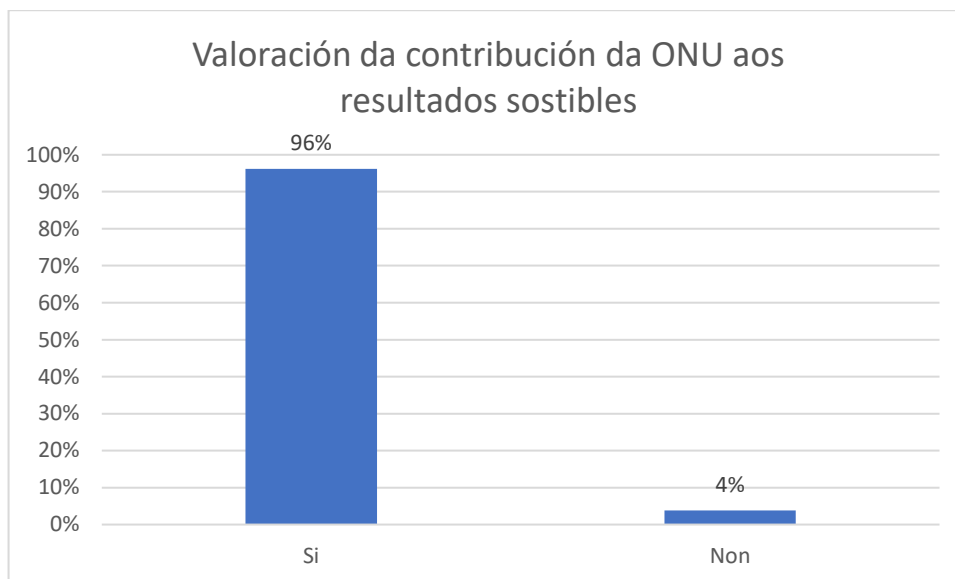
Gráfica 6. Frecuencia na utilización dos produtos técnicos e/ou metodoloxías desenvolvidas polas axencias das Nacións Unidas.



Fonte: Elaboración do autor

A case totalidade dos actores (96%) indica a positiva valoración da contribución das axencias da ONU á consecución dos resultados para o desenvolvemento dos seus países.

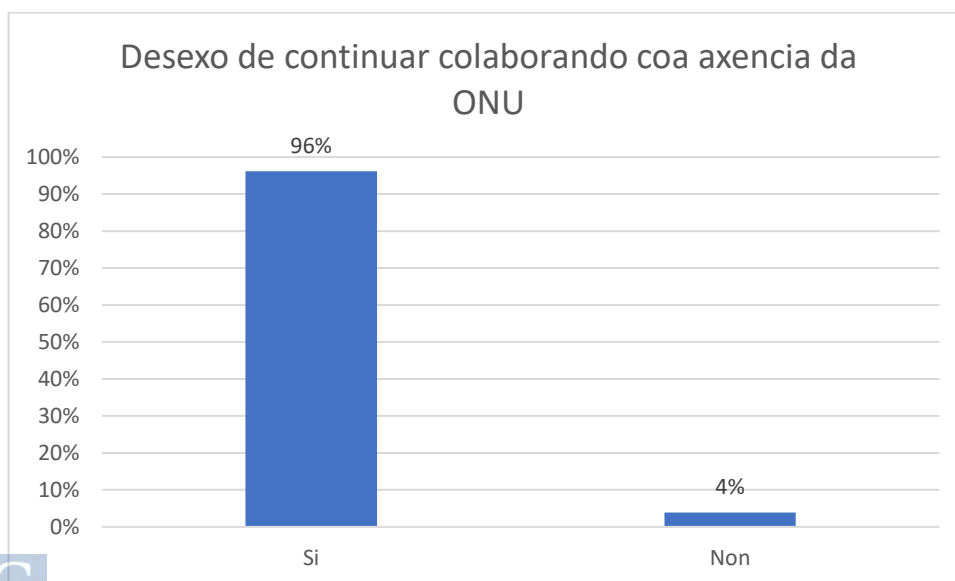
Gráfica 7. Valoración da contribución da ONU aos resultados sostibles.



Fonte: Elaboración do autor

Os datos anteriores están aliñados totalmente coa seguinte gráfica sobre o desexo dos actores de seguir colaborando coa axencia das Nacións Unidas. Igualmente, o 96% manifesta a súa vontade de seguir colaborando no futuro, das 27 respostas obtidas sobre este tema.

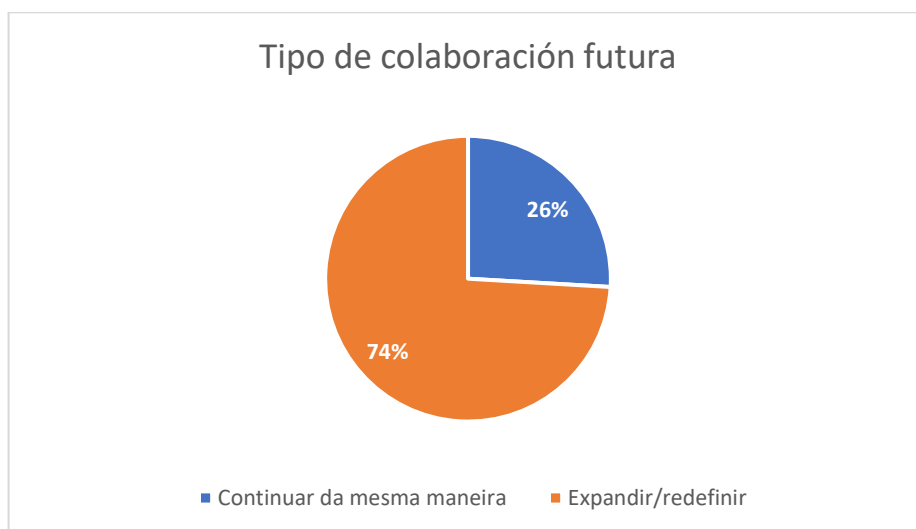
Gráfica 8. Desexo de continuar colaborando coa axencia da ONU.



Fonte: Elaboración do autor

Mais é interesante comprobar o tipo de colaboración que se pretende continuar. Así como o 96% afirman ter a vontade de continuar, á hora de pensar o tipo de colaboración futura o 74% cree que é preciso expandir ou redefinir o tipo de colaboración. Isto mostra a positiva valoración do traballo das axencias da ONU no desenvolvemento dos países o que compatible coa identificación da necesidade de cambiar as formas de traballo no futuro. Mostra unha necesidade de cambio nos enfoques, aproximación e resultados da colaboración futura.

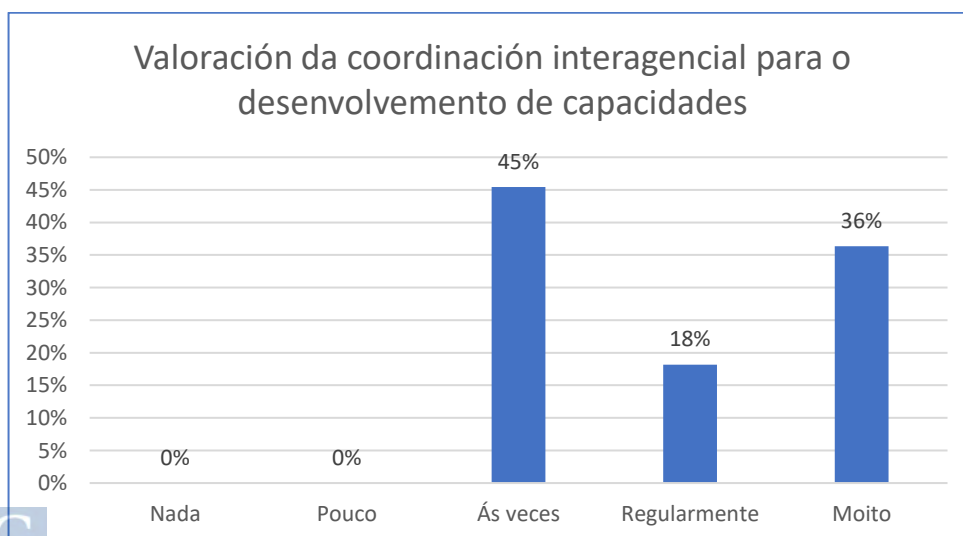
Gráfica 9. Tipo de colaboración futura desexada.



Fonte: Elaboración do autor

En xeral, hai unha valoración positiva sobre o grao de coordinación entre as axencias no deseño e implementación das intervencións de desenvolvemento de capacidade. Aínda así, a resposta maioritaria, das 11 totais obtidas, establécese no punto medio nunha escala de cinco, o que presenta unha importante marxe para a mellora da coordinación, ou cando menos, mellora de percepción por parte dos actores.

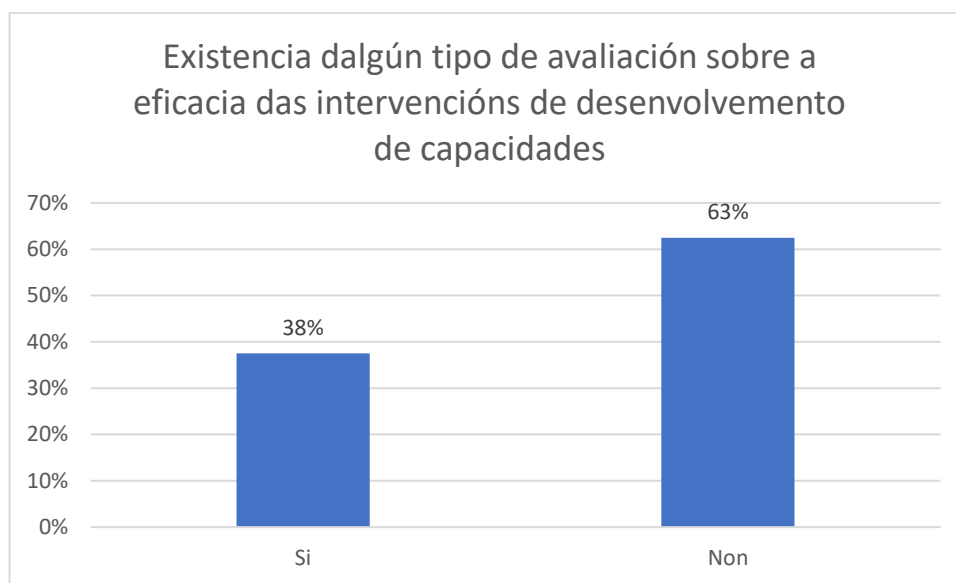
Gráfica 10. Valoración da coordinación interagencial para o desenvolvemento de capacidades.



Fonte: Elaboración do autor

O 63% dos actores manifestan que non realizan unha avaliación pre e post-test das intervencións de desenvolvemento de capacidade. A falta desta práctica, sobre todo da elaboración de liñas de base sobre o nivel de capacidade previo á intervención (pre-test) é recoñecido como unha lagoa importante para a medición do cambio das capacidades como resultado das accións para o desenvolvemento de capacidade.

Gráfica 11. Existencia dalgún tipo de avaliación sobre a eficacia das intervencións de desenvolvemento de capacidades.

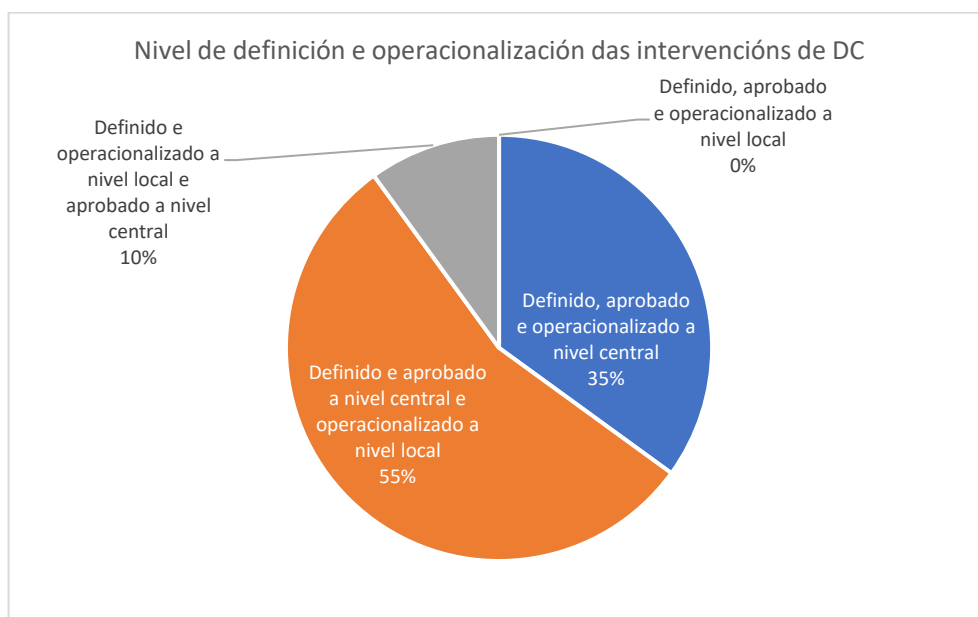


Fonte: Elaboración do autor

Por último, sobre o nivel (central ou local⁴) no que as intervencións son definidas, aprobadas e operacionalizadas; a maioría dos respondentes (55% de 20 respostas) afirman que son definidas e aprobadas a nivel central e operacionalizadas a nivel local. Isto apunta a unha preeminencia por unha lóxica vertical na definición e aprobación das intervencións. Os actores institucionais subnacionais, nomeadamente os gobernos locais e rexionais e os parlamentos, son actores non privilexiados á luz dos acordos internacionais (Pazos Vidal, 2019), e tamén, no ámbito das políticas ao desenvolvemento, dos acordos entre os países por medio do Goberno e a Axencia das Nacións Unidas. Así, non gozan dos privilexios nin do acceso que os gobernos nacionais teñen nos procesos de toma de decisións. Non obstante, os niveis subnacionais, están afectados por estes acordos e son en gran medida receptores das intervencións.

⁴ Como cada país ten a súa estrutura administrativa diferente, enténdese nivel central como aquel que opera a nivel ministerial, e nivel local como aquel que opera en calquera nivel descentralizado (rexión, provincia, municipio ou comunidade)

Gráfica 12. Nivel de definición e operacionalización das intervencións de DC.



Fonte: Elaboración do autor

4.3 ANÁLISE DE CASO SOBRE INICIATIVAS DE DESENVOLVEMENTO DE CAPACIDADE NUN PAÍS

Como se sinalou previamente, estudouse o caso dun país de ingresos medios-baixos (Taxiquistán) e axencia do sistema das Nacións Unidas (UNICEF) para comprobar como operan as variables de investigación sobre o desenvolvemento de capacidade nunha análise focalizada. Así o estudo de caso é sobre as intervencións de desenvolvemento de capacidade que executou Unicef en Taxiquistán. Neste apartado recóllense os elementos que son relevantes para a investigación dentro do estudo máis amplo que foi realizado polo investigador permitindo observación directa e acceso a datos primarios (ver os termos de referencia do estudo no anexo).

Táboa 6. Datos principais do caso de estudo

	Datos principais
País	Taxiquistán
Tipoloxía	Avaliación temática sobre desenvolvemento de capacidade nunha axencia da ONU nun país ingresos medios-baixos
Axencias da ONU	UNICEF
Datas da análise	Novembro de 2018 a Xuño de 2019
Obxecto	Intervencións para o desenvolvemento de capacidade realizadas por Unicef

Principais fontes e materiais utilizados ⁵⁶	Informes de deseño e avaliación, notas de entrevistas e visitas de observación, minutas de reunións, presentacións a actores

Fonte: elaboración do autor

4.3.1 Antecedentes e estratexia de estudo de caso

O Programa de País⁷ 2016-2020 para UNICEF en Taxiquistán tiña como obxectivo acelerar o progreso cara á realización dos dereitos de tódolos nenos e nenas, prestando especial atención a pechar as brechas de equidade nas diferentes etapas do ciclo vital⁸. O programa de país está aliñado coas políticas e estratexias clave do goberno de Taxiquistán, en particular a Estratexia Nacional de Desenvolvemento, a Estratexia Nacional de Mellora do Nivel de Vida e as estratexias e políticas sectoriais relevantes. Está aliñado coas tres áreas temáticas do Marco de Asistencia para o Desenvolvemento das Nacións Unidas 2016-2020 (UNDAF) contribuindo directamente a cinco dos seis resultados de dito UNDAF. Os resultados do programa tamén están aliñados co Plan Estratéxico de UNICEF e o Plan de Acción de Xénero para 2014-2017 e esperase que contribúa aos Obxectivos de Desenvolvemento Sostible post-2015. Identifícanse os seguintes compoñentes de Programa de País no que se deben encadrar as intervencións de desenvolvemento de capacidade (UNICEF, 2015):

Sobrevivir e prosperar nos primeiros anos (*Surviving and thriving in the Early Years*): identifica a calidade da atención nos servizos como elemento que repercute na prestación de servizos de saúde materno-infantil e, polo tanto, preténdese contribuír a mellorar a calidade da atención, mediante a asistencia técnica e o desenvolvemento da capacidade para mellorar o control da infección nos servizos de saúde materna, neonatal e infantil, o fortalecemento do sistema de inmunización dos servizos.

Ensino inclusivo e de calidade (*Inclusive and quality learning*): busca apoiar a mellora do acceso e da calidade da educación, baseándose nos esforzos continuos para reforzar a formación inicial e continua dos mestres para promover o ensino centrado no alumnado e apoiar un sistema educativo inclusivo. O Programa de País prevía axudar ao Goberno na transición prevista cara un sistema educativo de 12 anos. UNICEF pretendía desenvolver o Ministerio de Educación e Ciencia para fortalecer capacidade para o deseño de políticas, a planificación, o seguimento e o orzamento baseados na evidencia.

Plena participación dos adolescentes (*Full participation of adolescents*): tiña como obxectivo desbloquear o potencial dos adolescentes, facultándoos para que participen plenamente en tódolos aspectos da vida e das institucións gobernamentais nacionais e locais e da sociedade civil para promover a concienciación dos dereitos e o desenvolvemento de habilidades para a vida. Unicef no país tamén pretendía a ampliación da prestación de servizos para os adolescentes.

Ambiente protector da infancia (*Protective environment for children*): pretendía contribuír a fortalecer o marco político e legal para a protección da infancia e a protección social, a

⁵ Foron tratados mantendo a confidencialidade e anonimizadas.

⁶ O investigador participou en calidade de “*team leader*” facendo dúas visitas de traballo ao país permitindo observación directa e coleta de datos primarios (ver os termos de referencia do estudo no anexo), así como presentación de resultados e discusión de conclusións e recomendacións.

⁷ Ver no capítulo seguinte a descrición sobre un Programa de País dunha axencia da ONU

⁸ UNICEF (2015) Country programme document for Tajikistan. United Nations Children’s Fund Executive Board Second regular session 2015 8-10 September 2015.

asignación de recursos de forma equitativa e baseada en evidencias e promover unha coordinación intersectorial máis forte para conseguir un mellor ambiente protector. Unicef pretendía traballar para conseguir un sistema de protección da infancia con roles e responsabilidades institucionais mellor identificados, un mecanismo de control reforzado, así como unha mellora da capacidade para garantir a dispoñibilidade e accesibilidade a servizos de calidade.

O Programa de País adoptaba unha mestura de estratexias que se pretendía que reforzaran mutuamente: comunicación para o cambio social; avogacía e comunicación social para promover os dereitos e a equidade na infancia; reforzamento da capacidade nos sistemas nacionais de recollida e análise de datos e de vixilancia dos dereitos da infancia; creación de capacidades sostibles de todo o sistema para a prestación equitativa de servizos; fomento da participación xuvenil; e redución do risco a desastres e preparación para emerxencias.

Da lectura do Programa de País destaca que en tódolos resultados do programa, o desenvolvemento de capacidades a nivel nacional e subnacional é identificada como unha prioridade estratéxica para permitir a entrega de servizos e unha ampliación da escala xeográfica máis rápida dos programas para a infancia. Para iso, cada compoñente do programa identificou áreas específicas nas que o desenvolvemento de capacidades é unha estratexia importante para impulsar un cambio sostible para os nenos.

Por último, espérase que as actividades de Unicef no país apoiem a implementación das Observacións finais de 2017 da CRC das Nacións Unidas⁹ (*UN CRC Concluding Observations*) que chaman a preparar e adoptar políticas da infancia que abarquen tódolos ámbitos contemplados na Convención e, en función da política, desenvolver unha estratexia con elementos para a súa aplicación, apoiada en medios humanos, técnicos e financeiros suficientes.

Estratexia de estudo de caso

A análise seguiu as Normas e Estándares do Grupo de Avaliación das Nacións Unidas (UNEG) e respondeu aos principais criterios de avaliación da OCDE-DAC, ámbolos dous marcos foron previamente descritos nesta tese. A análise baseouse na taxonomía proposta polo *Harvard Center for International Development* (CID) tamén anteriormente descrita neste documento, cos axustes necesarios para o contexto de Taxiquistán. En esencia, este instituto sostén que a estratexia de construír a capacidade dos países (organizacións estatais e non estatais) ten que comezar cunha taxonomía dos tipos de actividades a realizar polos actores nacionais e das capacidades que esas actividades precisan para ser realizadas con éxito. A tipoloxía analítica utiliza catro preguntas para clasificar tarefas ou actividades en catro tipos de capacidade que require. Os catro tipos son: (i) formulación de políticas, (ii) xestión lóxística, (iii) prestación de servizos, (iv) imposición de obrigas. O paso inicial é clasificar o tipo de capacidade que necesita unha organización para poder cumprir cos seus obxectivos. Este esquema de clasificación atravesará sectores xa que dentro de cada sector (educación, xustiza, infraestruturas, sanidade, etc.) existen categorías de tarefas moi diferentes. De forma específica para este estudo considerouse os seguintes tipos da tipoloxía do *Harvard Center for International Development* (CID):

Formulación de políticas: non intensiva en transaccións; require relativamente poucas persoas; e normalmente inclúe institucións estratéxicas ou de elite en varios sectores.

Xestión loxística: dirixida á capacidade das organizacións para inducir a un gran número de axentes a seguir guións relativamente sinxelos que se basean en feitos facilmente observables e predecibles.

Prestación de servizos de implementación intensiva: tarefas discrecionais (a diferenza da loxística) e intensivas en transaccións (a diferenza da formulación de políticas); requiren grandes organizacións con axentes implicados en accións complicadas. A distinción fundamental é se estas accións se dedican a "servizos" nos que os axentes interactúan con persoas que en principio se benefician directamente dunha implantación exitosa.

Imposición de obrigas de implementación intensiva. A execución deste tipo de tarefas supón superar a resistencia de quen se lles impón unha obriga como pode ser o traballo da policía, axentes fiscais ou aplicación de regulación. Os destinatarios poden intentar utilizar diferentes medidas, desde a resistencia pasiva, ameazas físicas ata incentivos materiais (sobornos) para inducir aos axentes a ser menos dilixentes no desempeño das súas funcións.

Este marco teórico enmarcou a análise dos resultados das intervencións de desenvolvemento de capacidades e, como tal, convertéronse nun conxunto de variables de análise tras ser adaptadas ao campo de traballo de UNICEF en Taxiquistán, como se pode ver máis adiante na táboa de variables de investigación de desenvolvemento de capacidades.

Para extraer leccións é fundamental coñecer a teoría que subxace ás intervencións. Polo tanto, a análise baseouse na reconstrución da teoría do cambio segundo o Programa de País e os seus respectivos compoñentes anteriormente descritos. As intervencións de DC foron organizadas polos catro compoñentes do Programa de País, coa creación de capacidades como estratexia transversal. Isto permitiu valorar a contribución das intervencións á consecución dos resultados, para verificar o grao de relevancia, eficacia, eficiencia e sostibilidade das intervencións. Ademais, analizáronse as principais categorías de tarefas (elaboración de políticas, xestión loxística, prestación de servizos, imposición de obrigas) segundo o tipo de capacidade organizativa e como a tarefa ou intervención facilita ou dificulta o seu fortalecemento. Este enfoque baseouse na taxonomía proposta para o marco teórico descrito anteriormente. Definíronse unha serie de variables que se tiveron en conta para a análise, por criterio, foron:

Táboa 7. Criterios e variables para a avaliación do desenvolvemento de capacidade

Criterio	Variables/indicadores
Relevancia	Existencia de vínculos entre cada intervención de Desenvolvemento de Capacidade (CD) e unha prioridade nacional e/ou necesidades/lagoas indicadas na análise de situación
	Nivel de coherencia dos obxectivos e estratexias das intervencións de DC cos resultados do Programa de País
	Capacidade para responder a escenarios cambiantes, suposicións falladas e/ou resposta a solicitudes realizadas por actores nacionais.
	Grao de flexibilidade na redirección de fondos e adaptación

	das intervencións á luz dos cambios nas prioridades nacionais Medida en que a equidade de xénero se consideraron no deseño das intervencións de desenvolvemento de capacidade
Eficacia	Grao de consecución dos produtos especificadas nas intervencións de DC Contribución positiva en produtos e resultados segundo os supostos enunciados na matriz de resultados do Programa de País % de intervencións relacionadas coa prestación de servizos/formulación de políticas/loxística, procesos e xestión /imposición de obrigas que se consideraron satisfactorias Número de supostos e condicións fallidas informadas nos documentos
Eficiencia	Número de profesionais destinatarios de intervencións de DC Cobertura xeográfica da poboación receptora de intervencións de DC Medida en que os recursos, os modelos, o marco conceptual están unificados na Teoría do Cambio. Ausencia de procesos irracionais ou duplicacións Relación Custo - eficacia nos produtos de DC Existencia de sinerxías no uso dos recursos Existencia de mecanismos de coordinación das Nacións Unidas para enfoques e estratexias comúns de DC Dispoñibilidade e medida en que os sistemas de seguimento e avaliación das intervencións de DC son usados
Sostibilidade	Existencia de estratexias e mecanismos de apropiación por parte dos actores nacionais Nivel de integración de módulos formativos/curriculares en estándares/protocolos nacionais/sistemas de acreditación Existencia de compromisos formais políticos e financeiros para soste os resultados das intervencións de DC Existencia de análises ou estratexias para expandir as intervencións a escala nacional

Fonte: Elaboración do autor

A recompilación preliminar de información básica (indicadores socioeconómicos, documentos e informes do Programa País en Taxiquistán, inventario de actividades de desenvolvemento de capacidades; mapeo de actores) permitiu avaliar mellor o volume de traballo e os esforzos específicos de recollida e análise de datos necesarios.

A análise tivo como actividade central o mapeamento de tódalas intervencións de desenvolvemento de capacidade realizadas pola Oficina País de UNICEF entre 2016 e 2018 en Taxiquistán. Esta cartografía serviu para varios propósitos iniciais: (i) recompilar información exhaustiva sobre as intervencións de desenvolvemento de capacidade realizadas no período de tempo sinalado; (ii) Identificar os principais grupos de interese. Elaborouse unha mostra das intervencións que considerou a diversidade de temas, en áreas relacionadas cos catro resultados de UNICEF en Taxiquistán; considerando a perspectiva de xénero e o enfoque de equidade.

Táboa 8. Mostra de intervencións de desenvolvemento de capacidade de Unicef en Taxiquistán 2016-2018.

Áreas de resultado do Programa de País	Total
Sobrevivir e prosperar nos primeiros anos	41
Ensino de calidade e inclusiva	21
Desenvolvemento adolescente e participación	6
Ambiente protector para nenos	17
Total	85

Fonte: Elaboración do autor a partir do mapeamento das intervencións

Realizouse unha revisión dos principais documentos nacionais e estratexias de UNICEF. Isto permitiu unha mellor comprensión do contexto do país e das carencias nacionais de capacidade. Ademais, a través da revisión, identificáronse actores adicionais. Recolléronse datos secundarios de documentos que permitiron comprobar hipóteses, sacar conclusións iniciais, validar e cruzar datos preliminares.

Unha vez definido o obxecto, alcance e variables de análise, elaborouse unha matriz para mapear as intervencións para operativizar as variables. Esta foi a ferramenta central, e como se indicou a tarefa foi recompilar, revisar e mapear as intervencións en desenvolvemento de capacidade en Taxiquistán por UNICEF entre 2016-2018, incluíndo a seguinte información para cada intervención:

- Ano
- Duración
- Nome da actividade / intervención
- Área do programa / Carteira
- Ámbito xeográfico
- Importe dos fondos gastados, USD
- Número / Perfil dos participantes
- Pre-/postavaliación realizada? (Si/non)
- Foi unha única actividades ou unha parte dunha iniciativa máis ampla?
- Fíxose algunha actividade preparatoria ou de seguimento?
- Axencia de implementación / execución (axencia / organización que levou a cabo a actividade de capacidades)
- Localización (en Taxiquistán)

Destinatario das intervencións (departamento/institución de gob.)?
Quen iniciou a actividade
Información adicional (referencia a algún documento (informe, presentación...) que explica o programa/proxecto no que se enmarca a actividade; ou a propia actividade
Recomendación de avaliación/xustificación

Para o contraste dos resultados do mapeamento e afondamento da análise, usáronse os datos das enquisas pasadas a receptores das formacións e a actores clave.

4.3.2 Resultados do caso de estudo

Neste capítulo preséntanse as evidencias e achados froito da análise de resultados. Segundo o documento do Programa de País, UNICEF en Taxiquistán traballa organizada en catro áreas programáticas: (i) Sobrevivir e prosperar nos primeiros anos; (ii) Ensino de calidade e inclusivo; (iii) Desenvolvemento adolescente e participación; (iv) Ambiente protector para nenos. As intervencións de desenvolvemento de capacidade pretenden ser unha estratexia central para conseguir os resultados definidos.

A continuación preséntanse os resultados que se consideran relevantes para esta tese: análise das intervencións de desenvolvemento de capacidade, satisfacción dos participantes que recibiron accións de desenvolvemento de capacidade e cambios no coñecemento e habilidades, análise de contribución das intervencións de desenvolvemento de capacidade, e análise en profundidade dunha intervención de desenvolvemento de capacidade de nivel organizativo. Os datos das enquisas foron compilados e estudados para permitir a identificación de tendencias e patróns.

4.3.2.1 Análise das intervencións de desenvolvemento de capacidade

En primeiro lugar, analizouse a relevancia, isto é até que punto son coherentes os obxectivos das intervencións de desenvolvemento de capacidade coas prioridades e políticas de desenvolvemento do países, e estiveron aliñadas coas carencias identificadas pola axencia no país. Como primeiro paso foi fundamental considerar polo menos tres documentos políticos principais: a Estratexia Nacional de Desenvolvemento da República do Taxiquistán para o período ata 2030 (NDS-2030)¹⁰, o Programa Estratéxico a Medio Prazo 2016-2020¹¹ e o Marco de Axuda ao Desenvolvemento das Nacións Unidas (UNDAF) para o Taxiquistán 2016-2020¹².

Os actores consultados validaron o aliñamento entre as intervencións de desenvolvemento de capacidade de UNICEF e as prioridades nacionais establecidas en documentos estratéxicos clave do Taxiquistán: a maioría clasificou a súa colaboración con UNICEF como moi importante, o que confirma a relevancia de UNICEF no desenvolvemento nacional. As intervencións en DC son coherentes e relevantes para as prioridades nacionais definidas pola Estratexia Nacional de Desenvolvemento da República do Taxiquistán para o período ata 2030 (NDS-2030), no Programa Estratéxico a Medio Prazo 2016-2020 e outros documentos e plans de política sectorial como son: Estratexia Nacional de Saúde (2010-2020), Programa Nacional de rehabilitación de discapacitados en Taxiquistán (2017-2020), Estratexia Nacional de Educación (2012-2020), Estratexia de estilo de vida saudable (2011-2020); Estratexia do

¹⁰ National Development Strategy of the Republic of Tajikistan for the period up to 2030 (NDS–2030)

¹¹ Mid-Term Strategic Programme 2016-2020

¹² United Nations Development Assistance Framework (UNDAF) for Tajikistan 2016–2020

Valedor do Pobo de Dereitos da Infancia (2018-2020), Programa Estatal de Desenvolvemento Social e Xuvenil (2016-2018)¹³.

O Programa de País de UNICEF en Taxiquistán 2016-2020 foi revisado para analizar a súa aliñación co Plan Estratéxico de UNICEF 2014-2017 así como con dúas liñas estratéxicas específicas incluídas no Plan Estratéxico de UNICEF 2018-2021, que son a inclusión do Comité dos Dereitos da Infancia da ONU e a Axenda de Desenvolvemento Sostible 2030.

A partir da experiencia dos beneficiarios das intervencións en DC, administrouse un cuestionario con enquisa aos profesionais que prestan servizos que participaron nas intervencións de desenvolvemento de capacidade de UNICEF. Os enquistados foron cuestionados sobre conceptos principais ou coñecementos que aprenderon nos adestramentos. Os principais conceptos expresados por eles como máis valorados foron: experiencia na educación inclusiva; educación para a paz; formación baseada nas competencias; discapacidade infantil; identificación precoz e análise de datos; importancia da xustiza xuvenil e traballo con nenos e adolescentes; inmunización segura; nutrición neonatal, infantil e materna.

A maioría dos directivos nacionais consultados citaron a importancia da colaboración con UNICEF, xa que UNICEF é a axencia líder en educación, protección da saúde e dos dereitos da infancia. Ademais, UNICEF ten unha enorme experiencia traballando noutros países, e as mellores prácticas tamén se poderían replicar no Taxiquistán. Isto tamén confirma que o mandato de UNICEF no ámbito da infancia é moi relevante no Taxiquistán, o que confirma aínda máis o papel relevante de UNICEF no sistema nacional de cooperación ao desenvolvemento.

Principais carencias de capacidade segundo os profesionais da axencia, identificados por orde de importancia:¹⁴

1. Orzamento nacional inadecuado para a prestación de servizos - 6.1
2. Falta de sistema de M&E/datos para políticas baseadas na evidencia - 5.5
3. Baixa capacidade das persoas que prestan servizos - 5.4
4. Alta rotación do persoal profesional na prestación de servizos - 5.4
5. Número (cantidade) inadecuado de profesionais - 5.3
6. Institucións nacionais de formación deficiente - 5.3
7. Falta de infraestruturas, mercadorías e equipamentos - 5.2
8. Falta de modelos causais e baseados na evidencia na formulación de políticas - 5.1
9. Falta de cooperación interinstitucional - 5
10. Baixa capacidade dos individuos que definen políticas - 4.9
11. Absentismo profesional - 4.9
12. Resistencia ás innovacións dos responsables políticos - 4.9
13. Resistencia ás innovacións polos profesionais que prestan os servizos - 4.8
14. Carencias nos procesos administrativos - 4.8
15. Comprensión inadecuada da realidade local na formulación de políticas (enfoques verticais de arriba cara abaixo) - 4.8

¹³ National Health Strategy (2010-2020), National Programme on Rehabilitation of Disabled in Tajikistan (2017-2020), National Education Strategy (2012-2020), Healthy Lifestyle Strategy (2011-2020); Child Rights Ombudsmen Strategy (2018-2020), State Programme on Youth Social Development (2016-2018)

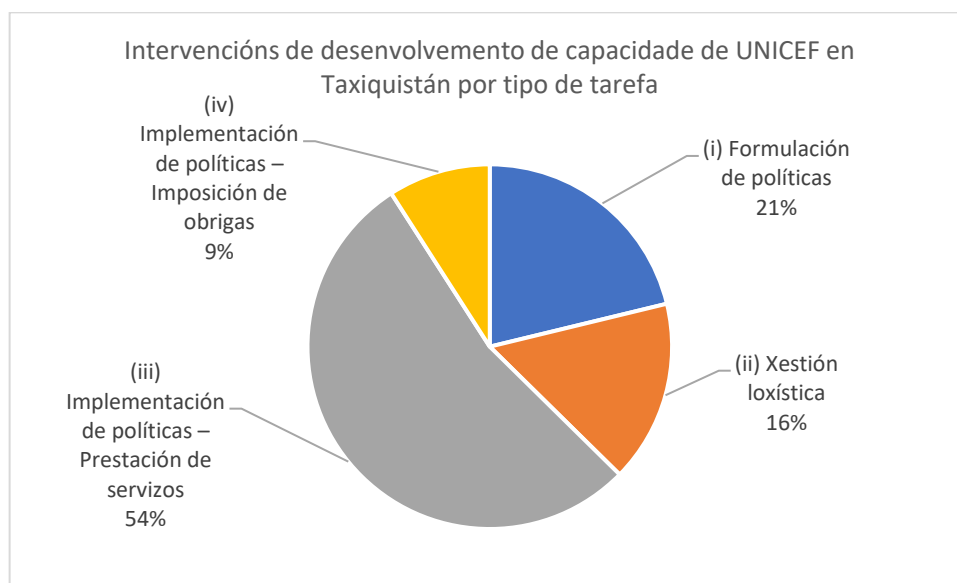
¹⁴ Clasificaron cada fenda de 1 a 7, sendo 1 indicando sen fenda, e 7 unha fenda moi significativa. Proporcionase a clasificación media de cada fenda no total das respostas recibidas.

16. Formulación de políticas excesivamente normativas - 4.6

Cabería esperar que as intervencións de desenvolvemento de capacidade, porén, buscasen eliminar ou mitigar os retos identificados do país. Como se indica no marco teórico desta tese, a taxonomía dos tipos de actividades a realizar permitirá identificar que tipo de capacidade se está priorizando. Esperábase que as intervencións de DC eliminasen ou estreitasen estas fendas. Identificáronse un total de 85 intervencións de DC repartidas nos catro resultados do Programa de País. Tendo en conta a taxonomía tomada como referencia identificáronse catro tipos principais de tarefas en función do tipo de capacidade organizativa coa seguinte distribución: (i) Formulación de políticas: 18 intervencións (21%), (ii) Xestión loxística: 14 intervencións (16%), (iii) Implementación de políticas – Prestación de servizos: 45 intervencións (53%), e (iv) Implementación de políticas – Imposición de obrigas: 8 intervencións (9%).

Como se observa, a prestación de servizos foi o tipo de tarefa onde se fixeron a maioría dos esforzos de desenvolvemento de capacidade. Isto é lóxico porque a prestación de servizos é intensiva en transaccións e hai evidencias da baixa calidade na prestación de servizos como brecha nacional.

Gráfica 13. Intervencións de desenvolvemento de capacidade de UNICEF en Taxiquistán por tipo de tarefa.



Fonte: Elaboración do autor a partir do mapeamento de intervencións de DC

O desenvolvemento de capacidade para a formulación de políticas recibiu para o período analizado o 21% das intervencións de Unicef no país. Esta categoría distínguese das demais pola súa natureza de non ser intensiva en transaccións. A realización da tarefa require relativamente poucas persoas e inclúe institucións de elite ou do ápice en moitos sectores. Case tódolos sectores teñen institucións principais (como un hospital terciario de referencia, unha universidade nacional co centro de investigación, un tribunal de apelación máis alto, por exemplo) que poden involucrar so a uns poucos centos de profesionais e, polo tanto, non requiren transaccións intensivas. A capacidade na formulación de políticas, segundo a taxonomía tomada, é a capacidade de enmarcar obxectivos, analizar opcións e, en base a métodos e evidencias, elixir a mellor política. Volvendo ao caso, UNICEF implementou

intervencións de DC para a formulación de políticas principalmente a través de visitas de estudo a outros países para ver outros modelos. As visitas de estudo identificáronse como unha estratexia que permitiu introducir na axenda nacional prioridades clave para UNICEF, así como establecer sinerxías positivas cos funcionarios do Goberno. Do mesmo xeito que se valora positivamente o uso de visitas de estudo, faltan outras estratexias para fortalecer a capacidade na formulación de políticas.

O desenvolvemento de capacidades para a xestión loxística recibiu un 16% do total das intervencións de UNICEF no país. Este tipo de capacidade trata sobre a habilidade das organizacións para inducir un gran número de axentes a seguir guións relativamente sinxelos que se basean en feitos facilmente observables e xulgables, por exemplo no caso de Unicef no é importante para a disposición de vacinas á poboación infantil. A lóxica é que para implementar un plan, os axentes da organización so precisan apegarse a un guión relativamente fixo, no cal as opcións son poucas e xulgar a elección adecuada a cada situación é relativamente sinxelo.

A burocracia clásica é apropiada para o desenvolvemento de tarefas loxísticas cun desempeño adecuado; "delegación" (o que o axente debe facer) e "información" (medición do rendemento do axente) son completamente reducibles a feitos facilmente verificables (Andrews, Pritchett e Woolcock, 2017). Tódalas grandes organizacións taxicas teñen múltiples unidades/departamentos e estas teñen diferentes requisitos de capacidade, pero o "núcleo operativo" é a parte da organización que é o produtor e razón de ser para a existencia da organización. O maior risco de non ter un enfoque adecuado de capacidade organizativa é o risco de discordancia entre o enfoque de construír unha organización eficaz e a tarefa no seu núcleo operativo.

A maioría das intervencións (54%) foron dirixidas a desenvolver a capacidade para a prestación de servizos de implementación intensiva. As tarefas que son discrecionais (a diferenza da loxística) e intensivas en transaccións (a diferenza dos servizos de políticas/elite) son clasificadas como "intensivas de implementación" xa que requiren grandes organizacións con axentes involucrados en accións complicadas, como poden ser mestres ou médicos. A distinción clave é se estas accións se dedican a "servizos" nos que os axentes interactúan con persoas que (en principio) se benefician directamente dunha implementación exitosa.

Por último, so un 9% das intervencións foron dirixidas a mellorar a capacidade para a imposición intensiva de obrigas. A imposición de obrigas acostuma ser de implementación intensiva, como vixilancia, impostos ou regulación (Andrews, Pritchett e Woolcock, 2017). O cumprimento destas tarefas implica vencer a resistencia daqueles a quen se impoñen obrigas; os destinatarios poden tratar de usar todo, desde a resistencia pasiva ata as ameazas físicas e incentivos materiais, como subornos, para inducir aos axentes a ser menos dilixentes no desempeño das súas funcións.

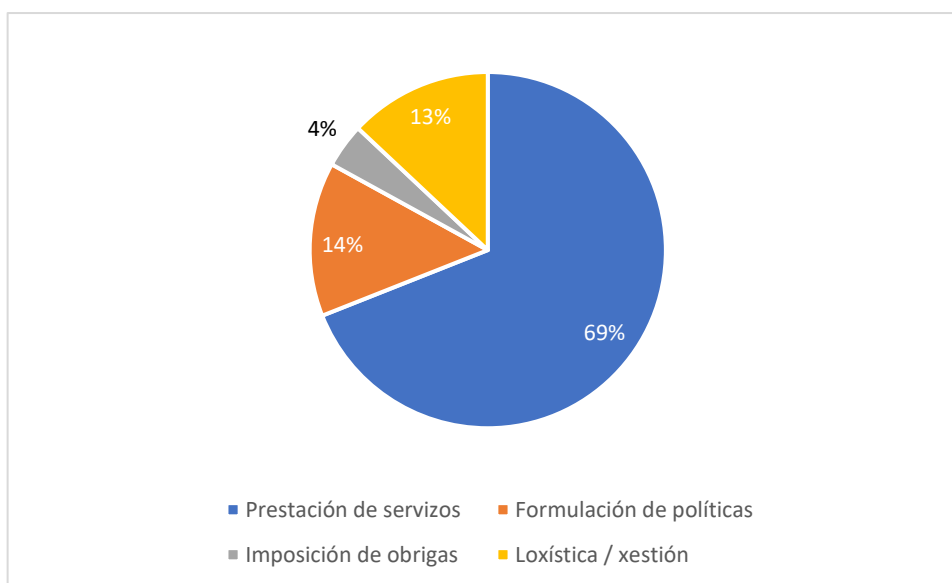
Respecto á relación entre a taxonomía de tarefas que son o obxecto das intervencións de desenvolvemento de capacidade e o investimento realizado, en sintonía co tipo de capacidade que se está priorizando, a principal porcentaxe de orzamento gastouse en tarefas de prestación de servizos: o 69% do orzamento total de intervencións en DC (ver táboa e gráfica abaixo).

Táboa 9. Carteira de actividades de desenvolvemento de capacidade por tipo de tarefa.

Tipo de tarefa	Orzamento por tipo de tarefa (USD)	Porcentaxe de orzamento por tipo de tarefa
Prestación de servizos	1,180,438	69%
Formulación de políticas	235,438	14%
Imposición de obrigas	72,157	4%
Loxística / xestión	230,690	13%
Total	1,718,723	100%

Fonte: Elaboración do autor a partir do mapeamento de intervencións de DC

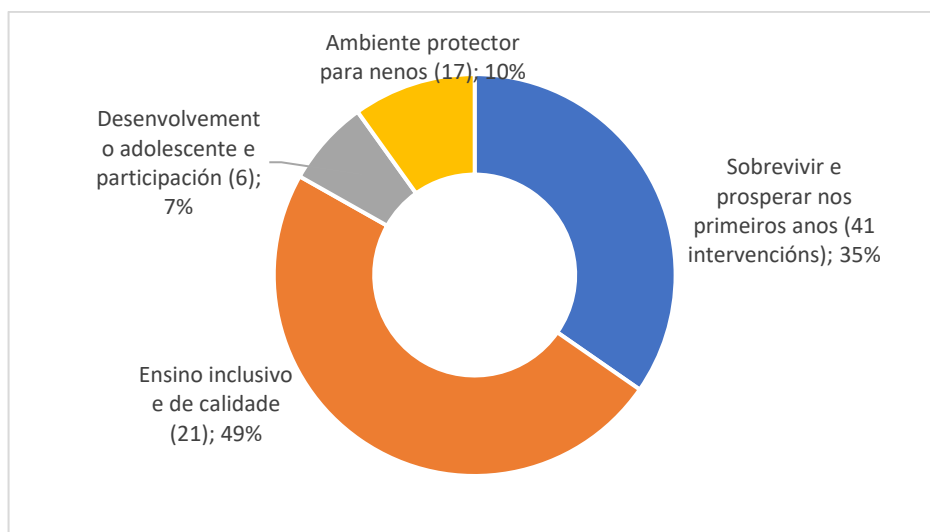
Gráfica 14. Porcentaxe de orzamento por tipo de tarefa



Fonte: Elaboración do autor a partir do mapeamento de intervencións de DC

Durante o período analizado, UNICEF financiou unha ampla gama de actividades, todas elas parte importante do sistema de servizos sociais gobernamentais. O orzamento en iniciativas de desenvolvemento de capacidade de UNICEF para o período 2016-2018 foi de 1 millón setecentos mil dólares americanos (USD), que representa o 9% do gasto total do Programa de País nos tres anos que ascendeu a dezaioito millóns trescentos mil dólares. A maior cota (49 por cento) do orzamento do programa para intervencións de desenvolvemento de capacidades dedicouse ao compoñente do programa en ensino, como se observa na seguinte gráfica.

Gráfica 15. Porcentaxe de gasto en DC 2016-2018



Fonte: Elaboración do autor a partir do mapeamento de intervencións de DC

Outro dos aspectos que se analizaron, foi a desviación de custos entre as intervencións de desenvolvemento de capacidade. En termos de eficiencia na utilización de fondos, algunhas actividades de DC foron máis caras que outras. O custo medio por persoa formada foi de 242 USD. Os datos mostran un amplo rango a partir de 20 USD por persoa, aínda que hai unha desviación típica considerable. Un achado lóxico foi identificada cun menor custo por persoa formada para intervencións en DC dirixidas á prestación de servizos (con maior número de destinatarios), e un maior custo por persoa para intervencións dirixidas a responsables políticos/xestores. Non existe unha estratexia de DC documentada ou identificada que inclúa a racionalidade de tipo custo-efectividade na selección de intervencións en DC.

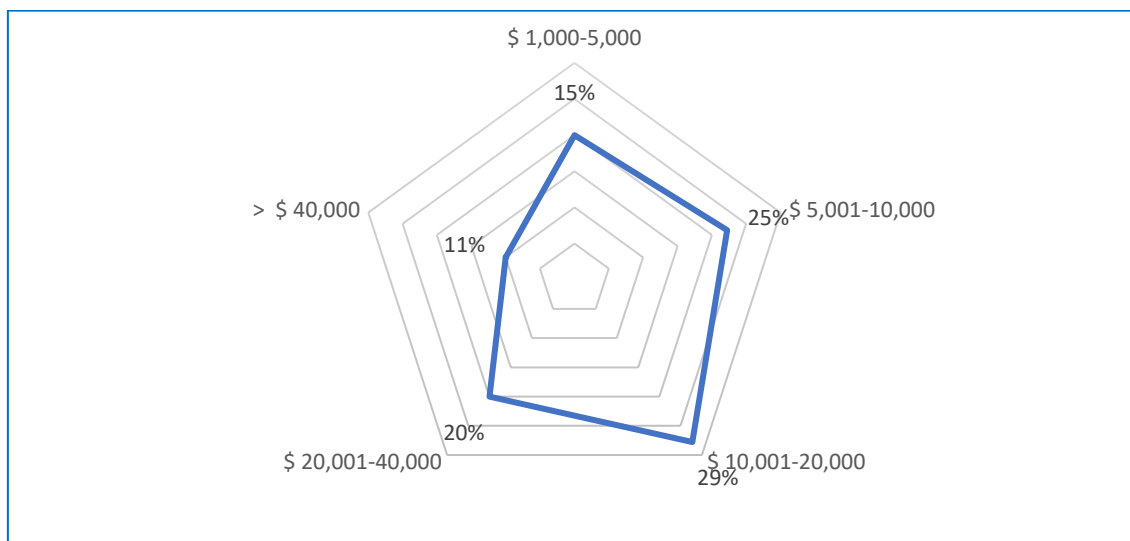
Táboa 10. Actividades de desenvolvemento de capacidade por compoñente do programa e rango orzamentario.

Compoñente do programa	Número de actividades na gama orzamentaria de USD					Total por cento (%)
	1,000--5,000	5,001-10,000	10,001-20,000	20,001-40,000	m mineral de 40, 000	
Primeiros anos	6	9	14	8	4	41%
Ensino	2	4	5	6	4	21%
ADAP	2	1	0	2	1	6%
Ambiente protector	3	7	6	1	0	17%
Total	13	21	25	17	9	85
Porcentaxe (%)	15%	25%	29%	20%	11%	100%

Fonte: Elaboración do autor a partir do mapeamento de intervencións de DC.

A maior porcentaxe de intervención de desenvolvemento de capacidade por rango orzamentario está no coste entre 10 mil e 20 mil dólares.

Gráfica 16. Intervencións de DC por rango orzamentario

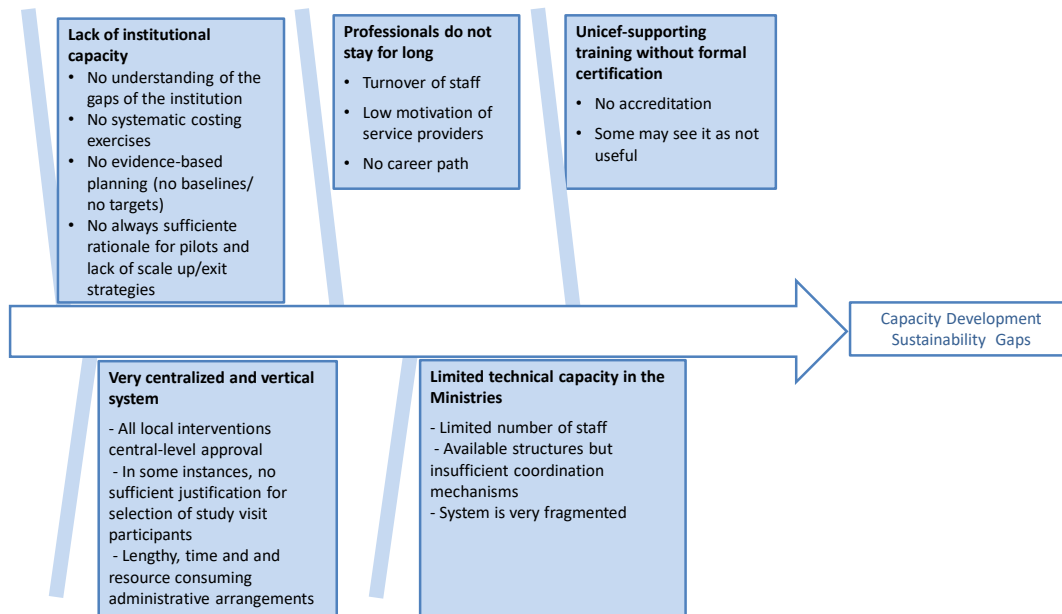


Fonte: Elaboración do autor a partir do mapeamento de intervencións de DC

En xeral, os destinatarios das intervencións de desenvolvemento de capacidade mostraron satisfacción coa formación recibida. Isto enche un oco na formación nacional regular, proporcionando un enfoque máis práctico. Non se encontraron evidencias suficientes para derivar conclusións sobre a medida en que a equidade e as cuestións de xénero foron incluídas no deseño e implementación das intervencións de desenvolvemento de capacidade para reducir as desigualdades e empoderar ás mulleres e nenas a través de programas e políticas. Os documentos dispoñibles e consultados achegan algúns datos sobre desagregación de xénero e xeográfica das intervencións de DC, con asunción subxacente de que todas elas son para construír a capacidade dos portadores de deberes e para responder mellor ás necesidades das poboacións máis vulnerables.

A análise de relevancia do caso atopou un bo equilibrio entre as áreas prioritarias nacionais e as prioridades mundiais de UNICEF, reforzada a través do documento de Programa de País. Con todo, identificáronse unha serie de factores que limitan a sustentabilidade dos resultados para as intervencións de DC. A figura de abaixo foi usada para presentar de forma sintética eses factores limitadores e as súas características.

Figura 15. Factores que limitan a sostibilidade dos resultados das intervencións de desenvolvemento de capacidade



Fonte: Elaboración do autor para a presentación de análise de contribución feita a actores nacionais

Este esquema de espina de peixe ou *fishbone* de Ishikawa utilizouse para identificar causas e sub-causas das limitacións para a sostibilidade e eficacia das intervencións analizadas. Identificáronse cinco causas principais:

Falta de capacidade institucional con impacto para a formulación de políticas

Os profesionais non permanecen moito tempo no seu posto para a prestación do servizo

A formación de UNICEF xeralmente non ten validación ou certificación oficial con impacto na motivación do receptor das formacións

O sistema administrativo do país é demasiado burocrático e centralizado con impacto no proceso de DC

Número limitado de persoal técnico nos ministerios con impacto principalmente na formulación de políticas

O limitado número de profesionais coa experiencia requirida é unha gran brecha, en particular, os profesionais na área de traballo social que poden desempeñar un papel fundamental na protección e na saúde mental adolescente. A falta de incentivos e os baixos salarios son enormes obstáculos en todo o sistema de servizos públicos. Ademais, a falta de sistemas para avaliar o rendemento do persoal fronte aos referentes de capacidade (*capacity benchmarks*) establecidos é outra das cuestións que se destacaron polos actores.

4.3.2.2 Satisfacción dos participantes que recibiron accións de desenvolvemento de capacidade e cambios no coñecemento e habilidades

Para algunhas intervencións foi posible conseguir os test pre e post-formación. Identificáronse diferenzas significativas entre os diferentes sectores nos que traballa UNICEF. Onde máis coñecemento se adquiriu foi no campo da nutrición e inmunización, e o nivel de cambio máis baixo demostrouse no adestramento sobre o sistema de alerta temperá que mostra só un 18 por cento de diferenza entre o pre e post test.

Táboa 11. Diferenza na avaliación pre/post-formación.

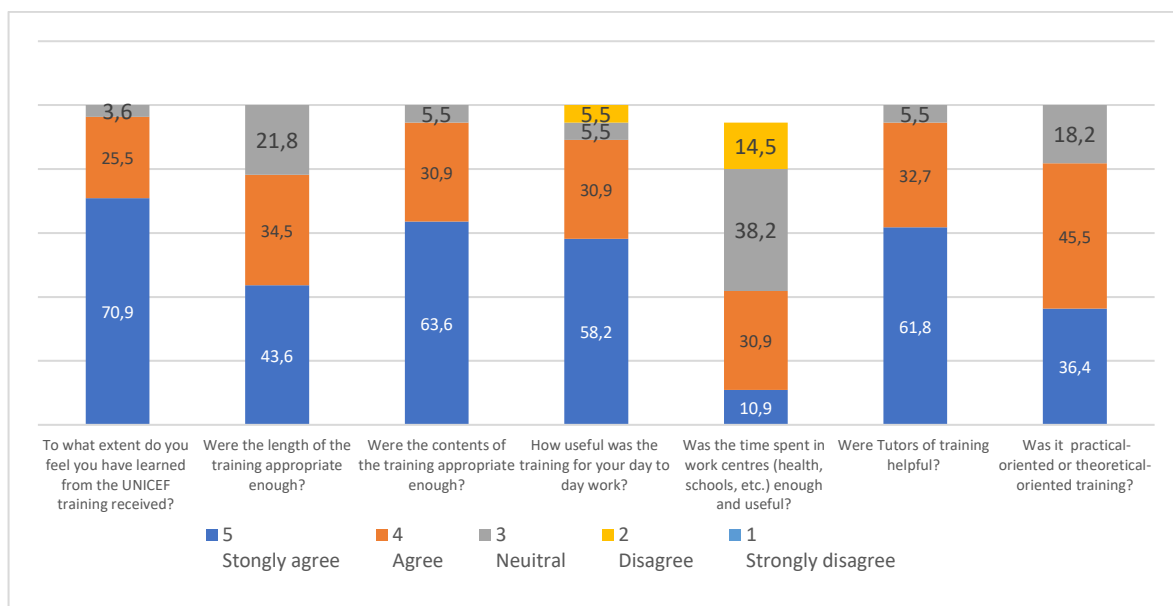
Temas do curso de formación (intervencións seleccionadas)	Número de participantes	Diferenza de resultados de avaliación pre e post-formación (media)
Xustiza xuvenil	240	35.2%
Nutrición (tratamento de SAM ¹⁵)	111	68.0%
Alimentación infantil	204	35.6%
Sistema de alerta extraescolar/temperá	27	18.0%
Formación de formadores (ToT ¹⁶)	29	22.5%
Inmunización	210	45.5%

Fonte: Elaboración do autor a partir dos datos dos test pre e post test. Incluído no informe de avaliación UNICEF (2019a:39)

Sen embargo, os informantes clave así coma as conclusións dos informes revisados indican que a formación non sempre se traduce nunha prestación de servizos de calidade por diversos motivos, como o elevada rotación de profesionais e a falta de recursos para a execución das actividades. Os socios, con todo, apreciaron o apoio continuo e a cooperación de UNICEF na mellora da capacidade dos provedores de servizos como se evidencia máis adiante na análise do caso.

A satisfacción dos profesionais que se adican á prestación de servizos coa formación recibida nas áreas do programa UNICEF destaca en máis do 95%. Tamén valoraron o enfoque máis práctico e utilidade para o seu traballo diario dos cursos de formación que ofrece UNICEF en comparación coa formación estatal.

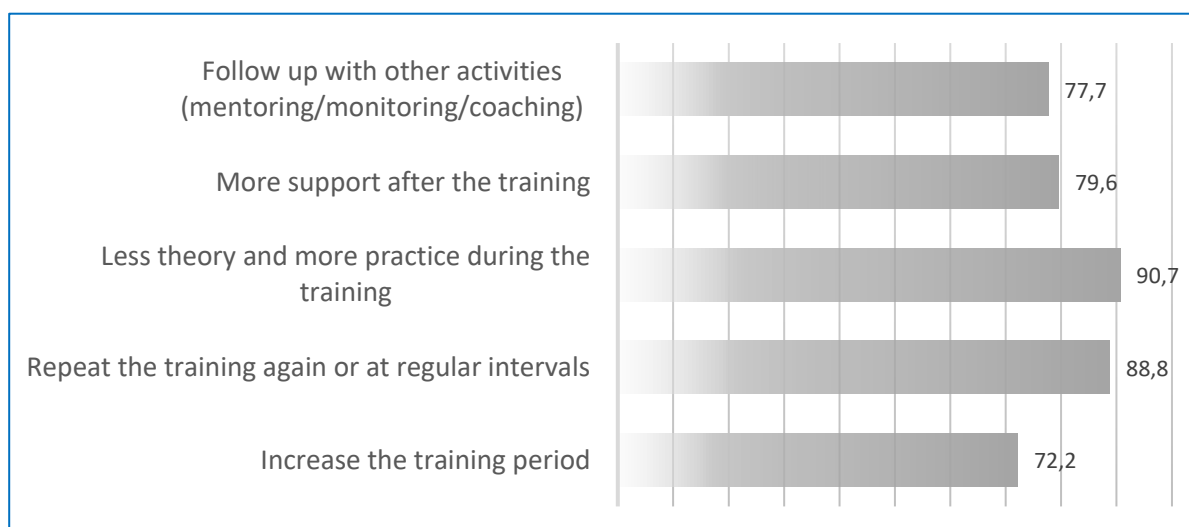
Gráfica 17. Satisfacción coa formación recibida.



Fonte: Elaboración do autor a partir dos datos da enquisa aos profesionais provedores de servizos que recibiron intervencións de DC

Non obstante, os entrevistados e enquistados proporcionaron suxestións para mellorar a formación. Estes piden aínda unha formación máis práctica, ampliar a duración das sesións de formación, recibir apoio e supervisión post-formación, recibir formación de actualización.

Gráfica 18. Suxestións para mellorar as intervencións de desenvolvemento de capacidades (%) por parte dos receptores das intervencións



Fonte: Elaboración do autor a partir dos datos da enquisa a receptores de formacións. Incluído no informe de avaliación UNICEF (2019a:39)

polas súas necesidades, a maioría das actividades de DC realizáronse nestes distritos. Dos 12 distritos seleccionados por UNICEF como prioritarios, seis están localizados na rexión de Sughd, tres nos Distritos de Subordinación Republicana (DRS), e tres na Rexión Autónoma de Gorno-Badakhshan (GBAO). A maioría das actividades de DC realizáronse na rexión de Sughd e DRS, seguidas das rexións de GBAO e Khatlon. Ademais dos distritos específicos seleccionados, UNICEF incluíu outros distritos do país para intervencións en DC, tendo en conta a brecha identificada na prestación de servizos.

Sen embargo, as intervencións de desenvolvemento de capacidade usualmente se definen e implementan mediante un enfoque de arriba cara abaixo, tendo os niveis locais ou rexionais pouca capacidade para influír na formulación ou deseño das intervencións. Segundo a enquisa administrada aos actores nacionais, so o 10% das intervencións en DC foron definidas e operativizadas a nivel local. En parte, isto é causado pola tradición administrativa do Estado, altamente centralizada. Os entrevistados expresaron opinións similares indicando un baixo nivel de participación local na definición dos problemas e solucións.

Figura 17. Mapa de alcance xeográfico das intervencións de desenvolvemento de capacidade en Taxiquistán a nivel nacional



Fonte: Elaboración do autor para a presentación de análise de contribución feita a actores nacionais

Anteriormente sinalouse a ausencia dunha estratexia integral de desenvolvemento de capacidades por parte de UNICEF no país onde se planifiquen estratexicamente as actividades con este fin. Non se identificou ningunha taxonomía de capacidade nacional nin unha estratexia global de desenvolvemento de capacidade para o país que identifique as necesidades a nivel de país e as carencias de capacidade, destinatarios obxectivos baseados en necesidades e taxonomía; cun marco de resultados completo (onde as cuestións de xénero sexa incluído ou outras relacionadas co principio de non deixar a ninguén atrás, como poden ser as persoas con

discapacidades). Como foi discutido previamente, considérase esta taxonomía necesaria porque non todas as tarefas necesitan as mesmas capacidades.

A análise incluíu os datos dispoñibles sobre os indicadores de resultado e nivel de produto do Programa de País de UNICEF combinados cos datos proporcionados nos Informes Anuais da Oficina de País (*COARs – Country Office Annual Reports*), contrastados coa TdC. A continuación descríbese a análise de contribución das intervencións de desenvolvemento de capacidade por cada uno dos catro compoñentes de Programa de País.

4.3.2.3.1 Sobrevivir e prosperar nos primeiros anos

A Teoría do Cambio para este compoñente do Programa quedou definido así (UNICEF, 2015:5,6):

As principais brechas para a supervivencia e desenvolvemento infantil agrúpanse en catro categorías: 1) mal financiamento sanitario; 2) Prácticas de coidado familiar deficientes, incluídas a alimentación, a procura da saúde e a hixiene e o saneamento. 3) mala calidade dos servizos; e 4) Falta de coordinación a tódolos niveis.

Polo tanto, se se abordan estas catro grandes brechas, con especial atención aos primeiros 1.000 días de vida do neno que teñen implicacións durante toda a vida,

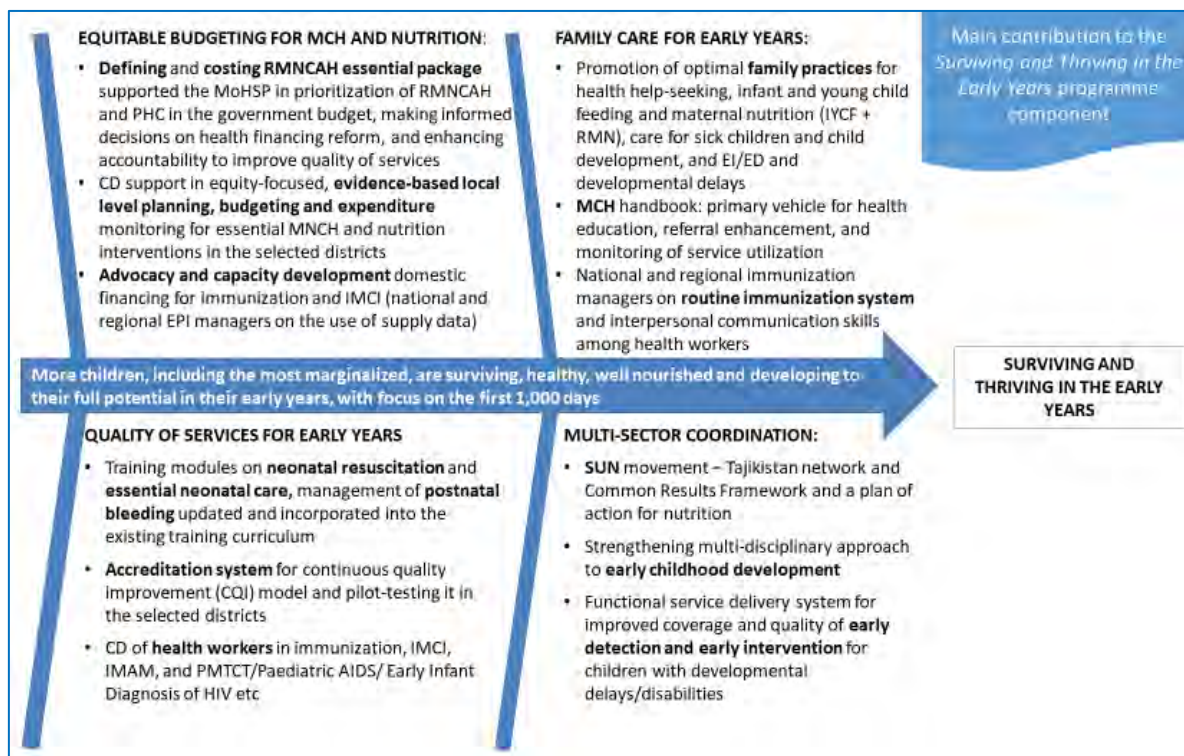
entón

os nenos terán mellores posibilidades de realizar os seus dereitos sobre a supervivencia e o desenvolvemento, á saúde, incluíndo nacer libre de VIH e benestar integral. O compoñente do programa ten como obxectivo reducir as carencias de equidade para os nenos e nenas en áreas pouco atendidas e dos nenos con discapacidade.

Para iso, este compoñente do programa aplica catro estratexias clave: (i) promover unha asignación e utilización orzamentaria aumentada, eficiente, transparente e equitativa en favor da saúde materna e infantil e a nutrición; (ii) a mellora das prácticas de coidado familiar; (iii) a mellora da calidade dos servizos e (iv) mellorar a capacidade do goberno na coordinación multisectorial. A calidade na prestación de servizos identifícase como unha brecha que incide na prestación de servizos de saúde materna, neonatal e infantil. Así este compoñente do programa ten como obxectivo mellorar a calidade asistencial, a través da asistencia técnica e a creación de capacidades para mellorar o control de infeccións nos servizos de saúde materna, neonatal e infantil, reforzar os sistemas de inmunización e aumentar a rendición de contas dos provedores de servizos.

Neste caso fíxose unha proposta de presentación para a comunicación aos actores clave co resumo das contribucións das intervencións de desenvolvemento de capacidade para a consecución dos resultados e, por ende, da situación dos nenos. Pretendeuse con isto, que fora mellor entendida a contribución das accións de desenvolvemento de capacidade cara o cambio buscando, mostrando en esquema tipo espiña de peixe ou diagrama de ishikawa a contribución a diferentes niveis.

Figura 18. Resumo das principais contribucións de desenvolvemento de capacidade en sobrevivir e prosperar nos primeiros anos



Fonte: Elaboración do autor para a presentación de análise de contribución feita aos actores nacionais

Da análise das intervencións de capacidade analizadas, non se encontrou contribución significativa no ámbito da formulación de políticas e no seguimento da implantación de proxectos na área de saúde materna, neonatal, infantil e nutrición; agás na capacidade para orzamentar en saúde grazas á asistencia técnica para costear o paquete básicos de servizos de saúde materno, neonatal, infantil e adolescente. A baixa capacidade de xestión e a falta de apropiación por parte dos actores clave crean barreiras para a aplicación efectiva dos protocolos clínicos, especialmente no ámbito da atención neonatal. Co apoio de UNICEF e outros socios actualizáronse módulos de formación sobre reanimación e atención neonatal esencial, así como a xestión da hemorraxia posnatal e incorporáronse ao currículo formativo existente na educación formal do país. Non obstante, a actualización periódica e o seguimento da aplicación doutros protocolos clínicos seguen sendo un reto.

En Taxiquistán non hai formación específica sobre nutrición. En consecuencia as intervencións de desenvolvemento de capacidade aumentaron para dotar de maior concienciación da importancia e coñecemento por parte do persoal sanitario. Actualmente, segundo a Estratexia Nacional de Desenvolvemento, a seguridade alimentaria e a nutrición son prioridades do Goberno.

A formación sobre previsión orzamentaria e adquisición de probas de VIH para aumentar a cobertura de probas entre as mulleres embarazadas nos servizos de saúde materna e planificación a nivel de atención primaria de saúde permitiu mellorar a planificación a nivel local centrada na equidade e na evidencia, así como o orzamento e o seguimento de gastos para

intervencións esenciais de saúde materna, neonatal, infantil, adolescente e nutrición. No seguinte apartado afóndase no estudo desta intervención.

Realizáronse actividades de sensibilizaicón en *Universal Salt Iodization*, así como formación e reunións a nivel comunitario e con produtores en dúas rexións para promover o uso de sal iodizado. Con todo, os sistemas de monitorización existentes tanto do Goberno como de UNICEF non permiten avaliar plenamente a eficacia destes esforzos de construción de capacidades medido no uso poboacional de sal iodizado.

O compoñente do programa “Sobrevivir e prosperar nos primeiros anos” (ou *Early Years* no seu termo corto en inglés), co seu foco na saúde e nutrición materna e infantil, é o máis consistente na aplicación de intervencións de desenvolvemento de capacidades para a prestación de servizos. Isto pode ser, en certa medida, explicado por décadas de experiencia global e rexional de UNICEF, así como por ter conceptos e sistemas estandarizados e probados. Ao mesmo tempo, como pasa con con outros compoñentes do programa, a recepción de sevizos depende moito da capacidade da poboación para demandar servizos, o que require un enfoque de DC que debería ser parte indispensable da estratexia global de DC por parte da Oficina País de UNICEF.

4.3.2.3.2 *Ensino de calidade e inclusivo*

A Teoría do Cambio para este compoñente do Programa quedou definido así (UNICEF, 2015:6,7):

As principais brechas na educación agrúpanse ao redor (i) do acceso á escola, especialmente para nenos con discapacidade e nenas na educación secundaria superior; (ii) a insuficiente calidade da ensinanza; (iii) Acceso a e uso de oportunidades de aprendizaxe temperá para nenos pequenos; (iv) Ambiente escolar seguro.

Polo tanto, a TdC sostén que

se os nenos e nenas, incluídos os máis marxinados (como os nenos con discapacidade, de minorías étnicas, familias con escasos recursos, migrantes) teñen acceso á educación e reciben unha instrución de ensino/aprendizaxe centrada nos nenos e nenas nun ambiente de aprendizaxe seguro,

e se os nenos pequenos poden acceder á aprendizaxe temperá na súa lingua materna,

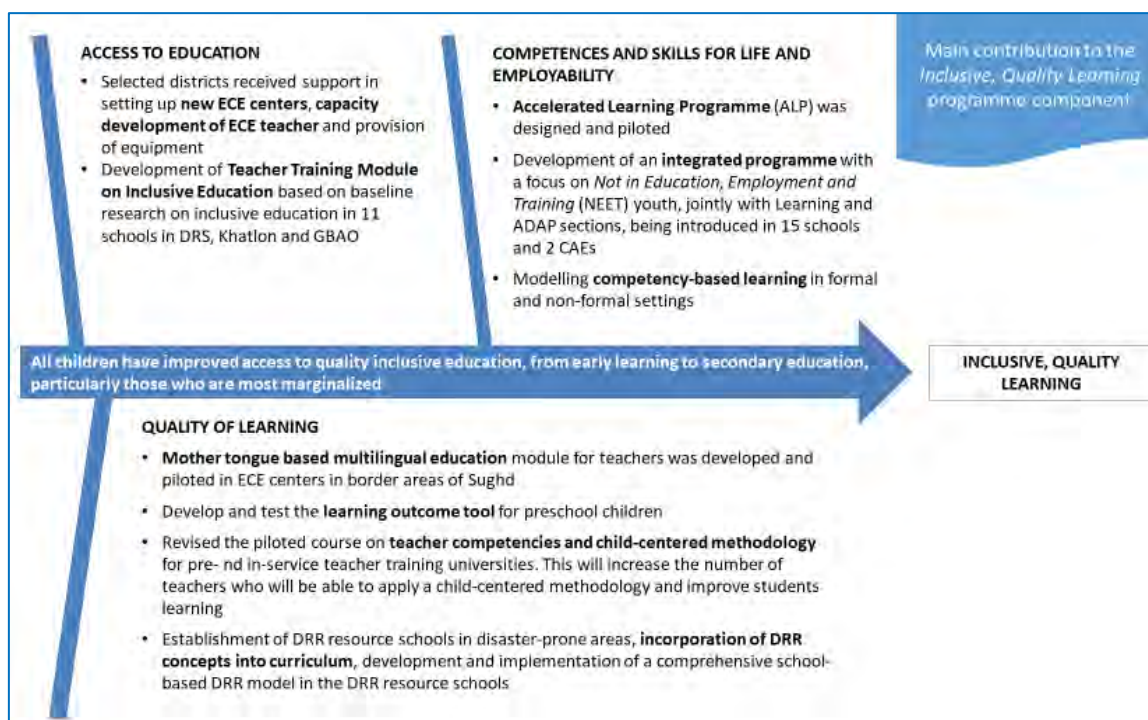
entón

todos os nenos do país terán os seus dereitos sobre a educación realizados.

Este compoñente do Programa de UNICEF estivo apoiando un mellor acceso á educación e de maior calidade, baseándose nos esforzos continuos para fortalecer a formación dos educadores para promover o ensino centrado no alumnado e apoiar un sistema educativo inclusivo. No programa de país 2010-2015 conseguíranse notables avances na educación infantil, a través do desenvolvemento dun modelo alternativo, que foi adoptado polo Goberno e que se está replicando, co obxectivo de duplicar a matrícula e alcanzar o 25 por cento dos nenos de 3 a 6 anos en 2020. UNICEF apoiará ao Goberno para alcanzar este obxectivo, aproveitando recursos e mantendo un enfoque de calidade e equidade no acceso. Isto é crucial xa que, aínda unha vez conseguidos os plans do Goberno para 2020, tres cuartas partes dos nenos de 3 a 6 anos seguirán sen estar matriculados en centros de

educación. O programa axuda ao Goberno na transición prevista a un sistema educativo de 12 anos, incluíndo a reforma curricular asociada. UNICEF traballa co Ministerio de Educación e Ciencia para reforzar a política, planificación, seguimento e orzamento baseados na evidencia. O desenvolvemento de capacidades é unha das estratexias clave para garantir que as reformas planificadas sexan deseñadas e cumpridas para resolver os problemas aos que se enfronta o sector educativo en Taxiquistán.

Figura 19. Resumo das principais contribucións de desenvolvemento de capacidade en ensino inclusivo e de calidade



Fonte: Elaboración do autor para a presentación de análise de contribución feita a actores nacionais

Segundo datos do Programa de País, durante os anos 2014-2017, a taxa de matriculación da educación preescolar non aumentou por encima do 12,5%. Considerando as insuficientes asignacións de recursos públicos, as dinámicas demográficas cun crecemento intensivo da poboación, a dependencia do financiamento externo e a inasumibilidade dos pais para cubrir taxas, o obxectivo do Programa, porén, foi aumentar a matrícula 25 por cento para nenos de 3 a 6 anos ata 2020.

Co fin de mellorar a equidade e a calidade da educación desde os primeiros anos para nenos pertencentes a minorías, desenvolveuse un módulo de educación plurilingüe para os profesores baseado na lingua materna e pilotouse en centros de educación en zonas fronteirizas onde a maioría dos nenos proceden de minorías étnicas. Neste marco, UNICEF desenvolveu e pilota un modelo sobre educación bilingüe integrada en quince centros educativos, que inclúe formación do profesorado, dotación de materiais a profesorado, e creación de centros de recursos.

O desenvolvemento de habilidades e competencias para a empregabilidade de adolescentes é un tema prioritario para UNICEF e desenvolveron conxuntamente entre diferentes compoñentes da Oficina de País un marco de competencias para adolescentes que permitise guiar a programación de UNICEF en Taxiquistán. Como resultado formáronse adolescentes con aprendizaxe baseada en competencias en contornas formais e informais.

Unha das áreas clave das intervencións no marco do compoñente de Ensino do Programa de País está centrada en nenos con discapacidade e educación inclusiva. A pesar de que o Goberno ten políticas para proporcionar educación inclusiva, os nenos con discapacidade representan o grupo de nenos máis marxinados cun 80 por cento fóra da escola, segundo datos da OCDE de 2009. As observacións finais do Comité dos Dereitos do Neno (CRC) en 2017 afirman que os nenos con discapacidade teñen un acceso extremadamente limitado á educación. UNICEF desenvolveu capacidade nas escolas de formación profesional para apoiar aos nenos con discapacidade.

En resumo, as características esenciais dos esforzos de desenvolvemento de capacidade no marco deste compoñente do programa son (i) orientación cara á institucionalización dos módulos formativos en educación formal curricular en institucións de formación; (ii) a súa integración con outros compoñentes do programa da Oficina de País de UNICEF; (iii) enfoque sistemático que incorpora desenvolvemento/revisión de currículos, módulos, directrices e formación física e supervisión de apoio aos aprendices.

4.3.2.3.3 *Desenvolvemento adolescente e participación (ADAP)*

A Teoría do Cambio para este compoñente do Programa quedou definido así (UNICEF, 2015:7,8):

Os beneficiarios primarios do programa ADAP son os e as adolescentes e nenos/as con 10 a 19 anos. Estes compoñen o 21% da poboación do país, e os mozos ata os 24 anos segundo a definición de mocidade da ONU (15 a 24 anos).

Polo tanto, a TdC sostén que

***Se** os adolescentes e os mozos/as, incluídos os procedentes de minorías étnicas e persoas con discapacidade, con VIH ou cun historial de conflitos coa lei, reciben unha atención de saúde de calidade, incluída a saúde mental,*

***se** teñen acceso e se benefician dunha educación de calidade e de oportunidades para un emprego,*

***e se** están capacitados para tomar decisións sobre a súa vida e sobre as súas comunidades,*

entón

serán capaces de realizar todo o seu potencial e ser axentes de cambio e defensores de sociedades inclusivas, tolerantes e pacíficas.

O resultado do programa oríéntase a un (i) marco mellorado e orzamento ampliado para que os adolescentes promovan a realización dos seus dereitos á información, servizos de calidade e participación (con enfoque específico na xeración de evidencias e na política baseada na evidencia); (ii) mellora da demanda e o acceso dos/as adolescentes, incluídos

os máis marxinados, a información e servizos amigables para mozos/as; (iii) mellora das oportunidades para que os/as adolescentes participen na toma de decisións e contribúan ao desenvolvemento e cohesión social nas súas comunidades. Entre outras estratexias, o compoñente do programa prevé o desenvolvemento de capacidade para diferentes actores: portadores de deberes a nivel local e nacional; os servizos prestados nos sectores da educación e a saúde, e os propios adolescentes e nenas.

Figura 20. Resumo das principais contribucións de desenvolvemento de capacidade para o compoñente dos adolescentes



Fonte: Elaboración do autor para a presentación de análise de contribución feita a actores nacionais

O que se encontrou foi que a capacidade a nivel local e nacional construíuse, sobre todo, para a entrega de servizos de saúde mental aos adolescentes, con formación a especialistas en saúde mental procedentes de sectores sanitarios e educativos. Houbo un esforzo por institucionalizar a formación con incorporación do módulo na formación profesional rutineira existente. Algunhas das restricións neste campo incluían a falta de formadores cualificados dentro do país dada a natureza das intervencións, a falta de colaboración intersectorial entre os actores clave, a alta rotación de profesionais, a apertura limitada ao coñecemento novo e innovador. Púxose en marcha un programa de saúde mental adolescente liderado polo goberno, poñendo de manifesto que o programa de saúde mental foi identificado como unha das prioridades emerxentes por parte do goberno.

4.3.2.3.4 Ambiente protector para nenos

A Teoría do Cambio para este compoñente do Programa quedou definido así (UNICEF, 2015:9):

Os nenos enfróntanse a varios tipos de risco e vulnerabilidades en todas as etapas da súa infancia. A configuración institucional para a protección da infancia en Taxiquistán non está claramente definida e está dotada con escasos recursos; a cobertura e calidade dos servizos de benestar e protección infantil son insuficientes. A gran maioría dos nenos e nenas con discapacidade non teñen acceso aos principais servizos sociais. Os nenos e nenas de familias numerosas enfróntanse a maiores privacións no acceso aos servizos públicos e no goce dos seus dereitos.

Polo tanto, a TdC sostén que

Se a política e o marco legal para a protección da infancia e a protección social se basean na evidencia e ten funcións e responsabilidades ben identificadas, isto servirá de base para unha asignación equitativa dos recursos e promoverá unha coordinación intersectorial máis forte cara a un ambiente protector mellorado e un mecanismo de vixilancia reforzado,

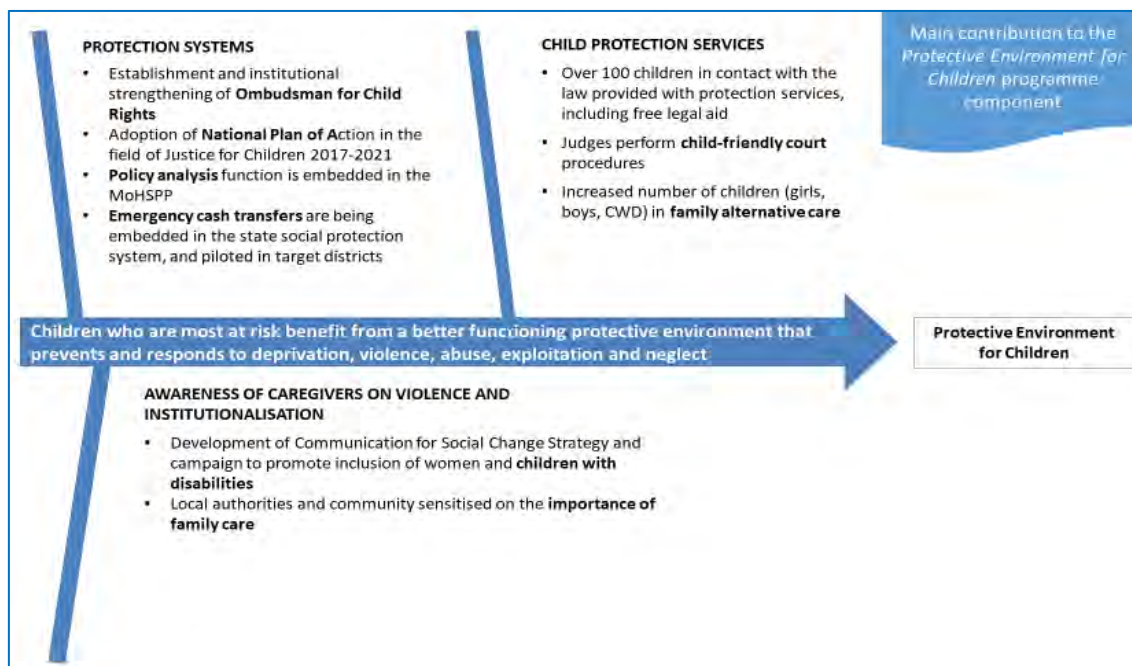
se as familias e as comunidades entenden os efectos prexudiciais da violencia contra os nenos, e se as entidades gobernamentais teñen maior capacidade para facer fronte á violencia contra os nenos e aplican a xustiza con enfoque infantil (child-friendly justice),

entón

os nenos e nenas de tódalas idades, incluídos os máis vulnerables (nenos con discapacidade, en contacto e conflito coa lei, de familias con poucos recursos e migrantes) terán un mellor acceso e beneficiaranse dunha maior calidade dos servizos, creando así un ambiente cara a prevención da violencia e responde a privacións, violencias, abusos, explotación e abandono, especialmente para os máis vulnerables.

O compoñente do programa de ambiente protector da infancia apoia ao Goberno, para (i) mellorar o sistema de protección infantil e protección social existente, incluíndo a medición da pobreza infantil; (ii) traballar na prevención da violencia contra a infancia a nivel familiar e comunitario; (iii) promover o uso de evidencias xeradas (enquisas e sistemas administrativos de recollida de datos) na formulación de políticas de protección social e asignación de recursos; (iv) sensibilizar sobre a inclusión social de nenos e mulleres con discapacidade. Así, as principais estratexias aplicadas, ademais de crear un ambiente propicio, cambiar as normas sociais e o marco lexislativo, é capacitar aos funcionarios policiais para que apliquen xustiza con enfoque infantil.

Figura 21. Resumo das principais contribucións de desenvolvemento de capacidade para para o compoñente de ambiente protector da infancia



Fonte: Elaboración do autor para a presentación de análise de contribución feita a actores nacionais

Baixo o compoñente do Programa de País de Ambiente Protector da Infancia, case o 100% das asignacións para o desenvolvemento de capacidades entraron no ámbito da xustiza para a infancia e a violencia contra os nenos, co ánimo de formar aos funcionarios policiais sobre procedementos de xustiza infantil. Isto deu lugar a un maior coñecemento e habilidades de fiscais, xuíces e policía. Ademais de garantir que as institucións de formación das axencias policiais teñan capacidade interna para realizar formación sobre xustiza para nenos de forma sostible, xuíces, policía e fiscais formáronse como *Master Trainers* de forma que poidan despois eles formar a outros colegas.

Ademais, na área de xustiza infantil, o acordo tripartito posto en marcha a partir de 2016 (UNICEF - ONGs - Goberno) permitiu achegar coñecementos técnicos que non estaban dispoñibles ou insuficientemente dispoñibles nas institucións de formación gobernamentais. Unha das lagoas é o feito de que non parece haber un plan integral de formación para xuíces, fiscais e policía. A formación ten un enfoque ad hoc. O outro gran desafío é o atraso da evidencia de como o DC é posto en práctica polos receptores das formacións e como os nenos se benefician dela indirectamente.

A pesar dalgúns bos resultados, por exemplo, o establecemento dunha metodoloxía nacional de medición da pobreza infantil, ou a decisión do Goberno de revisar dúas disposicións importantes do Código Penal (a obriga de comezar a interrogar aos nenos dentro das 12 horas seguintes á súa detención, en lugar das 24 horas como era antes do troco; e a redución da duración da custodia policial tras a detención, que pasou de 72 horas a 48 horas) estas non poden atribuírse directamente aos esforzos de desenvolvemento de capacidades de Unicef.

Constatouse por medio das enquisas e observación directa que os coñecementos e habilidades obtidos durante a formación traducíronse en prácticas reais no traballo.

4.3.2.4 Análise en profundidade dunha intervención de desenvolvemento de capacidade de nivel organizativo

A evidencia ata o momento é que as intervencións de desenvolvemento de capacidade están orientadas de forma maioritaria a aquelas necesidades de nivel individual e a desenvolver capacidades para a prestación de servizos por parte dos profesionais. Por iso, considerouse relevante coñecer en profundidade un caso atendendo a características diferentes, unha intervención que ten unha orientación a nivel de desenvolvemento organizativo e, en canto á taxonomía tomada como referencia, a elaboración de políticas. Unha das intervencións identificadas e descritas previamente foi a definir e diagnosticar o custe do paquete esencial de saúde reprodutiva, materna, neonatal, infantil e adolescente (RMNCAH nas súas siglas en inglés), co intento de apoiar o Ministerio de Saúde de Taxiquistán na priorización da saúde materno infantil e da atención primaria (APS) no orzamento gubernamental, tomar decisións informadas para o financiamento da saúde, e mellorar a rendición de contas para mellorar a calidade dos servizos. Foron revisados os documentos, como informes e presentacións, realizados no marco dese proxecto.

Para ese exercicio, Unicef contratou unha empresa de consultoría que acompañou o proceso, durante un ano, para a definición e cálculo do custo do paquete esencial de servizos. A hipótese da intervención era que ao concentrar os escasos recursos nos servizos esenciais que proporcionan a mellor relación custo-beneficio, espérase que este exercicio acade unha mellor eficiencia, equidade, rendición de contas e unha atención RMNCAH máis eficaz do sistema de saúde do país.

A definición, consenso cos actores do país e aprobación da lista do paquete de servizos RMNCAH foi realizada por nivel de atención (primaria, secundaria e hospitais terciarios), co establecemento de nivel de prioridade e racionalidade para a inclusión das intervencións de saúde. O paquete presentado tiña un carácter aspiracional ou normativo, pero vinculado coa realidade das brechas de capacidade e os procedementos ou guías de prestación de servizos

O paquete de servizos foi acordado no contexto dunha discusión máis ampla sobre financiamento do sistema de saúde e a cobertura sanitaria universal. Así mesmo, validouse en varias mesas redondas de debate e reunións técnicas¹⁷.

A relación de intervencións esenciais presentadas foi froito tanto de actividades de revisión documental como de traballo de campo. Para os primeiros, o equipo de consultores revisou as mellores prácticas internacionais, así como documentos estratéxicos e políticos nacionais e protocolos clínicos de forma exhaustiva. Para o segundo, o equipo recolleu información durante as visitas de campo ás instalacións sanitarias e organizou varias actividades de debate técnico e construción de consensos, incluíndo unha serie de reunións e un taller de consulta con actores clave.

O segundo fito do proxecto foi o cálculo de cursos do paquete de servizos esenciais de RMNCAH coa participación de expertos do Ministerio de Saúde e Finanzas a nivel nacional e subnacional. Este proxecto seguiu un enfoque de abaixo cara arriba (*bottom-up approach*) baseado nunha análise de custo normativa. Este enfoque mide a cantidade real de recursos consumidos pola intervención que se está custeando, achegan un valor a cada un destes recursos

¹⁷ De acordo ao documento revisado Final Report: Technical Assistance to the Ministry of Health and Social Protection (MoHSP) in Defining and costing the minimum Reproductive, Maternal, Newborn, Child and Adolescent Health (RMNCAH) Service Package.

e logo engaden unha proporción dos custos fixos do sistema para calcular o custo total de intervención.

O propósito final do exercicio de cálculo de custos era desenvolver a capacidade nacional para unha mellor elaboración de políticas de saúde, baseadas en evidencias. Tamén se buscaba dispor dunha ferramenta que permitise en tempo real facer seguimento do custe do paquete das intervencións seleccionadas.

A seguinte táboa resume os propósitos e obxectivos perseguidos co exercicio de cálculo de custos.

Táboa 12. Exercicios de cálculo de custos: finalidades e obxectivos.

FINALIDADES	OBXECTIVOS TÍPICOS
Avogacía ou incidencia	• Dirixido aos actores clave do país e aos financiadores externos para estimar a cantidade de recursos necesarios para acadar obxectivos de saúde ou as perdas ocasionadas se non se adoptan medidas.
Planificación e orzamentación	• Avaliar os requisitos de recursos e proxectar os custos futuros dos plans estratéxicos do sector saúde para fins de elaboración de políticas, xestión e orzamentación • Medir a eficiencia asignativa e técnica para identificar cales son as intervencións que poden ter o maior impacto por custo unitario dados os recursos limitados. • Estimar os custos que supón ampliar a cobertura de saúde ou proporcionar un paquete de beneficios
Establecemento das taxas de pago ao provedor	• Proporcionar unha base dos custos para os servizos de saúde a ser pagados a través dun sistema de pagamento ao provedor • Informar a toma de decisións sobre cobertura e as políticas de pago • Comparar os custos coas taxas de pagamento • Informar nas negociacións de contratos entre provedores e compradores e orientar o seguimento e a reavaliación dos contratos • Establecer acordos de financiamento baseados no rendemento
Mellora da xestión interna e do rendemento do provedor	• Comparar custos e rendemento de diferentes departamentos ou servizos dentro da rede de saúde • Establecer estándares e puntos de referencia para aumentar a rendición de contas • Informar a toma de decisións sobre operacións ou investimentos en infraestruturas • Proporcionar datos para a toma de decisións fundamentadas para mellorar a xestión e as operacións dos provedores

Source: JLN (2014).

O correcto deseño e os resultados do proxecto foron comprobados. Ó final do proxecto foi deixado ou entregado:

A definición do paquete mínimo de servizos de saúde reprodutiva, materna, neonatal, infantil e adolescente con indicación de intervencións prioritarias, nivel do sistema de saúde onde é prestado o servizo, recursos humanos necesarios, e medicamentos, equipamentos e outros insumos básicos para a súa prestación.

A construción de consenso e unha comprensión común sobre a definición e contido das intervencións de saúde consideradas como prioritarias.

Análise e definición conxunta cos actores do país, dos principais indicadores de saúde e que son as base das premisas para os cálculos de utilización de servizos: cobertura (real/desexada), poboación obxectivo,

prevalencia da enfermidade, número de profesionais sanitarios dispoñibles, liñas de base de equipamentos, entre outros.

Recompilación de datos de custe nacional sobre os insumos (medicamentos, equipamento, consumibles) para a prestación das intervencións consideradas

Recompilación de datos de custe internacional sobre insumos para a prestación das intervencións, para poder comparar e establecer as mellores estratexias de compra.

Recompilación de datos de custe nacional sobre gastos fixos (instalacións, enerxía, etc.) para a prestación das intervencións consideradas

Establecemento dunha metodoloxía de custeo contextualizada ao país e as súas institucións, e realización dos cálculos con escenarios a varios anos vista no país.

Elaboración dunha ferramenta interactiva para a realización do cálculo de custeo, seguimento, e planificación das intervencións, e traspaso ás institucións nacionais para o seu uso, incluíndo unha formación a técnicos nacionais.

Ademáis, realizáronse sesións de socialización e presentación final aos actores clave do país nesta temática.

Porén, para comprobar en que medida impactou na capacidade do país este proxecto, foi preciso ir un paso máis alá da análise a nivel de entrega dos produtos e asistencia no marco do proxecto, ao de implementación do paquete de saúde RMNCA así coma ao uso das ferramentas e metodoloxías. As estratexias de implementación de RMNCA teñen que facer fronte aos desafíos nacionais para proporcionar con éxito o paquete de atención sanitaria e mellorar os resultados dos coidados reprodutivos, maternos, neonatais, infantís e adolescentes.

Catro anos despois da finalización da intervención fíxose unha análise da continuidade dos beneficios por medio de informantes chave así como revisión documental do nivel de adopción e uso das ferramentas e aplicación das intervencións incorporadas no paquete definido. Neste senso, non se encontrou evidencia de que as recomendacións se implementaran, nin que se adoptaran as ferramentas e metodoloxías. Isto a pesar dos esforzos documentados por parte das axencias. Un exemplo, é o caso da intervención da suplementación con píldoras de ferro/ácido fólico que se deixou de suplementar á poboación desde 2019 cando as axencias deixaron de subministralas. Segundo algunhas interpretacións, isto significou un repunte nos datos nacionais de anemia. Outras intervencións como a fortificación de alimentos (*Food fortification*) foron incluídas no acervo legal do país, pero ata a elaboración desta investigación non foron convertidas en accións.

Así, a premisa do proxecto pola que a implementación total do paquete dependería dos recursos proporcionados polo Goberno e da asistencia internacional, pero tamén do progreso da reforma de saúde en curso, foi confirmada e no momento da análise non se tiña producido.

O proxecto, dentro das medidas para dotar de sustentabilidade ó mesmo, prevía o fortalecemento da función de planificación, seguimento e avaliación do Ministerio de Saúde a nivel central cun marco institucional que facilite o ciclo de retroalimentación entre a evidencia e a práctica. De maneira tanxible, esperábase que algunha unidade do Ministerio de Saúde asumira a ferramenta de custeo. Sen embargo, tal asunción non se ten producido ata o momento desta investigación.

Por último, non se institucionalizou o exercicio de cálculo de custes como unha práctica regular para informar o proceso de planificación e orzamentación. Non se ten creado unha unidade ou se asignou un grupo de persoas para actualizar a proxección periodicamente, utilizando arquivos baseados na ferramenta.

4.4 ACHADOS SOBRE A PRIMEIRA PARTE: ANÁLISE SOBRE APLICACIÓN DOS PRINCIPIOS DE DESENVOLVEMENTO DE CAPACIDADE NAS AVALIACIÓNS

A pregunta que se fai esta tese de investigación na súa primeira parte é ata que punto se integra e mide o desenvolvemento de capacidades nas avaliacións do SNU. Respecto á primeira hipótese, segundo as evidencias mostradas, pódese afirmar que as axencias do SNU nos países aplican o desenvolvemento de capacidade nas súas políticas ao desenvolvemento, máis non consideran e/ou non desenvolven o marco conceptual. Non se observa práctica de xustificar este tipo de intervencións incluíndo unha taxonomía ou tipoloxía do desenvolvemento de capacidade.

En segundo lugar, e polo que respecta á segunda hipótese, a avaliación das políticas ao desenvolvemento non considera o marco conceptual do desenvolvemento de capacidade para o deseño e execución e medición dos resultados. Identificouse que, en xeral, as intervencións de desenvolvemento de capacidades enchen unha brecha na formación regular dos países receptores, proporcionando un enfoque máis práctico. Ao mesmo tempo, o estudo demostrou que non todas as lagoas identificadas son pechadas con éxito segundo a interpretación dos actores dos países.

O seguimento dos indicadores ao nivel dos produtos (*outputs*) é insuficiente para avaliar os resultados das intervencións de desenvolvemento de capacidade. Os esforzos de desenvolvemento de capacidades requiren un sistema integral de seguimento, avaliación e aprendizaxe para capturar os resultados a nivel de produto (*output*) pero tamén de resultados (*outcome*). Non se identifica ningunha práctica sistemática xeneralizada ou teoría específica do cambio que explique como se utilizará o desenvolvemento de capacidades, en todo o seu contido conceptual, para conseguir o resultado de programas e proxectos.

En canto ao tipo de tarefa segundo a taxonomía empregada, o desenvolvemento das capacidades de prestación de servizos foi o tipo de tarefa na que se realizaron a maior parte dos esforzos. Isto é lóxico porque a prestación de servizos é intensiva en transaccións e hai evidencias de baixa calidade na prestación de servizos nos países onde traballan as axencias das ONU, e pola incidencia na calidade dos servizos para os beneficiarios.

Non se encontraron evidencias suficientes para extraer conclusións sobre ata que punto as consideracións de equidade e xénero se integraron ou non no deseño e implementación de intervencións de desenvolvemento de capacidades para reducir as desigualdades e potenciar as mulleres e as nenas mediante programas e políticas específicas. Os documentos revisados proporcionan algúns datos sobre a distribución xeográfica e de xénero das intervencións, o que resulta unha práctica bastante común.

Hai unha notable ausencia dunha estratexia integral de desenvolvemento de capacidades nos países por parte das axencias. A falta dunha estratexia nacional e un marco de resultados do desenvolvemento de capacidades, os efectos xerais do impacto da carteira de desenvolvemento de capacidade vense comprometidos desde un enfoque holístico.

Como se mencionou anteriormente, os destinatarios das intervencións de desenvolvemento de capacidades informaron de satisfacción xeral cos coñecementos e habilidades recibidos, e sinalan a contribución fundamental que fai as Nacións Unidas para o desenvolvemento dos seus países. Como foi mencionado, os principais esforzos identificados concentráronse en pequenas actividades e centráronse no enfoque de prestación de servizos. En moitos casos, a eficacia viuse pola alta rotación de persoal. Por iso, unha das prácticas habituais das axencias é facer formación de formadores que poidan replicar posteriormente e de forma áxil a novos

profesionais. As visitas de estudo foron recoñecidas como unha gran oportunidade para defender e xerar sinerxías positivas cos socios gobernamentais.

As limitacións no marco de M&E e a insuficiente aplicación das TdC na execución dos proxectos e programas, dificultan a obtención de conclusións sobre a contribución a resultados de maior nivel. Isto dificulta informar dun resultado definitivo sobre a contribución das intervencións de desenvolvemento de capacidade das axencias da ONU aos cambios na vida das persoas.

A maioría dos entrevistados que participaron en diversas actividades de DC mencionaron a utilidade da formacións recibidas, que era aplicable ao seu traballo diario, e supón a adquisición de novas habilidades e coñecementos. A institucionalización da formación no programa curricular estatal destacou como un factor importante para unha maior eficacia e sustentabilidade do desenvolvemento de capacidades. O enfoque sistemático que incorpora o desenvolvemento/revisión do currículo, módulos, directrices, formación física e supervisión de aos receptores de formación parece ser esencial para a coherencia e eficacia do desenvolvemento da capacidade.

Non existe unha estratexia documentada nin práctica sistemática de desenvolvemento de capacidades que inclúa a lóxica de custo-eficacia na selección das intervencións de DC. Non obstante, a análise mostrou que o enfoque de Formación de Formadores está ben valorado, desde o punto de vista da eficiencia, se se apoia en sesións de seguimento ou supervisión e actualización continuas.

Foi evidenciado que a eficiencia e eficacia das intervencións de desenvolvemento de capacidades dependen en gran medida da existencia e aplicación de estratexias, directrices, protocolos e ferramentas globais (como son por exemplo, cadeas de subministro, inmunización, protocolos de saúde materna, etc.) en comparación con aqueles ámbitos onde estes enfoques non están suficientemente definidos ou estruturados a nivel global (como son por exemplo protección infantil, nenos con discapacidade, etc.).

Identificáronse algúns exemplos de colaboración exitosa entre as axencias do SNU. Non obstante, a maioría das avaliacións e a percepción dos actores revelan que non hai suficiente colaboración con outras axencias do SNU na formulación ou implementación de intervencións de desenvolvemento de capacidades. O uso de servizos comúns, baseándose nos acordos existentes, pode mellorar significativamente a eficiencia global das intervencións.

A eficiencia das iniciativas de desenvolvemento de capacidade debe considerarse xunto coa sustentabilidade e a eficacia das mesmas. Isto supón un reto significativo xa que hai datos moi limitados como para sacar conclusións a este respecto debido á ausencia de sistemas de seguimento das intervencións de DC e a TdC específica; e dunha práctica sistemática que inclúa tamén unha estratexia de escalabilidade e/ou estratexia de saída.

Algúns desafíos estruturais identificados que poñen en risco a sustentabilidade das intervencións de desenvolvemento da capacidade son (i) a xeral deficiente capacidades nacionais para formular políticas con impacto, (ii) a rotación dos profesionais que prestan servizos públicos e que non permanecen moito tempo no mesmo posto, e (iii) en moitas ocasións a formación das axencias da ONU non ten certificación oficial no país de recepción, o que pode ter un impacto negativo na motivación dos empregados por participar das formacións.

Outro factor de risco para a sustentabilidade é a ausencia dunha estratexia de documentación explícita sobre as leccións aprendidas ou as boas prácticas das intervencións de desenvolvemento de capacidades. A análise dos documentos revisados destacou o valor da cooperación activa e as asociacións con principais axentes tradicionais e non tradicionais

(gobierno, comunidades, parlamentarios, medios de comunicación, sociedade civil, etc.) en tódalas fases de desenvolvemento e implementación de intervencións de desenvolvemento de capacidades, que é fundamental para a sustentabilidade dos resultados. As alianzas, especialmente a nivel local, tamén son necesarias para garantir a adopción de servizos e toma de decisións melloradas derivadas das actividades de DC, que, á súa vez, poden garantir a súa mellora continua se son apoiadas pola demanda da poboación.

A estratexia de centrarse no desenvolvemento de capacidade dos portadores de deberes (poboacións beneficiarias) e garantes de dereiros (xeralmente funcionarios públicos) dentro dos sistemas gobernamentais foi identificado como un factor de éxito para a sustentabilidade das intervencións das Nacións Unidas. Ao mesmo tempo, segue existindo un baixo nivel de participación local na definición dos problemas e solucións, e capacidade limitada para influír na formulación de políticas e estratexias debido a unha toma de decisións preeminentemente centralizado.

Por último, os acordos internacionais, como a Declaración de París, determinan que os países en desenvolvemento deben ser máis responsables e facultados para xestionar o deseño, implementación e seguimento da axuda ao desenvolvemento que reciben. Con este cambio de rol vén unha maior presión para ser responsable e demostrar resultados. Como consecuencia, os doadores engadiron capacidade de M&E á longa lista doutras capacidades que se espera que adquiran rapidamente os gobernos dos países en desenvolvemento.

PARTE 2

Figura 22. Ilustración dos pasos no proceso de investigación, parte 2.
Elaboración propia



5 PROPOSTA DE MODELO PARA AVALIACIÓN DAS ESTRATEXIAS DE DESENVOLVEMENTO DE CAPACIDADE

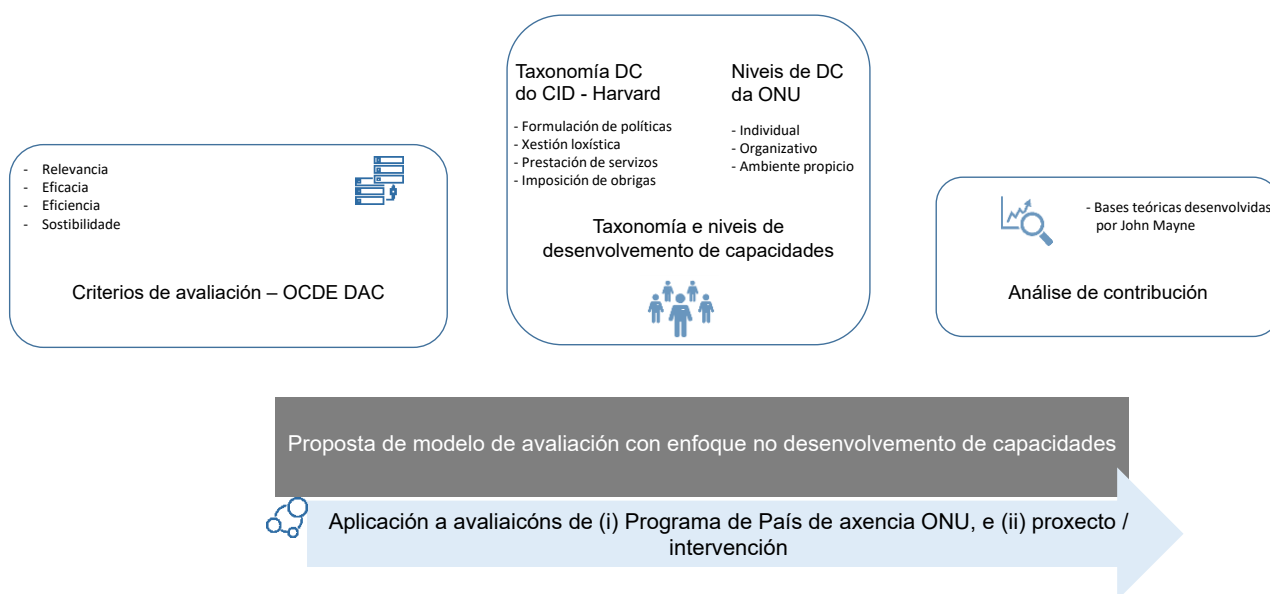
A segunda parte da investigación busca dar resposta á pregunta se é posible integrar e aplicar o enfoque de desenvolvemento de capacidade nas avaliacións das políticas ao desenvolvemento. Así a hipótese é que o corpo teórico do desenvolvemento de capacidades poden ser integrado nos enfoques e metodoloxías de avaliación dos programas das axencias das Nacións Unidas e das intervención ou proxectos das mesmas axencias.

Neste capítulo faise unha proposta de modelo de avaliación que integra o enfoque de desenvolvemento de capacidades nacionais. Este modelo tomado como referencia posteriormente en casos considerando dous tipos de avaliacións no marco do Sistema das Nacións Unidas. Os dous tipos considerados son:

- Avaliación de Programa de País
- Avaliación de Proxecto ou intervención

A figura abaixo destaca os principais elementos do modelo de metodoloxía proposto. Este ten tres compoñentes que o enmarcan: (i) os criterios de avaliación tal como foron definidos pola OCDE-DAC, a taxonomía proposta polos investigadores en políticas do desenvolvemento do CID da Harvard e os niveis de desenvolvemento de capacidade segundo a doutrina das Nacións Unidas, e (iii) o enfoque de avaliación de análise de contribución segundo a proposta desenvolvida por de John Mayne.

Figura 23. Marco teórico do modelo proposto para a avaliación das intervencións de desenvolvemento de capacidade



Fonte: Elaboración do autor

Na explicación do modelo e de forma xeral nesta tese, úsase o termo “intervención” como unidade de avaliación que abrangue o traballo das axencias da ONU en desenvolvemento de capacidade, sexa a nivel de Programa de País, proxecto ou iniciativas específicas. Os casos aplicáronse sobre tres das axencias das Nacións Unidas: UNICEF, PNUD e UNFPA. Tómase como enfoque a análise de contribución (Budhwani e McDavid, 2017; Dybdal, Nielsen, e Lemire, 2010) utilizando a Teoría do Cambio que é adaptada en función da tipoloxía de avaliación.

A análise da contribución (AC) é un enfoque baseado na teoría que se utilizou amplamente nos últimos anos para realizar avaliacións de intervencións para as que pode resultar difícil ou imposible determinar a contribución dunha intervención mediante outras metodoloxías existentes. Budhwani e McDavid (2017) fan unha revisión crítica da literatura e exploran a análise de contribución en detalle, discutindo os seus métodos, a evolución dos seus fundamentos epistemolóxicos para establecer a causalidade e algúns retos metodolóxicos que se presentan cando se aplica a AC na práctica. O seu artigo investiga a análise das contribución, a partir da ferramenta analítica creada por John Mayne, desde unha perspectiva tanto teórica como operativa. Dybdal, Nielsen, e Lemire (2010) estudan o alcance da análise de contribución mediante a revisión dos seus principios teóricos e metodolóxicos, e examinan a súa aplicabilidade práctica en relación a dúas avaliacións. Os autores consideran que a análise de

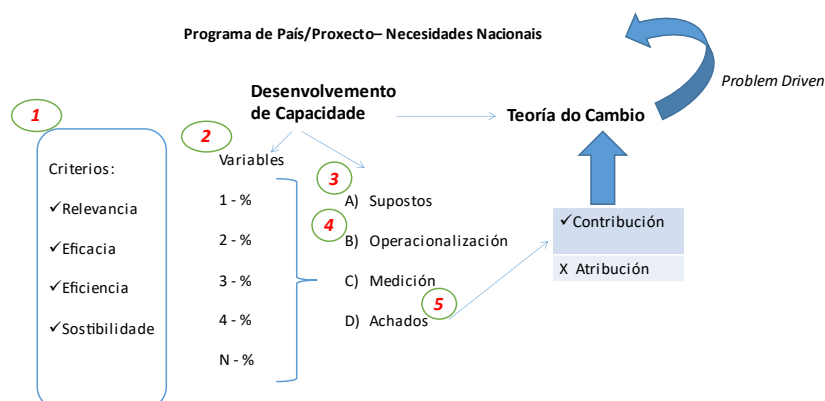
contribución ten moito que ofrecer ao panorama actual da avaliación baseada na teoría, pero que tamén se precisa unha maior elaboración do marco metodolóxico. Por iso, considérase relevante incluír nesta tese unha proposta de modelo de avaliación que integre o desenvolvemento de capacidade nun enfoque de análise de contribución con aplicación da teoría do cambio.

Para o modelo proposto, considéranse os criterios de avaliación formulados polo Comité de Axuda ó Desenvolvemento (CAD) da Organización para a Cooperación e o Desenvolvemento Económico (OCDE): relevancia, eficacia, eficiencia e sostibilidade. Estes foron amplamente descritos e discutidos previamente nesta tese. Criterios adicionais tais como cobertura, coordinación, coherencia ou impacto serán considerados en función do obxecto de análise. Ademais o modelo enmarcase nas Normas e Estándares do Grupo de Avaliación das Nacións Unidas (UNEG)¹⁸ e da Organización para a Cooperación e o Desenvolvemento Económico (OCDE), incluíndo as directrices éticas para as avaliacións da UNEG. Outro documento de referencia é o *Integrating Human Rights and Gender Equality in Evaluation – Towards UNEG Guidance* (UNEG, 2011).

5.1 CONCEPCIÓN XERAL DO MODELO DE AVALIACIÓN

O modelo proposto aplica o enfoque de análise de contribución con aplicación da Teoría do Cambio. As intervencións de DC serán organizadas arredor dos compoñentes do Programa de País ou dunha intervención ou proxecto, coa creación de capacidades como estratexia transversal. Isto axuda a vincular e valorar a contribución das intervencións á consecución dos resultados, para verificar o grao de relevancia, eficacia, eficiencia e sostibilidade das intervencións. Ademais, deben considerarse as principais categorías de tarefas segundo a taxonomía tomada (elaboración de políticas, xestión loxística, prestación de servizos, imposición de obrigas) e como a tarefa ou intervención facilita ou dificulta o seu fortalecemento. A seguinte figura tenta indicar pasos para operacionalizar o modelo. A partir duns criterios de avaliación, xa descritos, propóñense unha serie de variables específicas para o DC que se xuntan a outras orientadas a outras aproximacións; e uns indicadores de medición así como unha proposta para a presentación dos resultados e achados .

Figura 24. Esquema de operacionalización do modelo de avaliación proposto



Fonte: Elaboración do autor

¹⁸ <http://www.uneval.org/document/detail/1914>

O deseño de avaliación proposto é non experimental, e busca responder a preguntas descritivas e normativas, para analizar a contribución das intervencións de DC na consecución dos resultados. A premisa de partida é que aplicando certos mecanismos (incluíndo agora especificamente a ollada nas intervencións de DC) nas variables independentes (X), producírase un efecto sobre a variable dependente (Y), tendo en conta certos supostos que poden xerar efectos inesperados. Para coñecer o efecto producido sobre as variables dependentes foi importante definir os indicadores destas variables. Non se orienta a avaliación nin se pretende establecer ningunha análise de atribución dada a falta dun grupo de control (ou de comparación)¹⁹.

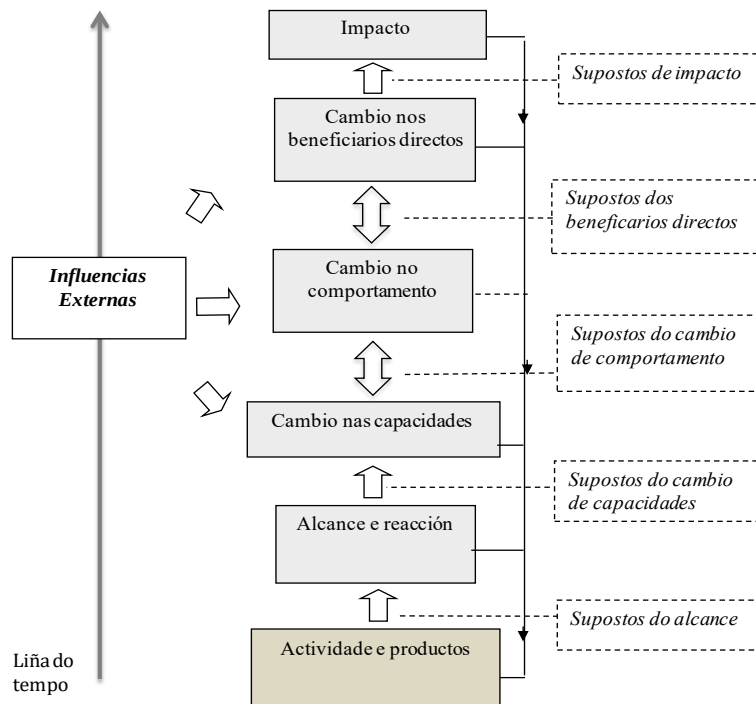
O modelo proposto está orientado a problemas (*problem driven*). Andrews, Pritchett e Woolcock (2015) estudaron o valor que teñen os problemas para impulsar unha construción efectiva de capacidades institucionais nun estudo de 44 proxectos do sector saúde que levaran a cabo o Banco Mundial e o Fondo Global a finais dos anos 90 e comezos da década seguinte (Andrews 2013). Tratando de explicar por que algúns proxectos eran considerados máis satisfactorios que outros, os autores encontraron evidencia que apuntaba cara dúas dimensións cruciais, unha delas era o “foco no problema” no deseño e a implementación dos proxectos: os proxectos exitosos ocupábanse de problemas específicos, definidos localmente, implementados dun modo continuo e comprobable.

Como se mencionou, aplícase un enfoque de análise de contribución baseado na teoría. A análise da contribución utiliza unha teoría explícita do cambio, que pasa por un proceso de avaliación para contrastar a teoría contra a lóxica e a evidencia. Este proceso permite confirmar ou non se a axencia contribuíu aos resultados esperados.

Hai moitas formas de representar as teorías do cambio. A figura 25 ilustra unha teoría do cambio xenérica básica que resultou útil en varios escenarios (Mayne, 2015), e será o modelo de partida usado.

¹⁹ A contribución considera que a túa influencia é só un dos moitos factores que contribuíron a un cambio, mentres que a atribución considera que a túa intervención foi o único motivo do cambio.

Figura 25. Teoría do cambio básica para intervencións complexas



Fonte: Mayne, 2015

A secuencia de recadros da figura é a vía de impacto asociada como cadea de resultados. Os compoñentes da TdC segundo foi definido por Mayne (2015:122) inclúen:

Os *bens e servizos producidos* son os produtos directos resultantes das actividades realizadas pola axencia.

O *alcance e a reacción* son os grupos obxectivo que están destinados a recibir os bens e servizos da intervención da axencia, así como a súa reacción inicial.

Os *cambios de capacidade* son os cambios nos coñecementos, actitudes, habilidades, aspiracións e oportunidades dos que recibiron ou utilizaron os bens e servizos da intervención da axencia.

Os *cambios de comportamento* son os cambios nas prácticas reais que se producen, e dicir, o grupo obxectivo da axencia fai as cousas de forma diferente ou usan os produtos da intervención.

Os *beneficios directos* son as melloras no estado dos beneficiarios individuais. Estes poden ser beneficios como o aumento de ingresos, o aumento do uso dos servizos de saúde, unha agricultura máis produtiva, ou, por exemplo, que os nenos teñan unha dieta máis nutritiva.

Os *cambios de impacto ou benestar* son as melloras acumuladas a longo prazo do benestar xeral dos beneficiarios individuais, como unha mellor saúde, a redución da pobreza e unha mellor seguridade alimentaria.

As hipóteses ou supostos do vínculo causal que se mostran nas caixas de puntos da figura identifican cales son os eventos e condicións que teñen que ocorrer para que cada vínculo da vía causal funcione como se esperaba. Son factores de apoio (*support factors* na terminoloxía

de Cartwright e Hardie (2012)), que xunto coas actividades da intervención son o paquete causal representado pola TdC que se espera que sexa suficiente para contribuír aos resultados esperados. É dicir, se se producen as actividades e se cumpren os supostos ou factores de apoio, entón conseguírase a contribución esperada. Se os factores de apoio por si só non son suficientes para provocar a contribución esperada, entón a intervención é unha parte necesaria do paquete causal e pódese dicir que a intervención é unha causa contributiva (Stern et al., 2012).

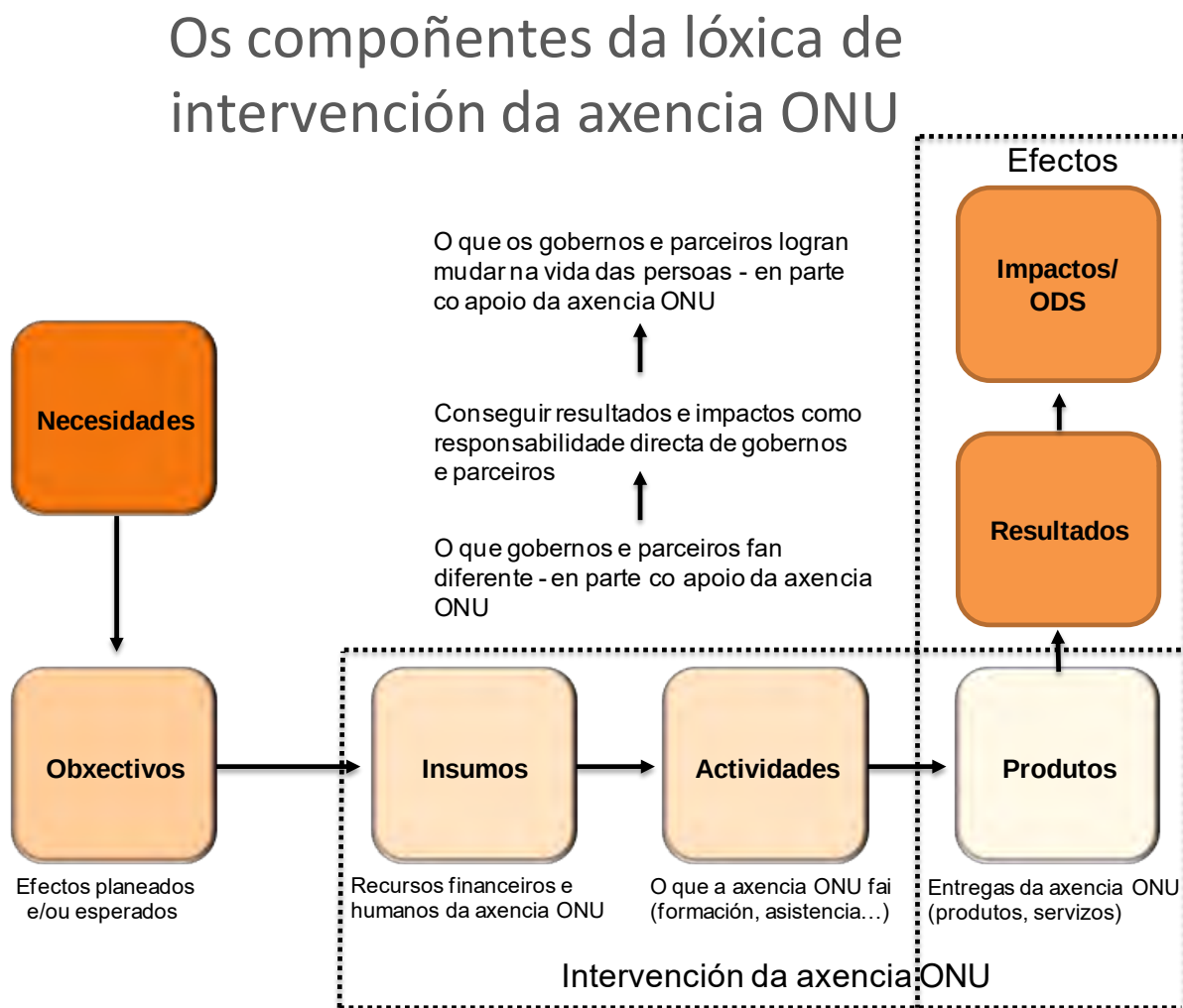
En resume, a proposta de modelo explorará os resultados conseguidos a través da avaliación da contribución que a axencia fai ao país. Trátase de verificar a teoría do cambio detrás das intervencións tendo en conta outros factores de contexto.

Algúns críticos suxiren que a análise de contribución contén un prexuízo ou sesgo positivo inherente debido ao seu foco no grao de contribución, o que suxire que o enfoque levaría a que sempre se atope unha contribución (Patton, 2012 citado por Budhwani e McDavid, 2017). Este problema de sesgo positivo tamén se identificou de forma máis ampla para o propio campo da avaliación independentemente do paradigma utilizado (Scriven, 1993). Especificamente na análise de contribución, esta noción pode xurdir debido á ausencia de estándares ou de un nivel dado de evidencia polo que se pode validar a relación de contribución cun posible sesgo subxectivo implicado na identificación e valoración da importancia de cada enlace causal nunha teoría do cambio, ou pola falta de explicacións alternativas debido á aplicación dunha "lóxica estreita" durante a fase de deseño ou reconstrución (Budhwani e McDavid, 2017). Como sinalan estes autores, estes desafíos poden ser inherentes a tódalas avaliacións baseadas na teoría.

Unha solución a este desafío é o estándar proposto por Mayne (2011, 2015) mediante o cal se pode determinar a contribución ao realizar a análise. Mayne suxire usar catro condicións mínimas para inferir causalidade. (i) A primeira condición é a plausibilidade (*plausibility*): a teoría do cambio postulada para a intervención en cuestión é crible se a cadea de resultados e a relación subxacente de como a intervención conduce aos resultados son plausibles, robustas e están baseadas e validadas por resultados existentes nas investigación e polo menos algúns actores clave. (ii) A segunda condición é a fidelidade (*fidelity*): as actividades de intervención son realizadas tal e como se propón na teoría do cambio. (iii) A terceira condición é unha teoría do cambio verificada: a teoría do cambio foi verificada polas evidencias recollidas, incluíndo que se observou realmente a cadea de resultados esperados e que se confirmaron tódolos supostos causais. Finalmente, a (iv) cuarta condición é ter en conta outros factores que teñen influencia garantindo que tódolos factores contextuais non tiveran influencia na teoría do cambio ou, se o fixeron, as súas achegas relativas foron consideradas dentro da teoría do cambio.

Considerando todo isto, o modelo proposto pretende afondar e ampliar a análise das relacións causais da cadea de resultados aliñada cos sistemas de funcionamento das axencias de Nacións Unidas. A lóxica da intervención describe, mediante hipotéticos vínculos causa-efecto, como se espera que o programa alcance os seus obxectivos (UNFPA, 2019). Na fase de deseño, os avaliadores deben estudar e examinar en detalle a lóxica de intervención para cada área programática. Os principais elementos dunha lóxica de intervención no contexto das Nacións Unidas están ilustrados na Figura abaixo.

Figura 26. Compoñentes da lóxica de intervención das axencias ao desenvolvemento da ONU



Fonte: Adaptado de UNFPA Evaluation Handbook, 2019

As *necesidades* corresponden ás demandas, problemas ou retos que deben abordar as intervencións financiadas pola axencia e os obxectivos (é dicir, os efectos previstos) deben responder ás necesidades. Os avaliadores poden atopar información sobre as necesidades iniciais no Programa de País. A Análise Común de País (CCA) e o UNDAF, previamente descritos nesta tese, tamén conteñen información sobre as principais prioridades e necesidades dos países, pero o seu alcance vai máis aló das áreas programáticas da axencia. Durante a fase de campo obtérase máis información sobre as necesidades.

Os *insumos ou recursos (inputs)* son os recursos financeiros, humanos e materiais postos a disposición pola axencia de Nacións Unidas para levar a cabo as actividades. Información relevante sobre os recursos poden ser conseguidas nos Plans Anuais de Traballo das axencias e nos sistemas de información das mesmas.

As *actividades* son accións realizadas ou traballos realizados, mediante os cales se mobilizan recursos para producir produtos (*outputs*) específicos. Nos Programas de País das axencias das Nacións Unidas, as actividades poden consistir nunha variedade de propostas: formacións, asistencia técnica, adquisición de equipos e medicamentos, apoio ó diálogo político etc. Os Planos Anuais de Traballo deben proporcionar información sobre as actividades planificadas.

Os *produtos (outputs)* corresponden aos entregables, é dicir, os produtos e servizos que resultan directamente das intervencións financiadas polas axencias das Nacións Unidas nun país. Polo tanto, os resultados neste nivel son totalmente atribuíbles ás intervencións das oficinas de país das axencias. A descrición dos resultados previstos das oficinas de país pódese atopar no Programa de País, nos Planos Anuais de Traballo e nos documentos de Proxecto.

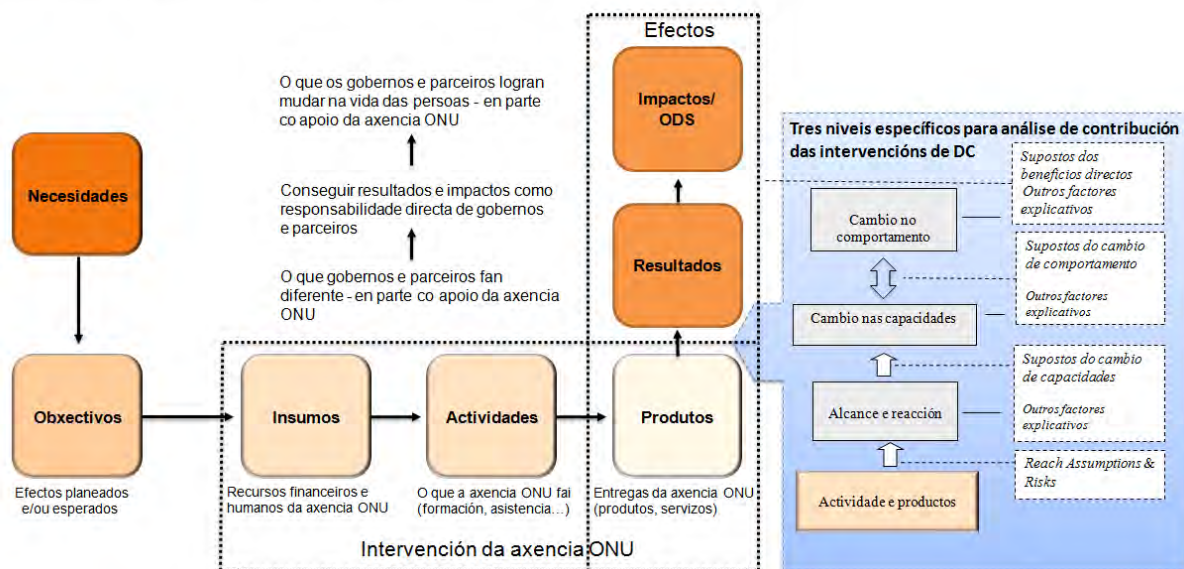
Os *resultados (outcomes)* son efectos a curto e medio prazo derivados dos produtos producidos pola axencia das Nacións Unidas combinados con intervencións doutros axentes de desenvolvemento. Os resultados tamén se ven afectados por factores externos que están fóra do control da axencia (contexto socioeconómico e político nacional, eventos climáticos, etc.). Corresponden a melloras tanxibles dos beneficiarios obxectivo en comparación coa situación de referencia. Implican unha mellora na calidade de vida dos beneficiarios e/ou na medida en que os beneficiarios fan as cousas de forma diferente. A descrición dos resultados esperados pódese atopar no Programa de País e nos documentos de proxecto.

O *impacto* correspóndese con efectos de nivel superior, xeralmente descritos en termos de progreso cara á consecución dos Obxectivos de Desenvolvemento Sostible ou avance no cumprimento dos compromisos adoptados polos países e axencias a nivel internacional.

Como foi descrito previamente o modelo propón afondar na análise do desenvolvemento de capacidades da lóxica de intervención en tres compoñentes da Teoría do Cambio para paliar as eivas identificadas na primeira parte da tese. Eses tres compoñentes da Teoría do Cambio que se toman da proposta de Mayne (2015) e se alían no sistema das Nacións Unidas son: alcance e reacción, cambio conseguido nas capacidades e cambio no comportamento das persoas. Esa análise permitirá valorar en mellor medida a relación dos produtos do Programa de País ou dun proxecto cos resultados esperados.

Figura 27. Compoñentes da lóxica de intervención das Nacións Unidas e integración co enfoque da análise de contribución

Os compoñentes da lóxica de intervención da axencia ONU



Fonte: Elaboración do autor

A sostibilidade do desenvolvemento de capacidade

Como foi sinalado, as teorías do cambio son amplamente utilizadas na planificación e avaliación de intervencións para diversos propósitos. Poden axudar a deseñar intervencións, servir de base para avaliacións baseadas na teoría, axudar a xestionar intervencións ou constituír un marco para informar sobre o rendemento (Mayne e Johnson, 2015). A maioría das intervencións teñen a expectativa que os beneficios obtidos continúen unha vez que remate a propia intervención. Porén, como sinalan Sridharan e Nakaima (2019) raramente se realiza a planificación para a sostibilidade das intervencións, e tampouco no desenvolvemento das teorías do cambio se soen identificar os problemas de sostibilidade. Estes autores suxiren que tomar unha perspectiva de planificación orientada cara a sostibilidade fomentará un recoñecemento dos programas como sistemas complexos que operan ademais en organizacións complexas. Así, o enfoque de sostibilidade non só argumentará sobre os impactos causais dun programa específico, senón que tamén demostrará como un programa implementado dentro de contextos organizativos específicos pode servir como catalizador para unha variedade de intervencións. Unha ollada na sostibilidade tamén prestará atención a liñas de tempo realistas en canto ao impacto, en lugar de tratar de establecer impactos dentro dun marco burocrático predeterminado (Sridharan e Nakaima, 2019).

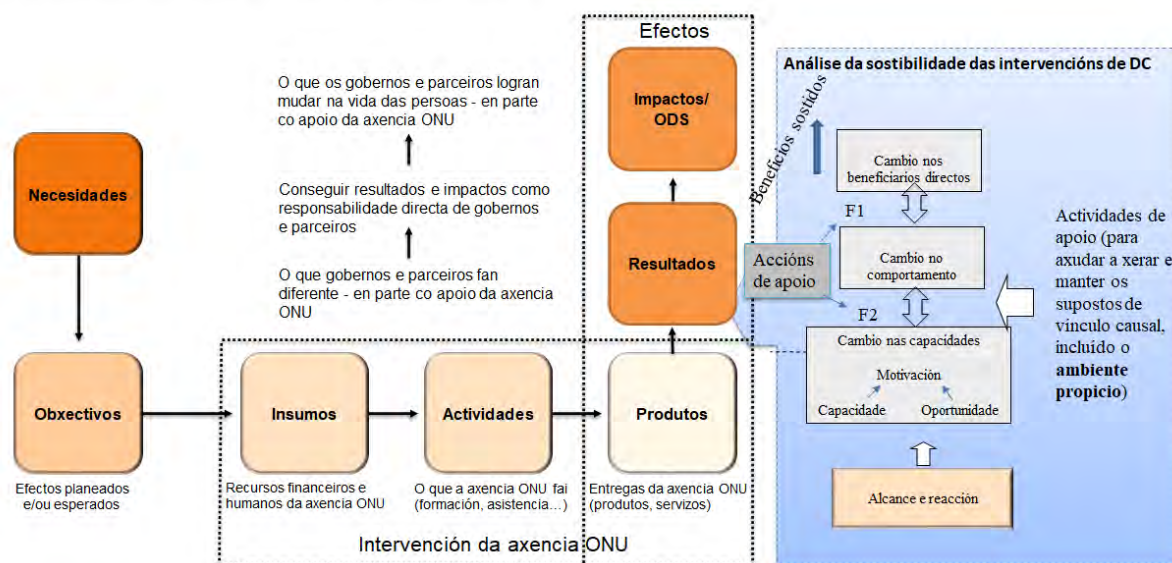
Seguindo co traballo destes autores o modelo proposto nesta tese incorpora a sostibilidade como elemento de especial necesidade nos exercicios de avaliación, en liña cos problemas de sostibilidade das intervencións de desenvolvemento de capacidade amplamente discutidos no capítulo dedicado ao marco teórico e normativo da axuda ao desenvolvemento nomeadamente a Axenda 2030.

A sostibilidade é entendida como o grao no que os beneficios netos dunha intervención continúan ou é probable que continúen e se manteñan no tempo (OECD/DAC, 2019). Adáptase ao contexto dos programas das axencias da ONU, a proposta de Mayne (2020) que pon o foco

en que a maioría das intervencións implican cambiar o comportamento dun ou máis grupos de actores, ou das institucións. Este autor propón unha síntese da investigación das ciencias sociais sobre o cambio de comportamento de Michie, Atkins e West (2014 citado en Mayne, 2020), que argumentan que o comportamento (identificado como B de *behaviour*) cámbiase a través da interacción de tres elementos necesarios: capacidades (C), oportunidades (O) e motivación (M), por iso o título de *modelo COM-B*²⁰. De aí que Mayne no seu desenvolvemento fale de *modelo COM-B ToC*.

Figura 28. Compoñentes da ToC e integración coa sostibilidade dos cambios producidos

Os compoñentes da lóxica de intervención da axencia ONU



Fonte: Elaboración do autor

Como se ilustra na figura 28, intégrase na análise da lóxica de intervención da axencia, o enfoque na sostibilidade. Dous elementos son incorporados no enfoque da avaliación para permitir a análise de sostibilidade, ademais da xa comentadas. Por un lado as accións de apoio que son aquelas accións emprendidas por un actor para garantir que se cumpren os supostos en cuestión, é dicir, os esforzos de compromiso necesarios para axudar a garantir que se produzan os supostos de vínculo causal. A retroalimentación (marcada como F1 e F2 na figura) introducen a non linealidade do modelo, mostrando que leva tempo cambiar o comportamento e producir beneficios directos, indicando un probable mecanismo de auto-reforzamento (Mayne, 2020). O entorno propicio comprende todos aqueles eventos e condicións necesarios para que a teoría do cambio funcione. Normalmente refírese a contextos máis aló da intervención. O resto dos elementos xa foron comentados previamente, sendo estes dous,

²⁰ Capacidade é definido como “the individual’s psychological and physical capacity to engage in the activity concerned. It includes having the necessary knowledge and skills”. Motivación é definido como “all those brain processes that energize and direct behaviour, not just goals and conscious decision-making. It includes habitual processes, emotional responding, as well as analytical decision-making”. Oportunidade é definido como “all the factors that lie outside the individual that make the behaviour possible or prompt it”. (Michie, Stralen and West, 2011: 4 citado en Mayne, 2020)

accións de apoio e retroalimentación, os que axudarán deseñar ou avaliar a sostibilidade das intervencións.

5.1.1 Operacionalización do modelo

Segundo a Mayne (2011) propóñense seis pasos para aplicar a análise de contribución e para operativizar o modelo proposto arriba descrito.

O primeiro paso é comprender e avaliar o modelo lóxico dun Programa de País ou dun proxecto. O modelo lóxico describe vías causais que mostran as conexións entre a secuencia de pasos para pasar das actividades ao impacto. Nesta fase, ademais da comprensión do modelo lóxico, a análise de relevancia da intervención realizarase intentando responder á cuestión: ata que punto os obxectivos e deseño da intervención responden ás necesidades dos beneficiarios, e ás prioridades globais, nacionais e dos socios, e continúe facéndoo se as circunstancias cambian²¹. Ao final desta fase, a avaliación estará con capacidade de recoller:

Supostos ou hipóteses e contexto: fan referencia aos factores sociais, políticos e económicos existentes no lugar onde se está a aplicar a intervención e á influencia destes no éxito potencial da intervención. As hipóteses establecidas baséanse na comprensión completa dos factores contextuais, así como nas teorías e o coñecemento baseado na evidencia que poden estar dispoñibles a partir de intervencións similares na mesma rexión.

Definición do problema: describe a natureza e a extensión do problema que debe ser abordado, e a importancia da intervención.

Modelo lóxico: insumos ou recursos, actividades, produtos, resultados, impactos. Identificación dos recursos necesarios para implementar as actividades da intervención, describindo as propias actividades e, a continuación, os resultados inmediatos.

A continuación faise unha proposta xeral de variables a incluír neste paso de análise da Teoría do Cambio que, en canto aos criterios de avaliación, se relacionan coa análise de relevancia

Táboa 13. Exemplo de variables chave TdC 1º paso - análise de relevancia.

- Análise de necesidades dos diversos grupos de actores clave antes da programación da intervención e dos planes anuais de traballo
- Selección de grupos obxectivo para intervencións apoiadas pola axencia - coherencia coas necesidades identificadas, así como coas prioridades nacionais
- Identificación do principio "Non deixar a ninguén atrás" mediante o uso de datos descompostos ou desagregados para identificar mulleres, nenos, mozos e grupos vulnerables e abordar as barreiras que lles impiden acceder a servizos e oportunidades.
- Priorización dos grupos de poboación máis vulnerables e/ou excluídos nas intervencións e planos anuais de traballo
- Necesidades de desenvolvemento de capacidades - Obxectivos e resultados da intervención (nivel alcance e reacción e impacto da TdC)
- Realización de estudos e xustificación para a identificación de poboación obxectivo e definición do alcance das actividades de desenvolvemento de capacidades (nivel alcance e reacción da TdC)
- Obxectivos e resultados nos planos de desenvolvemento nacionais e nos plans sectoriais - Obxectivos e resultados da intervención
- Resultado do Plan Estratéxico da axencia a nivel global - Obxectivos e resultados da intervención
- TdC da axencia a nivel global - TdC da intervención
- Obxectivos e prioridades do UNDAF (*United Nations Development Assistance Framework*) - Obxectivos e resultados da intervención
- Principios e política de igualdade de xénero e empoderamento da muller - Obxectivos e resultados da intervención
- Resposta da axencia no país aos cambios sanitarios, políticos e sociais provocados por emerxencias nacionais
- Adaptación dos obxectivos, intervencións e utilización dos fondos tendo en conta os cambios nas prioridades nacionais
- Apoio prestado a mulleres vulnerables, nenos, mozos e outros grupos ante situacións de emerxencia.
- Estratexias da axencia e intervencións - contexto do país post-emerxencia

Fonte: Elaboración do autor

Como se resalta subliñado no cadro superior, inclúense dúas variables para o criterio de relevancia relacionadas especificamente co desenvolvemento de capacidades a dous niveis da TdC: (i) impacto, e alcance e reacción. Estas variables son operativizadas nas ferramentas descritas máis adiante neste documento. Porén, o resto de variables capturan atributos das intervencións, incluíndo as de desenvolvemento de capacidade.

O segundo paso do modelo é aplicar avaliación ex post²² da TdC da intervención obxecto de estudo. A figura 25 refírese a unha teoría xenérica do cambio "básica". Só mostra un actor realizando actividades pero para intervencións máis complexas, como son as que realizan as axencias dos organismos multilaterais, hai que colaborar e traballar con outros actores (gobiernos, sector privado, ONGs, academia) e influír no seu comportamento. Tendo isto en conta, será moito máis útil desenvolver unha subteoría do cambio para cada unidade de análise

²² As teorías do cambio son modelos de como se espera que se produza o cambio (caso ex ante) ou como se produciu (caso ex post). Mayne, 2015

clave, como resultado, obxectivo ou problemática: unha teoría aniñada do cambio ou unha teoría do alcance (usarase o tempo en inglés *Nested Theory of Change* ou *Nested TdC*). Este enfoque é especialmente útil para a análise de intervencións porque permiten dividir unha intervención complexa en subcompoñentes máis sinxelos e prácticos/manexables para fins de estudo, xestión ou seguimento (Richards, 2019). Só cando engadimos as suposicións aos vínculos causais no modelo lóxico obtemos unha teoría do cambio. As *nested TdC* axudan á secuenciación das intervencións e mostran como se encaixan as diferentes partes dunha intervención complexa para facilitar un plan de seguimento e avaliación eficaz que identifique que información é necesaria para cada subteoría do cambio (Mayne, 2015).

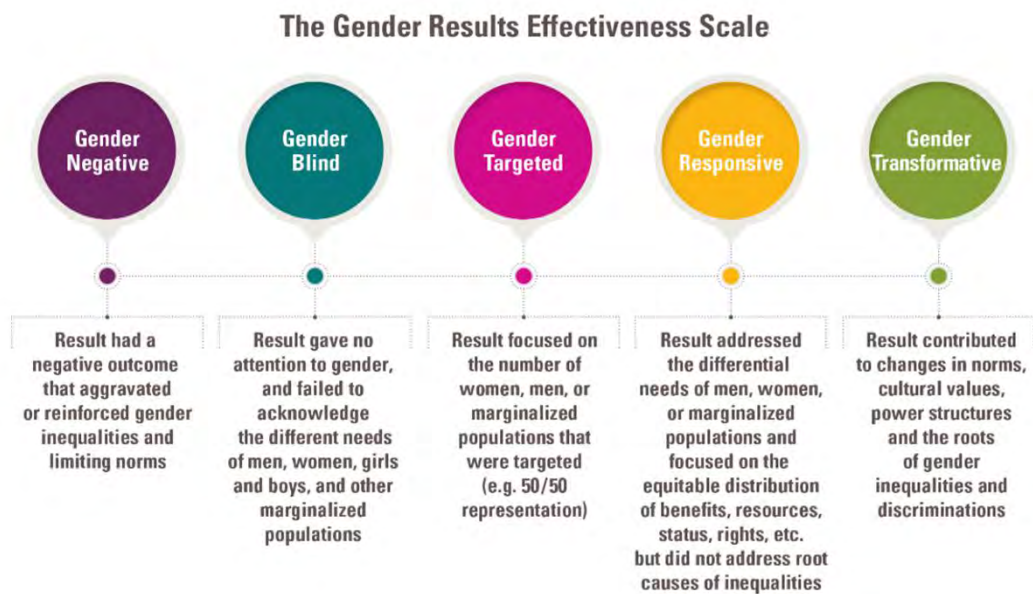
O modelo proposto, que se aplicará nesta tese en dous casos, analizará para cada nivel clave das intervencións obxecto de estudo, os vínculos causais coas hipóteses. En termos probabilísticos, utilizarase a o termo proposto por Mayne (2015) *probabilidade suficiente* para describir a suficiencia do paquete causal da intervención, o que significa que, neste caso, o paquete causal probablemente produciu ou producirá unha contribución ao resultado observado. Mostrar que a intervención é unha causa contributiva é demostrar que o paquete causal da intervención é probablemente suficiente e que a intervención é en si un elemento necesario do paquete causal (Mayne, 2015). Esta rúbrica é desenvolvida máis adiante no apartado sobre a elaboración de conclusións e recomendacións.

Para avaliar a **eficacia** da intervención, propónse analizar o grao de control que ten ou pode ter a axencia sobre os supostos de vínculo causal. Seguindo a Mayne (2015), os supostos etiquetaranse como [O], sobre os cales a axencia ten influencia nula ou moi pouca; [I], onde a axencia pode ou debe ter unha influencia, directa ou indirecta; ou [C], onde a axencia debería poder controlar directamente o suposto. O modelo proposto avaliará se a intervención principal é unha causa contributiva desencadeante e unha causa contributiva **sostible** dos resultados. Intégranse deste xeito os criterios de eficacia e sostibilidade dentro do modelo da TdC. Para operativizalo, desde o punto de vista do desenvolvemento de capacidades, inclúense variables específicas que permitan capturar a eficacia e sostibilidade da intervención.

O xénero incluírase como tema transversal que impregnará os criterios de avaliación. Usarase para analizar a relevancia, a eficiencia, a eficacia e a sustentabilidade nun diálogo co enfoque principal dos ODS “Non deixar a ninguén atrás” (LNOB nas súas siglas en inglés)²³. A Escala de Eficacia de Xénero desenvolvida polo PNUD utilizarase como referencia principal para avaliar os resultados a nivel de produtos e de resultados. En termos prácticos, para cada criterio de avaliación engadirase unha pregunta específica de xénero para axudar a facer a análise en combinación coas dimensións dos dereitos humanos e as discapacidade. As preguntas buscarán situar o resultado nunha escala de 1 a 5, desde o *gender negative*, *gender blind*, *gender targeted*, *gender responsive* ata o *gender transformative*.

²³ Non deixar a ninguén atrás (Leave No One Behind – LNOB) é a promesa central e transformadora da Axenda 2030 para o Desenvolvemento Sostible e os seus Obxectivos de Desenvolvemento Sostible (ODS). Representa o compromiso inequívoco de todos os Estados membros da ONU para erradicar a pobreza en todas as súas formas, acabar coa discriminación e a exclusión, e reducir as desigualdades e vulnerabilidades que deixan atrás ás persoas e minan o potencial dos individuos e da humanidade no seu conxunto.

Figura 29. Gender Effectiveness Scale



Fonte: Evaluation UNDP Contribution to Gender Equality and Women's Empowerment, UNDP, 2015

Para operativizar este segundo passo inclúense variables específicas que permitan capturar a eficacia e sustentabilidade da intervención.

Táboa 14. Exemplo de variables chave TdC 2º paso - análise de eficacia e sustentabilidade.

EFICACIA

- Desempeño dos indicadores de produto e resultado da intervención
- Produtos directos resultantes das actividades realizadas na intervención.
- Grupos destinatarios aos que se destinan os bens e servizos da intervención da axencia
- Cambios de capacidade nos coñecementos, actitudes, habilidades, aspiracións e oportunidades dos que recibiron ou utilizaron os bens e servizos da intervención da axencia.
- Cambios de comportamento nas prácticas reais que se producen no grupo obxectivo da intervención da axencia.
- Beneficios directos ou melloras no estado dos beneficiarios individuais.
- Relación entre a axencia e os socios nacionais
- Intervencións para o desenvolvemento de capacidade nacional (a nivel individual, organizativo e ambiente propicio) - fendas sectoriais
- Marcos normativos desenvolvidos no mandato da axencia
- Políticas públicas desenvolvidas no mandato da axencia
- Datos desagregados nos indicadores de produto e resultado da intervención
- Resultados da intervención vinculados a cambios nas normas, nos valores culturais, nas estruturas de poder e nas raíces das desigualdades de xénero e da discriminación.
- Participación das poboacións vulnerables no deseño das actividades das que se pretende beneficiar
- Enfoque de Non deixar a ninguén atrás (LNOB) - produtos e actividades en cada resultado
- Socios e beneficiarios clave da axencia: percepción das intervencións da axencia
- Resultados de indicadores do Informe Nacional Voluntario dos ODS - actividades da intervención

SUSTENTABILIDADE

- Estratexias e mecanismos para a apropiación nacional dos resultados
- Análise ou estratexias de ampliación xeográfica das intervencións.
- Produción e sistematización de boas prácticas con potencial de escalar/expandir.
- Apoio financeiro da axencia - investimento de recursos doutros doadores (fundacións, organizacións da sociedade civil, doadores internacionais, etc.) en proxectos en consonancia coas áreas e prioridades programáticas da axencia
- Compromisos políticos e financeiros formais para dar sustentabilidade aos produtos da intervención (como políticas, plans, estudos, sistemas)
- Nivel de apoio orzamentario para os resultados da intervención, incluídas as políticas públicas e o fortalecemento da capacidade (por exemplo, formación recorrente de recursos humanos públicos)
- Actuacións de igualdade de xénero e protección dos máis vulnerables por parte do Goberno
- Programas de desenvolvemento de capacidades implementados como parte da intervención
- Integración dos módulos formativos nas normas/protocolos/sistemas de acreditación nacionais
- Criterios para a selección e realización de avaliacións das intervencións de desenvolvemento de capacidades individuais (capacitacións) a diferentes niveis (por exemplo, responsables políticos, provedores de servizos, loxística).
- Intervencións de desenvolvemento da capacidade organizativa (asistencia técnica)

- Intervencións de desenvolvemento da capacidades para crear ambiente propicio (regras, políticas)
- Mulleres e homes participaron e accederon en igualdade de condicións ás oportunidades de capacitación (porcentaxe de homes e mulleres participantes no curso)
- Risco de factores ambientais (por exemplo, aumento do nivel do mar, patrón de precipitación cambiante, tamaño e distribución das poboacións biolóxicas) que dificulten os resultados da intervención

Fonte: Elaboración do autor

O seguinte paso (3) é reunir as evidencias. A recollida de datos e evidencias será un proceso iterativo, primeiro reunindo todo o material dispoñible, deixando unha investigación máis exhaustiva para máis tarde. A evidencia para validar a teoría do cambio será necesaria para os tres niveis: resultados observados, supostos sobre a teoría do cambio e outros factores que inflúen.

Será útil recoñecer dous tipos diferentes de cambios de capacidade e comportamento. Os primeiros son cambios incrementais ou adicionais ao estado previo á intervención, como aprender novas técnicas e habilidades ou adoptar novas prácticas. Estes son relativamente máis fáciles de levar a cabo que outros cambios máis difíciles de observar, como pensar os problemas de forma diferente ou cambiar as prácticas de comportamento. Por este motivo, para reforzar a evidencia e a triangulación da información, propónse a realización de enquisas aos destinatarios de intervencións de desenvolvemento de capacidades.

O cuarto paso será construír e redactar o relato da contribución. Analizarase se a cadea de resultados é forte (boa evidencia dispoñible, lóxica forte, baixo risco e/ou ampla aceptación polos actores) e cales son febles (pouca evidencia dispoñible, lóxica débil, alto risco e/ou pouco acordo entre os actores); e se os actores clave están de acordo coa interpretación. Diseñárase un modelo de diagrama de teoría do cambio causal, como os presentados anteriormente, para mostrar as vías de impacto e os detalles dos supostos do vínculo causal da teoría do cambio.

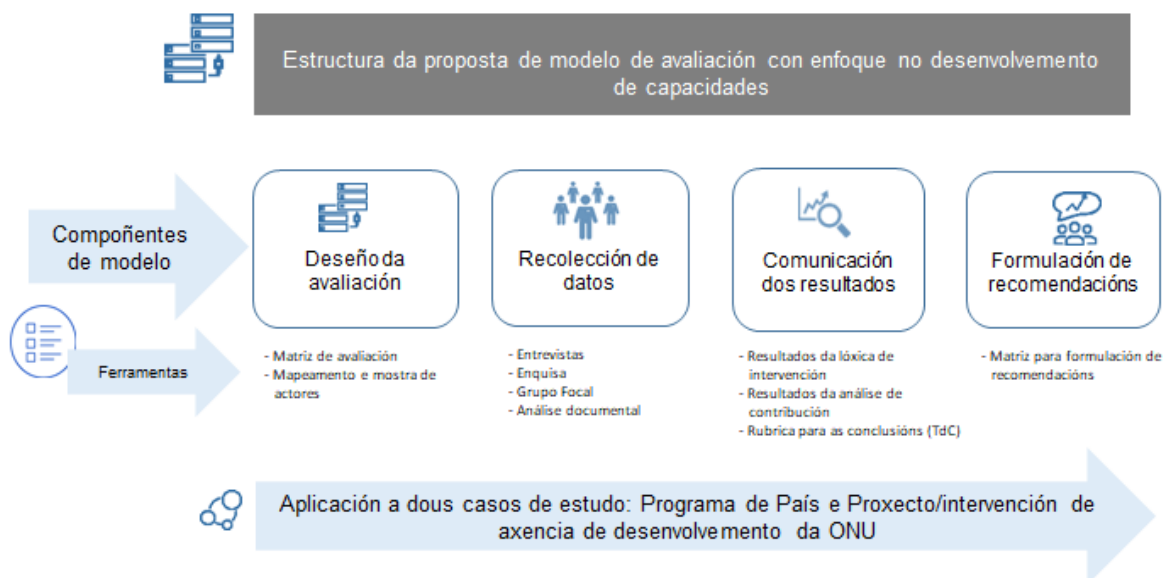
O quinto paso é buscar probas adicionais a partir das presentacións e retorno por parte dos actores. Utilizaranse técnicas de triangulación para asegurar a calidade técnica. O sexto paso é revisar e reforzar a historia da contribución para a súa presentación e entrega definitiva.

5.2 COMPOÑENTES E FERRAMENTAS DO MODELO DE AVALIACIÓN

Unha vez que se definiu o marco do modelo de avaliación, as bases teóricas e se describiron os pasos para a súa operativización, neste apartado descríbense cales son os compoñentes do modelo de avaliación proposto con enfoque de análise de contribución e incorporación do corpo teórico do desenvolvemento de capacidade. Debe precisarse que se propoñen aqueles elementos engadidos a ser incluídos nas avaliacións de programas de país e intervencións ou proxectos de axencias da ONU, non excluíntes doutros elementos das avaliacións. O primeiro dos compoñentes do modelo é o deseño da avaliación e xira arredor de dous instrumentos: a matriz de avaliación e o mapeo e mostra de actores que participarán. O segundo compoñente é o de recolección de datos e propón o uso, no mínimo, de entrevistas individuais e grupais, enquisas, e revisión documental. En terceiro lugar para a redacción e comunicación dos resultados propónse un esquema de relatorio de resultados tanto da lóxica de intervención como de resultados da análise de contribución. Por último, o cuarto compoñente é unha proposta de rúbrica para as conclusións e formulación de recomendacións propoñéndose un esquema para

a análise e formulación das mesmas. A figura 30 resume os compoñentes e ferramentas que se propoñen para a aplicación do modelo de avaliación.

Figura 30. Compoñentes do modelo de avaliación proposto e ferramentas



Fonte: Elaboración do autor

5.2.1 Deseño da avaliación

A fase de deseño da avaliación está dedicada á estruturación do proceso de avaliación. O obxectivo desta fase é adquirir unha comprensión profunda tanto da intervención (Programa de País ou proxecto) da axencia da ONU como do contexto do país. Formularanse as preguntas de avaliación e propoñense os métodos máis axeitados para a recollida e análise de datos. A partir dun marco de mostraxe/mapeamento de actores, os avaliadores tamén seleccionan unha mostra de actores ós que se aplicarán as ferramentas no traballo de campo para a recolección de datos. A continuación descríbense dúas ferramentas principais de avaliación onde son incorporadas variables que incorporan a perspectiva de desenvolvemento de capacidade.

5.2.1.1 Matriz de avaliación

Para o modelo de matriz aplícase a proposta desenvolvida polo UNFPA (2019) xa que se adapta ben ó enfoque de Teoría do Cambio ó tomar como base de análise o suposto ou hipótese relacionada con cada pregunta de avaliación. A matriz de avaliación resume os aspectos fundamentais do exercicio de avaliación: especifica o que se avaliará e como se fará.

Na fase de deseño, a matriz delinea o foco da avaliación. Reflicte o proceso que comeza coa definición dos criterios de avaliación e remata coa determinación dos requisitos de datos en canto ás fontes e métodos de recollida empregados para responder ás preguntas de avaliación.

A matriz proposta especifica: as preguntas de avaliación; os supostos ou hipóteses particulares que se van avaliar en cada pregunta; os indicadores, as fontes de información que se utilizarán para responder ás preguntas; e os métodos e ferramentas de recollida de datos que se aplicarán para recuperar os datos.

Durante a fase de campo, a matriz empregárase como marco de referencia para comprobar que tódalas preguntas de avaliación están sendo contestadas. Ao final da fase de campo, a matriz será utilizada para verificar que se recolleron evidencias suficientes para responder a tódalas preguntas da avaliación. Como parte do exercicio de transparencia das evidencias, a matriz de avaliación deberá incluírse no documento de informe de avaliación, cousa que non sempre se aplica como se evidenciou nos resultados da análise das avaliacións que se mostraron no capítulo cuarto desta tese.

Táboa 15. Proposta de matriz de avaliación

Preguntas de avaliación: Inclúiranse as preguntas de avaliación por cada criterio ²⁴ .	
- Incluír subpreguntas de avaliación - que serán despois despregadas en supostos a ser testados	
Supostos a avaliar	É a unidade mínima do obxecto de avaliación e relaciona a pregunta de avaliación coas fontes de información. Limita máis a pregunta de avaliación especificando en que deben centrarse os avaliadores e que deben comprobar con precisión cando intentan responder á pregunta.
Indicadores/Criterios	Inclúe aqueles indicadores que se empregarán para informar do cumprimento ou non dos elementos enumerados na columna “supostos a avaliar”.
Fontes de información	Nesta columna especificanse os documentos e informantes que proporcionarán os datos e a información que analizarán os avaliadores para responder ás preguntas. A táboa de mapeo de actores clave debe estar aliñada coas fontes de información para identificar e preseleccionar os informantes clave.
Métodos e ferramentas para a recollida de datos	Nesta columna indícanse as técnicas que se empregarán para recoller os datos das fontes. Os métodos propostos no modelo, como xa se indicou, son a análise documental, as entrevistas individuais, as discusións en grupo focais e cuestionarios.

Fonte: Elaboración do autor adaptado do modelo proposto polo UNFPA (2019)

As variables relacionadas co desenvolvemento de capacidades serán incluídas nos supostos e indicadores de medición. Algúns indicadores, que se operativizan máis adiante nas ferramentas de avaliación son:

Táboa 16. Variables mínimas para análise de Desenvolvemento de Capacidades.

Variables mínimas para análise de DC
Relación entre obxectivos e resultados da/s intervención/s e as necesidades do país en desenvolvemento de capacidades
Estudos de xustificación e alcance de intervencións das actividades de desenvolvemento de capacidades con identificación de poboación obxectivo
Tipoloxía e niveis das intervencións de desenvolvemento de capacidade
Identificación xeográfica (Localidades ou provincias) onde se realizaron os adestramentos/talleres/actividades de desenvolvemento de capacidades e cobertura de persoas receptoras
Lagoas ou deficiencias de capacidade do país en xeral, e da organización receptora da intervención en particular
Habilidades e destrezas adquiridas nas formacións resultado da intervención de desenvolvemento de capacidade

²⁴ Debe considerarse que unha pregunta de avaliación pode dar resposta a un ou varios criterios

Produtos resultado da intervención de desenvolvemento de capacidade

Cambios en políticas, leis ou normas sociais resultado da intervención de desenvolvemento de capacidade

Fonte: Elaboración do autor

5.2.1.2 Mapeamento²⁵ de actores

A proposta de modelo considera que os avaliadores deben ter unha visión completa dos actores clave (gobierno, socios de execución, beneficiarios, sociedade civil, doadores, etc.) que: (i) participaron na preparación e implementación do Programa de País ou do proxecto; ou (ii) foi afectado directa ou indirectamente pola súa aplicación. Os actores clave identificados serven como fontes importantes de información para os avaliadores. Poden proporcionar tanto datos cuantitativos como información cualitativa, que os avaliadores deberían utilizar para analizar a contribución da axencia aos cambios para cada resultado do programa de país ou proxecto.

O criterio para a mostra dos actores clave deberá incluír:

1. Actores implicados en intervencións da axencia da ONU no país tanto con bo como con mal rendemento.
2. Todo tipo de actores para cada produto/resultado do Programa País, proxecto ou intervención, é dicir, socios gubernamentais, axencias de execución, outros socios, beneficiarios directos e indirectos (incluídos grupos marxinados e mozos) e doadores.
3. Para cada produto/resultado, os actores asociados ás actividades en curso, así como ás actividades (atendendo aos Plans Anuais de Traballo da axencia da ONU) que xa foron rematados.
4. Actores involucrados en actividades tanto na capital como nas rexións/provincias/distritos do país.
5. Actores involucrados en actividades con orzamentos grandes e modestos.
6. Actores involucrados tanto en actividades regulares como en intervencións puntuais ou piloto.
7. Actores implicados en actividades de execución nacional (NEX) e coa modalidade de execución directa²⁶.
8. Actores implicados con intervencións rexionais ou internacionais.
9. Actores que traballan nos mesmos temas que a axencia da ONU ou mesmos espazos pero que non son socios.
10. Actores que recibiran formación ou transferencia de capacidades por parte da axencia de Nacións Unidas.

Este último criterio incorpora o nivel de receptor de formación sobre o que poder aplicar e analizar a formación recibida.

²⁵ O “mapeamento” consiste na identificación de toda a gama de actores directa ou indirectamente implicados e/ou afectados polo Programa de País, proxecto ou intervención (UNFPA, 2019).

²⁶ NEX úsase cando existe a capacidade adecuada no Goberno para acometer as funcións e actividades do Programa de País ou proxecto. NEX: overall responsibility and assumption of accountability by host Government for the formulation and management of UNDPsupported programmes and projects” (Governing Council decision 92/22 of 26 May 1992). NEX should be the norm, taking into account needs and capacities of recipient countries UN General Assembly (Resolution 47/199 of 22 December 1992). (ver UNDP Delivery Methods NEX DEX ou policy and procedures for development and approval of the Country Programme Action Plan (CPAP), 2012). NEX: overall responsibility and assumption of accountability by host Government for the formulation and management of UNDPsupported programmes and projects” (Governing Council decision 92/22 of 26 May 1992). NEX should be the norm, taking into account needs and capacities of recipient countries UN General Assembly (Resolution 47/199 of 22 December 1992).

5.2.2 Recolección de datos

Un dos obxectivos das avaliacións das axencias das Nacións Unidas é producir unha análise rigorosa que conduza a recomendacións operativas. Os métodos de recollida de datos e a súa correcta aplicación, así como a selección das técnicas e métodos de análise de datos, determinarán a calidade do informe e a utilidade dos resultados da avaliación (UNFPA, 2019). Os seguintes métodos son os propostos para o modelo desenvolvido:

5.2.2.1 Revisión documental

A revisión documental será usada para comprender o contexto do país e a intervención da axencia da ONU (Programa de País ou proxecto), para identificar os actores clave, para recoller datos secundarios cualitativos e cuantitativos conforme descrito na matriz de avaliación, identificar preguntas específicas da entrevista, e validar e contrastar as conclusións preliminares da avaliación.

Os documentos máis habituais son: informes previos de avaliación; documentos do proxecto como poden ser informes de progreso e seguimento, estudos técnicos sobre unha área temática concreta; resumos e informes estatísticos, etc.

A operacionalización das variables para analizar o desenvolvemento de capacidade na revisión documental é a busca de evidencias que mostren a racionalidade na identificación e selección das intervencións para o desenvolvemento de capacidades. Así, as variables que se deben ter en conta no momento da revisión documentan son, sen ánimo de exclusividade, as seguintes:

Análise de como os obxectivos e resultados da/s intervención/s están relacionadas coas necesidades do país en desenvolvemento de capacidades.

Identificación de estudos de xustificación e alcance de intervencións das actividades de desenvolvemento de capacidades e identificación de poboación obxectivo.

Existencia dunha tipoloxía de intervencións de desenvolvemento de capacidade.

Identificación das localidades/provincias onde se realizaron os adestramentos/talleres/actividades de desenvolvemento de capacidades.

Identificación dos produtos desenvolvidos resultado das intervencións da axencia da ONU.

Identificación de cambios en políticas, leis ou normas sociais resultado das intervencións da axencia da ONU.

Os datos secundarios obtidos mediante a revisión documental complementarán os datos primarios (obtidos mediante entrevistas individuais e grupais) mediante o exercicio de triangulación, é dicir, verificar e contrastar a validez dos resultados preliminares.

5.2.2.2 Entrevista individual e discusión en grupo

A entrevista é a técnica pola que o investigador solicita respostas a unha persoa a preguntas predeterminadas deseñadas para obter información detallada sobre as impresións ou experiencias desa persoa, ou para obter máis información (PNUD, 2021). Tamén se consideran entrevistas grupais, a un pequeno grupo (de seis a oito persoas), para explorar opinións en profundidade dos actores chave, puntos de vista similares ou diverxentes sobre unha iniciativa

ou política de desenvolvemento, para recoller información sobre os cambios tanxibles e non tanxibles derivados dunha iniciativa (PNUD, 2021).

A entrevista pode estar estruturada ou ter un formato menos estruturado (Gubrium e Holstein, 2001). Para o modelo desta tese son propostas entrevistas semiestructuradas e entrevistas grupais. Na entrevista semiestructurada o guión ou lista de temas será usado de maneira aberta. O guión da entrevista lista unha serie de temas sobre os que o investigador quere entrevistar. Esta lista pode incluso se compartida previamente co entrevistado. En estudos dedutivos as preguntas da entrevista estarán baseadas na operacionalización das variables derivadas do marco teórico (Van Thiel, 2021).

Para o caso, e no ámbito concreto do desenvolvemento de capacidade, as variables a introducir no guión de entrevista son:

Principais lagoas ou deficiencias de capacidade do país en xeral, e da organización en particular.

Beneficios para a organización obtidos na intervención da axencia da ONU en desenvolvemento de capacidade.

Uso na organización das habilidades e destrezas adquiridas nas formacións ou produtos resultado da intervención de desenvolvemento de capacidade.

Lagoas ou deficiencias de capacidade do país en xeral, e da organización receptora da intervención en particular.

Identificación de produtos resultado das intervencións da axencia da ONU.

Identificación de cambios en políticas, leis ou normas sociais resultado das intervencións da axencia da ONU.

5.2.2.3 Enquisa ou cuestionario

A enquisa ou cuestionario proporciona un enfoque estandarizado para obter información sobre unha ampla gama de temas dun gran número e diversidade de actores sobre as súas actitudes, crenzas, opinións, percepcións, nivel de satisfacción, etc. respecto das operacións, produtos, resultados e factores contextuais dunha intervención da axencia (PNUD, 2021).

Igualmente como no caso da entrevista, no cuestionario estarán incluídas preguntas que permiten operacionalizar as variables de estudo. O cuestionario proposto é dirixido a tres grupos polo que as cuestións serán diferentes:

- 1- Cuestionario dirixido a nivel de xerentes ou directores de institucións nacionais. Variables a incluír:

Tipo (gubernamental, ONG, OSC, etc.), tamaño e sector da organización.

Posto dentro da organización.

Brecha na capacidade que se quería superar coas intervencións financiadas pola ONU.

Tema da intervención de desenvolvemento de capacidade que recibiu a organización.

Valoración da intervención de desenvolvemento de capacidade.

Uso das habilidades e destrezas adquiridas nas formacións ou produtos resultado da intervención de desenvolvemento de capacidade.

Existencia de actividades, discusións ou seguimento relacionados con formación ou outras actividades de desenvolvemento de capacidade.

Figura 31. Proposta de cuestionario a xerentes aliñando criterios de avaliación e operativización das variables

Survey to national partners – manager positions

- Please indicate the type of organization you work for:
 - Government
 - NGO
 - International organization
 - Academia
 - Civil Society
 - Other (please specify)
- Please specify in what sector / programme area your organization works:
 - Education
 - Health
 - Nutrition
 - Child protection
 - Adolescence
 - Other (please specify)
- Please indicate the size of your organization (number of staff):
 - 1-50
 - 51-100
 - 101-250
 - 251-500
 - 500+
- Please specify your work position at your organization and main role:
 - Policy maker / manager position
 - Service delivery
 - Logistics / operations
 - Other (please specify)
- In which projects have you participated in collaboration with UN Office from 2016 until now?
- What was the gap in the capacity you wanted to overcome with the interventions financed by UN?
- What was the topic of the training / CD intervention your institution received?
- When approx. was it? (year)
- What did you like? / Did not like?
- Why was it interesting / not interesting / useful / not useful for you?
- Did you have any further activities/discussions/monitoring related to this training?
- Indicate the localities / districts where the trainings / workshops / capacity development activities were conducted?
- For how many years have you been collaborating with UN?
- Less than one year
- From 1 to 2 years
- More than 3 years
- More than 5 years
- 10 years +
- How important is the partnership with UNICEF for your organization?
 - Very important
 - Important
 - Moderately important
 - Slightly important
 - Not at all
- Do you perceive that the collaboration between your organization and UN has contributed to achieving sustainable results?
 - Yes
 - No
- What do you think are most important internal or external limiting factors / challenges that hinder the achievement of the expected results established together with UN?
- Please explain the main lessons learned so far, in implementation of UN Capacity Development [interventions?](#)
- Would your organization like to continue collaborating with UNICEF in the following years?
 - Yes
 - No, (if No, please specify why)
- Would you continue collaborating with UN in the same way as before, or do you see the potential for upscaling or redefining the partnership?
 - Continue in the same way
 - Upscale / redefine (please explain):
- Indicate any other comment relevant for you or your organization related to your partnership with UN

Fonte: elaboración do autor

2- Cuestionario dirixido a receptores directos de accións para o desenvolvemento de capacidades. Variables a incluír:

Tipo (gubernamental, ONG, OSC, etc.) e sector da organización.
 Posto dentro da organización.
 Percepción de aprendizaxe adquirida coa formación recibida da ONU (escala Likert).
 Adecuación da duración da formación recibida.
 Adecuación do contido da formación recibida.
 Utilidade da formación no desenvolvemento do posto laboral.
 Tempo de práctica nos centros de traballo (sanidade, escolas, etc.).
 Valoración dos títolos de formación.
 Orientación teórica ou práctica da formación.
 Percepción de novas habilidades e coñecementos adquiridos.
 Aprendizaxes que se necesitaba e/ou esperaba aprender durante a formación e non se deron.
 Existencia de avaliación ao final da formación.
 Conceptos ou coñecementos principais que aprendeu dos adestramentos.

Figura 32. Proposta de cuestionario a receptores de formación aliñando criterios de avaliación e operativización das variables

ii. Survey to national partner – service delivery positions

- Please indicate the type of organization you work for:
 - Government
 - NGO
 - International organization
 - Academia
 - Civil Society
 - Other (please specify)
- Please specify what is your area of work
 - Education
 - Health
 - Nutrition
 - Child protection
 - Adolescent
 - Other (please specify)

Questions	Answers (adjusted Likert scale)
1. To what extent do you feel you have learned from the UN training received? (Please circle the score number that you feel most closely represents your views)	Learned a lot 5 4 3 2 1 Learned nothing
2. Was the length of the training appropriate enough?	Very <u>appropriate</u> 5 4 3 2 1 Not very appropriate
3. Was the content of the training appropriate enough?	Very <u>appropriate</u> 5 4 3 2 1 Not very appropriate
4. How useful was the training for your day-to-day work?	Very useful 5 4 3 2 1 Useless
5. Was the time spent in work centres (health, schools, etc.) enough and useful?	Very <u>useful</u> 5 4 3 2 1 Useless
6. Were tutors of training helpful?	Very helpful 5 4 3 2 1 Not helpful
7. Was it theoretical-oriented or practical-oriented training?	Practical-oriented 5 4 3 2 1 Theoretical-oriented
8. Have skills and knowledge been defined?	<u>Well defined</u> 5 4 3 2 1 Poorly defined
9. What have you NOT learned that you needed to and /or expected to learn during the training? Please describe fully any items	
10. Was there any evaluation at the end of the training? Yes / No	
11. Improvements proposals. Please, value in terms of importance and feasibility the following proposals and do not hesitate to write any other proposal you might find useful to improve the training. 1) Increase the training period 2) Repeat the training again or at regular intervals 3) Less theory and more practice during the training 4) More support after the training 5) Follow up with other activities (mentoring/monitoring/coaching) 6) Other	
12. Please list the three main concepts or knowledge you learned from the trainings	

Fonte: elaboración do autor

- 3- Cuestionario dirixido a nivel de xerentes ou directores de institucións nacionais.
Variables a incluír:

Área programática na que traballa.

Principais brechas de capacidade identificadas no país.

Nivel administrativo onde son formuladas e implementadas as intervencións de desenvolvemento de capacidade.

Nivel de detalle no deseño das intervencións de desenvolvemento de capacidade.

Foco das intervencións de desenvolvemento de capacidade.

Grao de aplicación de novas ferramentas ou coñecementos no país por medio das intervencións de desenvolvemento de capacidade.

Existencia de medición das capacidades adquiridas tralas intervencións de desenvolvemento de capacidade.

Figura 33. Proposta de cuestionario a profesionais das axencias de desenvolvemento aliñando criterios de avaliación e operativización das variables

III. Survey to UN Staff	
1. Specify in what general policy / UN programme area works • Early Years • Protective environment • Education • ADAP • Cross-sectoral	7. What focus had the capacity development intervention? (Indicate from 1 to 7, being 1 nothing and 7 very important) • on national standards and curriculum • on assessment, <u>accreditation</u> or evaluation • on building infrastructure or delivering inputs (commodities, equipment, etc) • on "hard knowledge" for service delivery (protocols, guidelines, use of technologies etc.) • on "soft knowledge" for service delivery (skills, behavioural change) • for target population
2. What is your specific programme/policy area (national problem that is to be solved)? Please provide a brief explanation.	8. Did the intervention involve the application of ...? • The introduction of an innovation approach/technology in the country Please state briefly which one • The application of knowledge/technology/approach already in national standards or protocols Please state briefly which one • Both • Please state briefly which one
3. What are the main capacity gaps for policy accomplishment (capacities, resources, motivation)? (Indicate from 1 to 7, being 1 not a gap and 7 very important gap) • Low capacity of individuals who deliver services • Low capacity of individuals who define policies • Too normative policy formulation • Inexistence of causal models and evidence-based in policy formulation • Understanding of local reality in policy formulation (<u>top-down</u> approaches) • High professional rotation in service delivery • Budget is not enough • Low quantity of professional • Professional absenteeism • Poor training institutions • Lag of infrastructure, <u>commodities</u> and equipment • Lag in administrative processes • Lag of M&E / data for <u>evidence-based</u> policies • Resistance to innovations from services delivery professionals • Resistance to innovations from policy makers professionals • Lag of inter-institutional cooperation • Other, please specify	9. Did you do any kind of assessment about the effectiveness of the intervention? Yes/no If yes, please explain briefly
4. In what way was the intervention formulated and implemented: • Defined, <u>approved</u> and operationalised at central level • Defined and approved at central level and operationalised at local level • Defined and operationalised at local level and approved at central level • Defined, <u>approved</u> and operationalised at local level Please provide brief explanation if another situation:	10. Did you collaborate with other UN agencies for CD intervention? If yes, please explain briefly
5. Has the capacity development intervention project stated: • Justification for intervention • The rationale for pilot selection • Number of potential beneficiaries • Expected contribution to CP outcome • Analysis of the possibility for scale up Please send by email the document/s with the supported information.	11. What were, if any, the main <u>constraints</u> or challenges for CD implementation?
6. Related with the previous question, what were (or are) the results achieved with the intervention?	12. Do you have and would you like to provide any additional details on the previous points (sector gaps, intervention formulation, collaboration mechanisms) or further ideas? This would be very appreciated.

Fonte: elaboración do autor

5.2.3 Comunicación dos resultados: evidencias e achados

Os participantes dun seminario realizado con funcionarios das Nacións Unidas identificaron cales eran as áreas que consideraban prioritarias para a innovación na avaliación (Rogers e Macfarlan, 2018). A seguinte figura destaca entre as prioridades sinaladas, conseguir unha mellor comunicación e uso dos resultados das avaliacións. O modelo proposto nesta tese, atendendo a esta necesidade e ao apuntado na revisión bibliográfica sobre a necesidade dun maior uso das avaliacións, suxire unha presentación dos resultados da eficacia dos programas e proxectos nos dous niveis de análise sinalados: da lóxica de intervención e da análise de contribución ó desenvolvemento nacional.

Figura 34. Áreas prioritarias para a innovación na avaliación



Source: Participant survey during webinar

Fonte: Rogers e Macfarlan, 2018

5.2.3.1 Resultados da lóxica de intervención

Para a comunicación dos resultados lóxica de intervención a nivel de eficacia, mostrarase una táboa co conxunto dos resultados (*outcomes*) e produtos (*outputs*) recollidos no Programa de País, así como con el nivel de consecución de cada obxectivo. Os indicadores presentaranse segundo se mostran a continuación. Para o caso dun proxecto ou intervención dependerá de como fóra deseñado e, en todo caso, da existencia dun marco lóxico no deseño cunha matriz de resultados.

Táboa 17. Matriz de análise da eficacia-lóxica de intervención. Lendas.

Resultado (<i>Outcome</i>)	
Descrición do Produto (output)	
Indicadores	Obxectivo conseguido

	En progreso (obxectivo próximo a nivel do 75% de execución)
	Non conseguido/non reportado

Fonte: elaboración do autor

A proposta é reflectir os resultado dos indicadores nun sistema de tipo semáforo: azul se foi acadado, amarelo se está en progreso e laranxa se non foi conseguido ou non hai información. A continuación desta táboa desenvolverase no informe de avaliación, a narrativa da análise do marco lóxico a nivel de actividades e produtos. A proposta é que este nivel de análise sexa levado ao anexo do informe de avaliación, deixando un resume no corpo do mesmo.

5.2.3.2 Resultados da análise de contribución

A análise de contribución para avaliación de Programa de País presentará a seguinte secuencia de contidos por resultado (*outcome*):

Táboa resume do marco lóxico: resultado e produtos asociados

Breve resume da teoría da intervención e como os produtos contribúen a ese resultado

Gráfica e explicación dos recursos orzamentados e executados para ese resultado por ano.

Figura da Teoría do Cambio expost utilizando o modelo proposto ó inicio do capítulo.

Desenvolvemento da narrativa da análise de contribución con texto resaltado o achado ou achados principais, e despois as evidencias que sosteñen ese achado.

5.2.4 Formulación da conclusión e recomendacións

5.2.4.1 Proposta de formulación de conclusións

Como resultado da análise e achados identificados, formularanse as conclusións da avaliación. As conclusións pretenden sinalar os factores de éxito e fracaso da intervención avaliada e facelo partindo da recollida de datos e análises, tecidas nunha cadea transparente de argumentos, segundo o glosario da OECD/DAC (2002). Isto significa que as conclusións teñen que derivar lóxicamente dos achados. Tamén significa que as conclusións son unha oportunidade para que os avaliadores identifiquen os factores de éxito e fracaso, que son transversais e sistémicos (UNFPA, 2019). Segundo o manual do PNUD (2021:60):

As conclusións deben ser amplas e equilibradas, e destacar os puntos fortes, débiles e os resultados da intervención. Deben estar ben fundamentados pola evidencia e estar conectados lóxicamente cos resultados da avaliación. Deben responder ás preguntas clave de avaliación e proporcionar información sobre a identificación e/ou solucións a problemas ou cuestións importantes pertinentes para a toma de decisións dos usuarios da avaliación, incluíndo cuestións relacionadas coa igualdade de xénero e o empoderamento das mulleres, así como coa discapacidade e outras cuestións transversais.

Independentemente das conclusións que se consideren, no que ten que ver coa análise de contribución, para cada nivel clave da intervención analizaranse as relacións causais e os

supostos. En termos probabilísticos, propónse a utilización da rúbrica²⁷ *totalmente-parcialmente-ningunha contribución*²⁸ para describir o nivel de adecuación do paquete causal da intervención, o que significa que, neste caso, o paquete causal probablemente produciu unha contribución ao resultado observado.

5.2.4.2 Formulación de recomendacións

O último compoñente do modelo proposto é a formulación de recomendacións, que teñen que ver cunha das demandas sinaladas no apartado anterior por parte dos funcionarios das Nacións Unidas, o uso das avaliacións. As recomendacións deben estar vinculadas ás conclusións e derivar lóxicamente das mesmas. Constitúen o conxunto de propostas que se utilizarán para o próximo ciclo de programación ou peche/reformulación do Programa de País, ou proxecto.

A proposta de presentación das recomendacións é facelo nun recadro resumo onde se presenta unha breve formulación da recomendación en letra resaltada, seguida dunha explicación máis detallada dos principais elementos da recomendación e como se podería aplicar. As recomendacións tamén deben presentarse por orde de prioridade, e deben especificar o nivel de prioridade: alto, medio ou baixo. Ademais, cada recomendación debe especificar o actor ao que vai dirixida (UNFPA, 2019).

Segundo o manual de avaliación do PNUD (2021:60):

O informe debe proporcionar un número razoable de recomendacións prácticas, accionables e factibles dirixidas aos usuarios previstos do informe, sobre cales son as accións ou decisións que deben tomar. As recomendacións deberían estar apoiadas especificamente pola evidencia e vinculadas aos achados e conclusións en torno a preguntas clave abordadas pola avaliación. Deben abordar a sustentabilidade da iniciativa e comentar sobre a idoneidade da estratexia de saída do proxecto, se é o caso. As recomendacións tamén deben proporcionar consellos específicos para proxectos ou programacións futuros ou similares. As recomendacións deben abordar calquera cuestión de igualdade de xénero e empoderamento das mulleres e prioridades de acción para mellorar estes aspectos. Tamén hai que abordar as recomendacións sobre a discapacidade e outras cuestións transversais.

Co fin de garantir un uso eficaz das conclusións e recomendacións dunha avaliación e garantir que se consideren accións de seguimento, as avaliacións do PNUD (2021) teñen que desenvolver respostas de xestión (*management response*) para tódalas recomendacións. Igualmente para o UNFPA (2019) o funcionario responsable da avaliación consolidará tódalas respostas nun documento de resposta final da dirección. A División de Política e Estratexia (*Policy and Strategy Division* – PSD) do UNFPA é responsable do seguimento e supervisión

²⁷ Adaptado de Matt Andrews, 2018 and 2021 (Andrews, M., 2018. Public Policy Failure: "How Often?" and "What is Failure, Anyway?": A Study of World Bank Project Performance. Center for International Development at Harvard University and Andrews, M., 2021. Successful Failure in Public Policy Work. CID Faculty Working Paper No. 402. Center for International Development at Harvard University)

²⁸ Contribuíu totalmente: recursos mobilizados, produtos e resultados intermedios acadados e algúns impactos acadados.
Contribuíu parcialmente: recursos mobilizados, a maioría dos produtos entregados e algúns resultados intermedios acadados.
Ningunha contribución: mobilización limitada de recursos e consecución de produtos, e ningún cambio nos resultados dos resultados

da aplicación das recomendacións. A PSD tamén é garante de que os resultados da avaliación se integren na política e planificación estratéxicas.

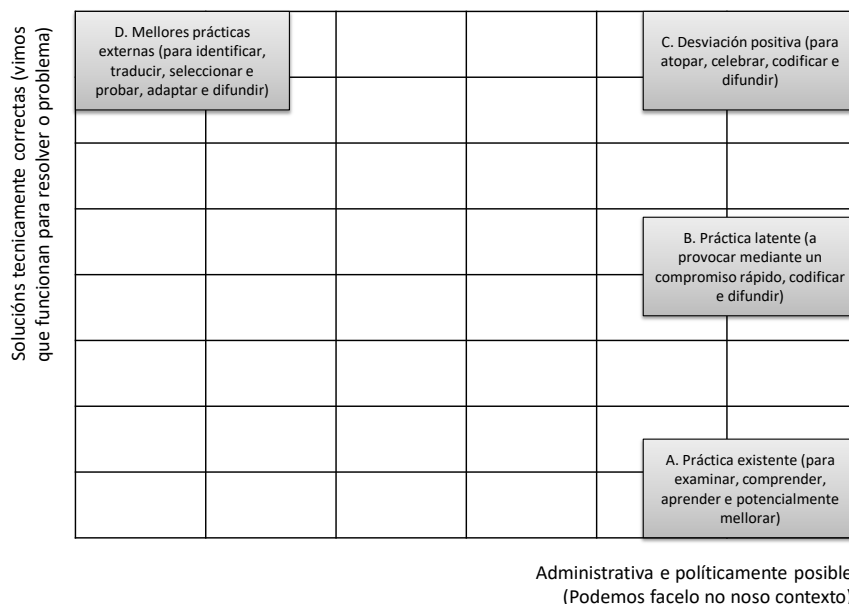
5.2.4.2.1 Avaliación de boas prácticas e espazo para a mellora/recomendacións

O modelo proposto pretende que a avaliación axude a identificar boas prácticas, métodos e modelos para a súa replicación e aprendizaxe para futuras intervencións, así como a garantir que as boas prácticas, métodos e modelos estean aliñados para acadar resultados estratéxicos.

Segundo Andrews (2014) a boa definición do problema mobiliza aos actores a buscar solucións a desafíos complexos como os que as axencias da ONU están a traballar. A deconstrución do problema, desde un enfoque da Teoría do Cambio, axuda a fomentar esa acción, permitindo que os doadores, os reformadores e os responsables políticos pensen onde deberían actuar. Este exercicio pode axudar a identificar onde existe un gran espazo de cambio e onde está limitado, e mesmo como se pode construír o espazo de cambio ou se enche o espazo de cambio existente (Andrews, 2014).

Así a proposta desta tesa é traballar as recomendacións de forma que se poida descubrir como se pode facer máis eficaz o traballo da axencia da ONU e identificar os modelos/enfoques/formas de traballo de desenvolvemento que teñen potencial para reproducirse ou ampliar. Para iso propónse o marco do espazo para o cambio desenvolvido polos investigadores do *Harvard Center for International Development* como base para a análise.

Figura 35. Marco para identificación de posibilidades de replica ou ampliación de intervencións



Source: Andrews, M. Pritchett, L. Woolcock, M. (2017)

Este marco conceptual axudará a discutir as conclusións e leccións aprendidas, así como identificar posibles recomendacións (Andrews, M. Pritchett, L. Woolcock, M. ,2017):

A. Meliores prácticas existentes (indicadas cunha A na esquina inferior dereita da figura). As meliores prácticas é a primeira área de oportunidade. Sempre hai algunha práctica ou capacidade existente que xa se está a facer neste momento. A práctica existente ofrece unha oportunidade, con todo, a partir das leccións que ofrece sobre o que funciona no contexto (e o que non) e por que.

B. Práctica latente (mostrada como B na figura). Son o conxunto de ideas e capacidades gobernamentais (tanto a nivel nacional como local) que son posibles no seu contexto —dadas as realidades administrativas e políticas— pero que requiren certa atención e apoio para que xurdan. Este tipo de iniciativas poden ser potenciadoras para os actores locais, que poden ver os seus propios logros en períodos curtos. As ideas que xurdan destas iniciativas rápidas tamén poden converterse na base de solucións permanentes aos problemas existentes.

C. Desviación positiva (indicada cunha C na esquina superior dereita da figura). É unha área na que os actores poden buscar ideas sobre políticas e reformas. A desviación positiva refírese a ideas sobre as que xa se está actuando no contexto avaliado (así que son posibles) e que dan resultados positivos (resolvendo o problema e, polo tanto, sendo tecnicamente correctos), pero non son a norma, de aí a idea de desviación (Marsh et al., 2004)²⁹.

D. Meliores prácticas externas (indicadas cunha D na figura)

Este campo está cheo de ideas fóra do contexto de cambio que abordan problemas similares aos que se identificaron. Estes son a miúdo o primeiro conxunto de ideas que os reformadores e os responsables políticos encontran e suxiren, como foi sinalado na revisión bibliográfica desta tese por exemplo como prácticas de isomorfismo institucional. Sen embargo, normalmente hai ideas externas de boas prácticas ou mesmo boas prácticas das que aprender, e o proceso de atopar e adaptar debería comezar identificando varias destas, en lugar de conformarse cunha delas.

A deconstrución do problema proporciona a base para o proceso de cambio, onde a secuenciación fai referencia ao momento e a posta en marcha das intervencións. O enfoque básico para facelo comeza por recoñecer que a maioría dos problemas deconstruídos toman a forma de meta-problemas (con moitas dimensións e, de feito, moitos problemas que compoñen o problema máis grande). A resolución destes problemas require de múltiples intervencións, o que permite múltiples puntos de entrada para o cambio. Para cada unha das problemáticas de capacidade identificadas, propónse a análise tres factores clave que inflúen na oportunidade de cambio: autoridade, aceptación e capacidade (propostos por Andrews, M. Pritchett, L. Woolcock, M., 2017). Estes tres factores axudarán a discutir cos actores e definir as recomendacións de forma estruturada.

"Autoridade" refírese ao apoio legal e político necesario para realizar reformas ou cambios de políticas ou programáticos que xorden das recomendacións ou para construír a capacidade nacional.

"Aceptación" refírese á medida en que os afectados pola reforma ou o cambio de políticas aceptarán a necesidade do cambio e as implicacións do cambio que xorden das recomendacións. Os diferentes tipos de cambios

²⁹ Marsh et al. (2004) definen a desviación positiva (*Positive Deviance*) como “unha práctica pouco común que confire vantaxes ás persoas que a practican en comparación co resto da comunidade” Marsh, D.R., Schroeder, D.G., Dearden, K.A., Sternin, J., and Sternin, M. 2004. *The power of positive deviance*. British Medical Journal 329(7475), p. 1177.

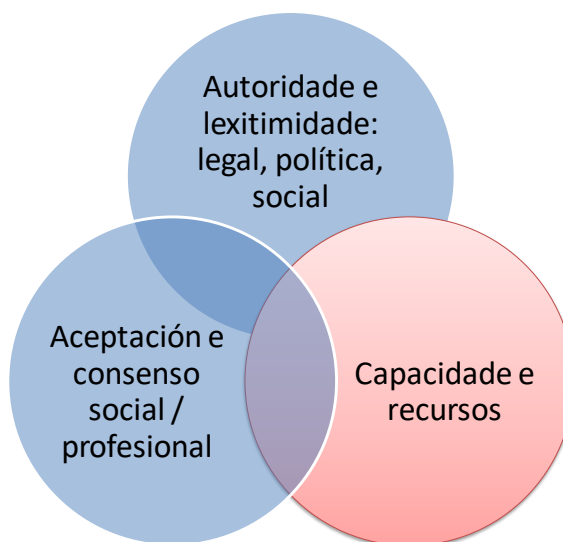
requieren diferentes niveis de aceptación e a clave está en recoñecer cando a aceptación existe e que lagoas hai que pechar para favorecer o cambio.

"Capacidade" céntrase no lado práctico da reforma ou do cambio de políticas, e na necesidade de tempo, diñeiro e habilidades para comezar calquera tipo de intervención recomendada.

A proposta é que o avaliador valore estas cuestións con diferente grao dependendo do contexto e da dispoñibilidade de evidencia sobre o estado de cada factor. O avaliador analizará cal é o ambiente de autorización e de onde procede a autoridade para a recomendación, cuxa aceptación é necesaria para seguir adiante e que tipos de habilidades son necesarias para lograr un progreso real.

Propónse a celebración dunha sesión de traballo ou retiro estratéxico cos actores clave da axencia de desenvolvemento para afondar, para cada área estratéxica, nas recomendacións e liñas de acción. Para iso propónse unha metodoloxía que permite identificar recomendacións ou liñas de acción que sexan operativizables.

Figura 36. Construción de recomendacións por factores clave para o cambio

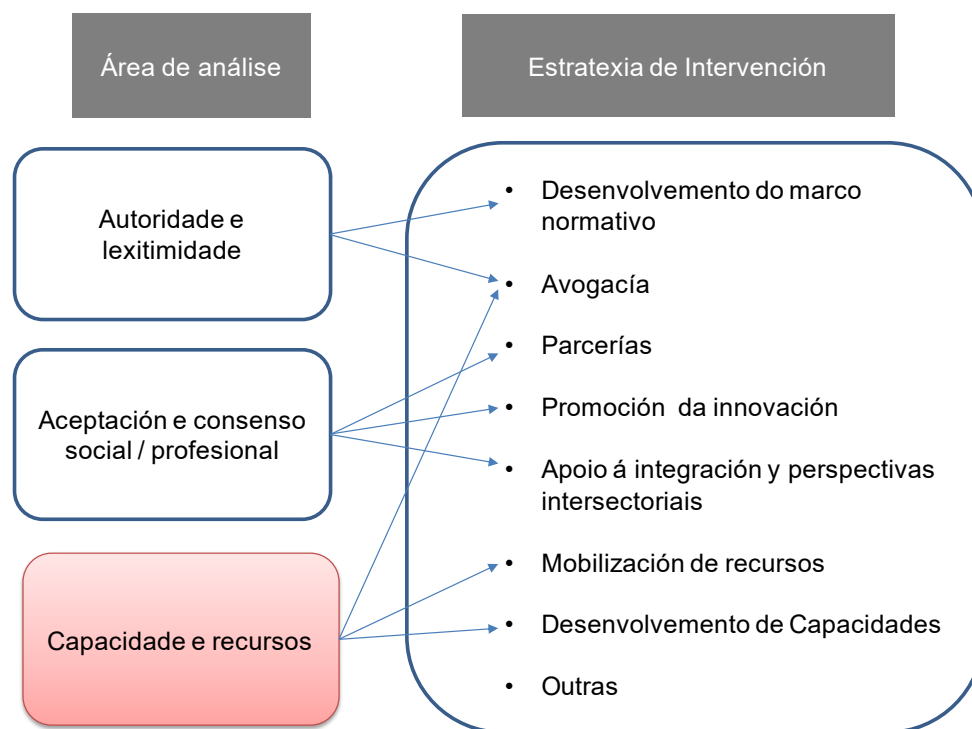


Fonte: Elaboración do autor

Para iso, no marco do traballo das axencias de desenvolvemento das Nacións Unidas, é preciso vincular a estruturación das recomendacións coas estratexias de intervención máis habituais das axencias de desenvolvemento para acadar os produtos no marco de resultados. As consideradas para o modelo son:

- Desenvolvemento de capacidades.
- Avogacía, xeración de evidencia e construción de diálogo político.
- Asociacións, parcerías e cooperación Sur-Sur e triangular.
- Identificación e promoción da innovación.
- Apoio á integración e perspectivas intersectoriais.
- Desenvolvemento do marco normativo.

Figura 37. Exemplo de identificación de estratexias de intervención para as recomendacións



*As frechas son indicativas e se presentan a maneira de exemplo

Fonte: Elaboración do autor

Esta categorización axudará a identificar as recomendacións adecuadas segundo o tipo de intervención necesaria. A proposta metodolóxica contempla a organización de grupos de traballo para cada ámbito prioritario ou obxectivo estratéxico; pero este punto dependerá de cada país e organización da Oficina de País de cada axencia para escoller a mellor organización do traballo. Como resultado, a avaliación estará en disposición de consolidar toda a información obtida en recomendacións por resultado estratéxico e presentar liñas de acción.

A continuación preséntanse os resultados de dous casos no que se aplicou este modelo de avaliación con enfoque de análise de contribución integrando o corpo teórico do desenvolvemento de capacidade.

6 ANÁLISE DE CASOS NA APLICACIÓN DO MODELO DE AVALIACIÓN

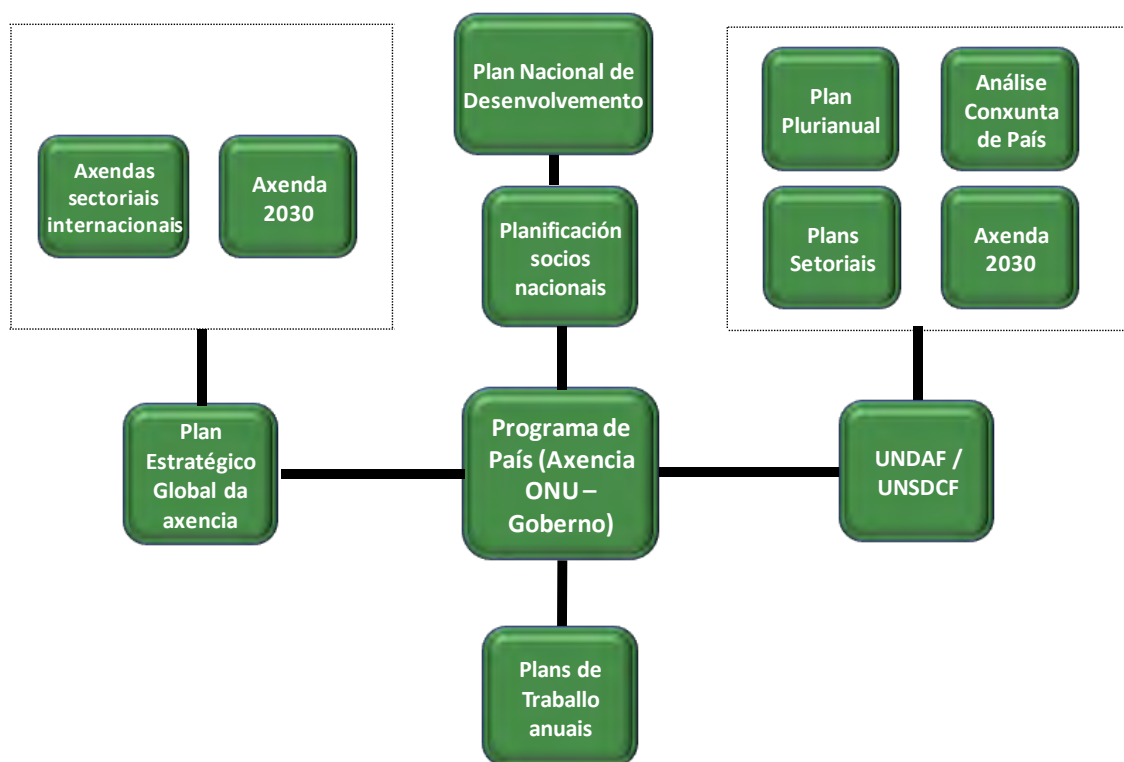
6.1 CASO 1: AVALIACIÓN DE PROGRAMA PAÍS

As axencias das Nacións Unidas asinan un Programas de País xunto co Goberno dos países nos que traballan. O Programa de País desenvólvese en función dos plans e prioridades nacionais de desenvolvemento e é aplicado conxuntamente polos socios nacionais, a axencia da ONU e outros actores humanitarios e de desenvolvemento. O programa debe derivarse e aliñarse co Marco de Cooperación para o Desenvolvemento Sostible das Nacións Unidas (UNSDCF nas súas siglas en inglés ou "Marco de Cooperación"), complementado e informado polo Plan Estratéxico da propia axencia, outros marcos políticos, programáticos e legais clave, como as revisións de países realizadas polos diferentes mecanismos de dereitos humanos das Nacións Unidas e, se é o caso, o plan de resposta humanitaria, o plan de resposta aos refuxiados e o marco estratéxico integrado no ámbito das misións das Nacións Unidas³⁰.

A figura 38 mostra o marco de referencia dunha avaliación de Programa País dunha axencia da ONU. Identifícanse tres eixos de referencia para o deseño do Programa: (i) a axenda internacional, nomeadamente a Axenda 2030, así como o Plan Estratéxico global da axencia da ONU; (ii) o Plano de Desenvolvemento do País e os planos sectoriais que se desprenden do mesmo; e (iii) o Marco de Cooperación das Nacións Unidas para o Desenvolvemento Sostible.

As novas directrices, en consonancia coa Resolución 72/279 da Asemblea Xeral das Nacións Unidas, salientan a primacía do Marco de Cooperación á hora de articular as expectativas dos Gobernos respecto do sistema das Nacións Unidas para o desenvolvemento e orientar as principais achegas do devandito sistema nos países. Os programas de país específicos para cada axencia das Nacións Unidas derívanse do Marco de Cooperación, e non ao revés.

Figura 38. Enfoque de avaliación de Programa de País de axencia da ONU



Fonte: Elaboración do autor a partir de UNFPA, 2019

A avaliación do Programa de País é un exercicio regulado para ser feito na segunda parte do período de execución do mesmo. A avaliación é importante para medir os resultados conseguidos e para a formulación do novo Programa. Polo tanto, é esencial de que tódalas conclusións e recomendacións significativas dispoñibles da última avaliación do programa de país e as súas respostas de xestión e/ou plans de implementación posteriores: (a) foron consideradas; (b) teñen informado o deseño e desenvolvemento do novo programa; e (c) foron informados mediante unha revisión das necesidades de recursos humanos, para garantir que haxa capacidade suficiente para aplicar o programa do país e unha estrutura organizativa sostible. En termos de tipoloxías por obxecto, os Programas de País é unha das tipoloxías de caso sobre o que será testado o modelo proposto para a integración da análise do desenvolvemento de capacidade.

Táboa 18. Resumo Caso 1.

	Datos principais
País	Cabo Verde
Tipoloxía	Avaliación de Programa de País de axencia da ONU
Axencias da ONU	UNFPA, UNICEF, PNUD
Datas	Setembro de 2021 a Maio de 2022

Principais fontes e materiais utilizados ^{31,32}	Informes de deseño e avaliación, notas de entrevistas e visitas de observación, minutas de reunións, presentacións a actores
Obxecto	Programa de País Conxunto para o período 2018 - 2022

Fonte: elaboración do autor

6.1.1 Antecedentes

Nun avance na reforma das Nacións Unidas, catro axencias das Nacións Unidas en Cabo Verde³³ xuntáronse en 2006 constituíndo unha soa Oficina de País ou Oficina Conxunta, compartindo un representante, un programa común de país, un orzamento, un conxunto de prácticas administrativas, unha oficina e un plan de comunicación. Esta iniciativa segue sendo única a nivel mundial e non se replica en ningún outro lugar. Dende 2010, cando o Programa Mundial de Alimentos rematou as súas operacións en Cabo Verde, as tres axencias (PNUD, UNICEF e UNFPA) reuníronse baixo unha Oficina Conxunta cun documento común de Programa de País. Este foi un gran salto cara a harmonizar, simplificar e reducir os custos dunha presenza da ONU nun contexto de país pequeno no marco da reforma das Nacións Unidas.

A Oficina Conxunta aplicou o Programa Común de País (en adiante CCP nas súas siglas en inglés – *Common Country Programme*) para o período 2018-2022. O Programa de País aplícase en colaboración con socios de desenvolvemento en apoio aos ODS e aliñado co UNDAF (*United Nations Development Assistance Framework*) 2018-2022³⁴. O Documento do Programa Común de País (CCPD) 2018-2022 estrutúrase en torno a 5 resultados: 1) Desenvolvemento sostible do capital humano; 2) Xestión sostible dos recursos naturais; 3) Transformación económica e crecemento sostible e inclusivo; 4.1) Gobernanza democrática e asociacións e 4.2) Políticas públicas, asociacións e xustiza.

Os compoñentes do Programa responden directamente ás prioridades estratéxicas do Plan Estratéxico Nacional (PEDS, Plano Estratéxico de Desenvolvemento Sustentábel, 2017-2021), e aos resultados do UNDAF.

Segundo o CCP, as prioridades do programa nacen da visión do Goberno para acelerar o crecemento económico inclusivo, o desenvolvemento social e a soberanía, que se poden facilitar mellor aproveitando o dividendo demográfico³⁵. Converter a transición demográfica nun crecemento económico sostible e inclusivo require esforzos para facer realidade os dereitos da infancia, apoderar ás mulleres e aos mozos para que participen con máis éxito no mercado laboral e implementar estratexias climaticamente intelixentes e informadas sobre os riscos.

O programa, tal e como se define no CCP 2018-2022, aborda cinco resultados, estruturados en torno ás seguintes áreas temáticas (UNICEF, UNDP, UNFPA, 2018):

- a) Desenvolvemento sostible do capital humano (Vinculado aos ODS 1, 3, 4, 5, 8, 10): O programa aborda a pobreza e a desigualdade multidimensional

³¹ Foron tratados mantendo a confidencialidade e anonimizadas.

³² O investigador participou en calidade de “*team leader*” e experto en “*democratic governance*” permitindo observación directa e coleta de datos primarios (ver os termos de referencia do estudo no anexo)

³³ O Programa das Nacións Unidas para o Desenvolvemento (PNUD), o Fondo Internacional de Emerxencia para a Infancia (UNICEF), o Fondo de Poboación das Nacións Unidas (UNFPA) e o Programa Mundial de Alimentos (PMA)

³⁴ https://en.unesco.org/sites/default/files/undaf.cabo_verde.pdf

³⁵ Sobre o concepto de dividendo demográfico de Nacións Unidas: <https://www.unfpa.org/es/dividendo-demogr%C3%A1fico#0>

seguindo o principio de “non deixar a ninguén atrás”. O programa promove o uso e o acceso a servizos educativos, sanitarios, sociais e de protección da infancia de alta calidade, sensibles ao xénero, integrados e complementarios. O programa tamén se centra en mellorar a capacidade nacional e local para proporcionar acceso e promover o uso efectivo de servizos de saúde sexual e reprodutiva integrados e de alta calidade, sensibles ao xénero, incluída a educación sexual integral para adolescentes e mozos. Ademais, o programa ten como obxectivo fortalecer o sistema nacional de información sanitaria para a saúde materna, infantil e adolescente.

b) Xestión sostible dos recursos naturais (Vinculado aos ODS 1, 2, 3, 6, 7, 9, 11, 12, 13, 14, 15): O programa céntrase na implementación da estratexia nacional de redución do risco de desastres; mellorar os mecanismos institucionais e as capacidades comunitarias para aplicar as mellores prácticas en materia de adaptación e mitigación ao cambio climático; e reforzar a integración da conservación da biodiversidade, así como apoiar o crecemento económico verde e azul.

c) Transformación económica e crecemento sostible e inclusivo (Vinculado aos ODS 1, 2, 5, 8, 9, 10): o programa apoia o desenvolvemento e implementación de políticas e programas centrados no xénero e na infancia que promovan a inclusión, o crecemento económico e a creación de emprego digno. O programa ten como obxectivo xerar evidencias desagregadas a través da análise en profundidade da dinámica da poboación para informar a elaboración de políticas públicas, incluíndo as implicacións de aproveitar o potencial da súa poboación xuvenil no desenvolvemento do país.

d) Gobernanza, políticas públicas e xustiza (Vinculado aos ODS 1, 5, 10, 16, 17): o programa céntrase en mellorar a capacidade da sociedade civil e da administración pública para apoiar o uso dos recursos; promover a participación cidadá nos procesos de gobernanza, principalmente por mozos e adolescentes; combater as desigualdades de xénero e a violencia de xénero; e mellorar a resposta do sistema de xustiza. Ademais, o programa apoia a integración de dinámicas poboacionais e estratexias para aproveitar o dividendo demográfico no desenvolvemento nacional e sectorial seleccionado.

No CCP³⁶ sinálanse algúns aspectos no ámbito do desenvolvemento de capacidade aos que se debe dirixir a actividade das axencias no país (UNICEF, UNDP, UNFPA, 2018:2-9):

Mentres o sistema de xustiza segue a desenvolverse e evolucionar, as limitacións de capacidade institucional seguen dificultando o acceso e a protección dos dereitos legais dos cidadáns, en particular no que se refire ás persoas vulnerables, especialmente mulleres e mozos e nenos en contacto coa lei.

As limitacións de capacidade na cobertura, a focalización e o seguimento dos servizos de protección social, en particular para as poboacións vulnerables, poderían levar a que grupos específicos de poboación queden atrás no desenvolvemento do país.

As limitacións da capacidade nacional para desenvolver un enfoque integral da resiliencia e redución de riscos, incluído o fortalecemento da

³⁶ Common country programme document for Cabo Verde, 2018-2022, Páxinas 2:9. Executive Board of UNDP, UNFPA and UNOPS First regular session 2018 22-26 January 2018, New York Items 2 (UNDP) and 6 (UNFPA) of the provisional agenda. Executive Board of UNICEF First regular session 2018 6-8 February 2018, New York Item 6 of the provisional agenda.

resiliencia das comunidades, en particular das mulleres e dos nenos, están poñendo en risco os logros do desenvolvemento e perpetuando a pobreza e a desigualdade. Do mesmo xeito, é preciso reforzar os marcos políticos e as capacidades institucionais para mitigar e xestionar eficazmente as compensacións necesarias para acelerar o investimento estranxeiro directo e o crecemento económico en sectores clave, como o turismo e a pesca, ao tempo que se promove a sustentabilidade ambiental e o crecemento verde e azul.

A operacionalización do compromiso do país coa descentralización e o desenvolvemento territorial, que podería reducir as disparidades rexionais de crecemento, emprego e prestación de servizos e acelerar o progreso cara aos ODS, require apoio técnico para o desenvolvemento de políticas, a implementación e o fomento da capacidade dos gobernos locais.

Aplicarase unha perspectiva de xénero en tódalas áreas de programación, cun 15 por cento estimado do orzamento destinado a promover a igualdade de xénero. As intervencións do programa centraranse nos servizos de asesoramento en materia de políticas, a promoción e o fomento da capacidade institucional.

Fortalecerase a capacidade técnica do Ministerio de Saúde e das ONG para mellorar o uso e o acceso equitativo aos servizos de saúde materno infantil e adolescentes sensibles ao xénero, e mellorar a participación nos servizos de saúde sexual e reprodutiva, centrándose nos servizos integrados para adolescentes, incluíndo prevención do VIH e das enfermidades de transmisión sexual.

Mellorarase a capacidade do Ministerio de Educación para promover a educación preescolar universal, a transición exitosa ao ensino secundario e a oferta de servizos de educación e formación de alta calidade, para mellorar as oportunidades de emprego dos mozos;

O programa centrarase no fortalecemento da capacidade da sociedade civil e da administración pública para apoiar o uso eficaz e eficiente dos recursos; crear espazos para que a cidadanía participe de forma máis eficaz nos procesos de goberno; combater as desigualdades de xénero e a violencia de xénero; e mellorar a resposta do sistema de xustiza para protexer os dereitos humanos.

Deseñar e implementar un programa de desenvolvemento de capacidades para mellorar a planificación estratéxica, a xestión baseada en resultados, os sistemas estatísticos, o seguimento e avaliación e os mecanismos de coordinación a nivel central e local para reforzar o seguimento dos ODS.

Mellorar o acceso equitativo á xustiza, en particular dos nenos en contacto coa lei, reforzando a asistencia xurídica e os servizos integrados de xustiza; fortalecer a capacidade para aplicar as recomendacións da revisión periódica universal e axudar a construír a capacidade das organizacións da sociedade civil para supervisar o cumprimento dos compromisos en materia de dereitos humanos;

Apoiar a implantación, seguimento e avaliación periódica do Plan de Igualdade de Xénero e da Lei de Violencia de Xénero, incluso mediante a formación dos profesionais da sanidade e da educación e da policía en materia de prevención e resposta á violencia de xénero, e reforzando a capacidade de organizacións comunitarias na utilización de ferramentas de comunicación para realizar cambios de comportamento.

As citas anteriores do Programa de País evidencian o aspecto central que ten o desenvolvemento de capacidades no deseño programático das tres axencias para o período de implementación.

6.1.2 Obxecto e alcance da avaliación

As tres axencias da Oficina Conxunta encargaron a avaliación do Programa de País 2018 - 2022. A avaliación céntrase no CCP, incluíndo as modalidades de implementación durante o seu ciclo de programación, 2018-2022, con vistas a contribuír á preparación do próximo programa común de país a partir de 2023. O ámbito xeográfico e temporal está aliñado co CCP 2018-22: os programas, proxectos e intervencións da Oficina Conxunta co Goberno, socios privados e da sociedade civil no territorio da República de Cabo Verde entre 2018 e 2021.

A finalidade da Avaliación foi dobre: (i) determinar a medida en que o Programa Común conseguiu os resultados previstos, dunha forma eficiente, ben coordinada, coherente e eficaz mantendo a relevancia; e (ii) saber se o modelo de Oficina Conxunta foi un facilitador para apoiar a entrega eficaz e oportuna do CCP, cunha maior eficacia e eficiencia, así como capacidade para aproveitar os recursos.

No ámbito do estudo de caso, analizarase o primeiro dos obxectivos, ámbito programático, que é o relevante a efectos da aplicación da investigación proposta. Especificamente para a comunicación dos resultados, farase do resultado 4 do CPD “Gobernanza, políticas públicas e xustiza”, xa que de aplicación directa polo investigador.

6.1.3 Adaptación e desenvolvemento do modelo proposto ao caso

A metodoloxía de avaliación adheriuse ás normas e estándares do Grupo de Avaliación das Nacións Unidas, incluíndo as directrices éticas de UNEG para as avaliacións e as directrices de avaliación do PNUD, UNFPA e UNICEF. Outro documento de referencia utilizado foi o *Integrating Human Rights and Gender Equality in Evaluation – Towards UNEG Guidance*. En consonancia coa estratexia de integración da perspectiva de xénero da ONU, a avaliación examinou o nivel de integración de xénero en todo o Programa.

Para avaliar os resultados do CCP, en liña co modelo proposto, aplicouse un enfoque de análise da contribución baseado na teoría. A análise das contribucións utilizou unha teoría explícita do cambio para cada resultado do CCP, probando a teoría contra a lóxica e a evidencia para establecer a contribución do CCP aos resultados esperados. Realizouse unha revisión da teoría do cambio (TdC) para cada un dos resultados do programa (4), para verificar que tan relevantes, eficaces, eficientes e sostibles foron as intervencións nese marco.

Para operacionalizar a TdC, as intervencións organizáronse segundo os resultados do CCP. Aplicáronse os seis pasos propostos no deseño do modelo: (i) o primeiro paso foi comprender e avaliar a vía de impacto ou o modelo lóxico do CCP para cada resultado. Nesta fase, ademais de comprender o modelo lóxico, realizouse a análise de relevancia do CCP segundo as preguntas de avaliación. (ii) O segundo paso foi aplicar a TdC, avaliación ex post, por resultado. Analizouse para cada nivel clave de intervencións do CCP, as relacións causais cos supostos. En termos probabilísticos, utilizouse a rúbrica totalmente-parcialmente-ningunha contribución para describir o nivel de adecuación do paquete causal da intervención. (iii) o terceiro paso foi reunir evidencias e todo o material dispoñible, deixando unha investigación máis exhaustiva para máis adiante, despois das entrevistas, os Grupos Focais (FGD) e a enquisa. O (iv) cuarto paso foi avaliar e redactar a historia de contribución por resultado, analizando se a cadea de resultados é forte e cales interpretacións son febles. Diseñouse un modelo de diagrama de teoría causal do cambio por resultado para mostrar as vías de impacto e os detalles dos supostos de

conexión causal da teoría do cambio. O (v) quinto paso foi buscar probas adicionais. Utilizáronse técnicas de triangulación para garantir a calidade técnica. Finalmente, o (vi) sexto paso foi revisar e reforzar o relato de contribución.

O xénero foi incluído como un tema transversal que impregna os criterios de avaliación. A Escala de Eficacia de Resultados de Xénero (GRES), tal e como se propón no modelo, considerouse como a principal referencia para avaliar os resultados en materia de xénero acadados pola CCP. En termos prácticos, para cada criterio de avaliación, engadiuse unha pregunta específica de xénero para facer a análise en combinación coas dimensións dos dereitos humanos e as discapacidades.

A avaliación baseouse na información recollida de diferentes fontes e logo triangulada:

- Unha revisión dos documentos estratéxicos e programáticos da Oficina Conxunta de País do PNUD, UNFPA e UNICEF, documentos de proxectos e informes de seguimento, avaliacións, traballos de investigación e outras publicacións dispoñibles relacionadas co país.
- Análise da carteira de proxectos e o desenvolvemento das teorías do cambio, por áreas do programa, para mapear os proxectos implementados fronte aos obxectivos marcados no CCP.
- Como as restricións de viaxe impediron as visitas de campo, as entrevistas e as discusións dos grupos focais realizáronse virtualmente. En total, 81 actores chave, incluíndo persoal da ONU, representantes gobernamentais, socios de desenvolvemento, organizacións da sociedade civil (OSC), universidades e beneficiarios foron consultados mediante entrevistas e FGD. As entrevistas permitiron recoller datos e avaliar as percepcións dos actores sobre o alcance e a eficacia das intervencións do programa, determinar os factores que afectan o rendemento e identificar os puntos fortes e débiles do programa.
- Leváronse a cabo cinco grupos de discusión (FGD): un co persoal da ONU con once participantes, outro con actores nacionais a nivel local con cinco participantes, outro con OSC con cinco participantes e dous con beneficiarios (mozos) con trece participantes.
- Realizouse unha enquisa ós actores nacionais segundo a lista proporcionada pola Oficina de País. Ao final da fase de recollida de datos, 66 actores recibiron a enquisa e recibíronse 16 respostas (24% da taxa de resposta).

6.1.4 Deseño da avaliación

6.1.4.1 Matriz de avaliación

A ferramenta principal sobre a que xira o exercicio de avaliación é a matriz de avaliación. A matriz de avaliación desempeña un papel clave en tódalas fases do proceso de avaliación. A matriz de avaliación contén os elementos fundamentais da avaliación: (a) o que se avaliará (criterios de avaliación, preguntas de avaliación e cuestións relacionadas a examinar: "supostos a avaliar"); (b) como avaliar (fontes de información e métodos e ferramentas para a recollida de datos).

Como foi proposto no modelo, aquí se incluírán as variables relacionadas co desenvolvemento de capacidade no marco da Teoría do Cambio. Para o caso de estudo, abordáronse unhas preguntas clave de avaliación, que están aliñadas cos obxectivos da avaliación. Estas preguntas tamén guiaron a presentación dos resultados da avaliación no informe.

En canto os criterios de avaliación, dado que a mesma ocorre un ano antes do remate do Programa de País, sería difícil avaliar o impacto como tal. Polo tanto, aínda que a avaliación tenta avaliar a contribución potencial pretendida/intencionada cara os resultados, o impacto non constitúe o seu criterio principal; centrándose nos criterios de relevancia, eficacia, eficiencia, sostibilidade e coherencia. Xénero, dereitos humanos e inclusión da discapacidade foron criterios transversais de avaliación.

A continuación descríbese a matriz de avaliación aplicado segundo o modelo proposto. Indícase en subliñado a inclusión e integración das variables de desenvolvemento de capacidade segundo descrito no apartado previo sobre o modelo deseñado, no conxunto da matriz de avaliación.

CRITERIO DE AVALIACIÓN: RELEVANCIA

PA (Pregunta de avaliación) 1: ¿en que medida os obxectivos do CCP son compatibles coas prioridades e políticas de desenvolvemento do país e foron aliñados durante todo o período do Programa cos ODS e coas políticas e estratexias globais das axencias, incluída a adaptación aos cambios de políticas?

-En que medida os obxectivos e deseño do programa:

- **responderon** ás necesidades do país?
- **responderon** ás necesidades e orientacións emerxentes durante o período CCP?
- están aliñados co Plan Estratéxico Nacional e coas prioridades do goberno?
- están aliñados coas políticas e estratexias globais do PNUD, UNFPA e UNICEF, incluídos os ODS?

-¿Ata que punto a OP (Oficina de País) garantiu que as necesidades das poboacións vulnerables e marxinadas se teñan en conta na planificación de tódalas intervencións apoiadas pola OP?

Suposto a valorar	A1.1: Os resultados do programa responden ás necesidades do país
Indicadores/Criterios	• Existencia de avaliacións exhaustivas e precisas das necesidades, identificando as variadas necesidades dos diversos grupos de interese previos á programación do CCP. • A selección de grupos obxectivo para intervencións apoiadas por OP nos cinco resultados do programa é consistente coas necesidades identificadas, así como as prioridades nacionais. • O OP considerou e aplicou o principio de "non deixar a ninguén atrás" utilizando datos desagregados para identificar mulleres, nenos, mozos e grupos vulnerables e abordar as barreiras que lles impiden acceder aos servizos e oportunidades. • Medida en que as intervencións previstas dentro dos Plans Anuais de Traballo (PAT) foron dirixidas aos grupos de poboación máis vulnerables, desfavorecidos, marxinados e excluídos de forma priorizada.
Fontes de información	• CCP • PAT (Plan Anual de Traballo) • Documentos de política/estratexia • Enquisas e datos censais • Outros estudos relevantes utilizados para comprender o contexto, incluíndo os producidos polo Goberno, os institutos nacionais de xénero ou de dereitos humanos, o mundo académico, as Nacións Unidas, incluíndo a revisión periódica universal, os informes elaborados pola Oficina do Alto Comisionado das Nacións Unidas para os Dereitos Humanos (OHCHR), os informes elaborados por organizacións internacionais de dereitos humanos e os informes producidos por organizacións comunitarias / locais. • Persoal da OP (Oficina de País)

	- Socios Nacionais da OP (Goberno, Organizaci3ns da Sociedade Civil (OSC) e Academia) - Grupos obxectivo receptores das intervenci3ns
M3todos de recollida de datos	- An3lise documental - Entrevistas co persoal da Oficina de Pa3s - Entrevistas con socios - Entrevistas/grupos con beneficiarios finais - Entrevistas con organizaci3ns da sociedade civil (CSO) - Enquisa a socios nacionais - Grupo Focal (FGD) con persoal de Oficina de Pa3s - FGD con beneficiarios

Suposto a valorar	A1.2: Os resultados do Programa est3n aliñados co Plan Estrat3xico De Desenvolvemento Sostible (PEDS 2017-21) e as prioridades do goberno.
Indicadores/Criterios	- Cada Produto do CCP est3 ligada a un resultado do PEDS 2017-21, ou unha prioridade nacional esbozada nos plans sectoriais. - Os obxectivos e estratexias do CCP son coherentes coas prioridades do PEDS, e o documento estrat3xico do Goberno “Ambi33o 2030”
Fontes de informaci3n	- CCP - PAT - PEDS 2017-21 - Ambi33o 2030 - Documentos de pol3tica/estratexia - Socios nacionais (goberno)
M3todos de recollida de datos	- An3lise documental - Entrevistas con socios - Enquisa a socios

Suposto a valorar	Os resultados do programa est3n aliñados coas pol3ticas e estratexias globais do PNUD, UNFPA e UNICEF, e co UNDAF para Cabo Verde.
Indicadores/Criterios	- Cada produto do CCP est3 explicitamente ligado a un resultado do Plan Estrat3xico do PNUD, UNFPA ou UNICEF. - A ToC do CCP 3 coherente coas prioridades globais e ToC de PNUD, UNFPA e UNICEF. - Os obxectivos e estratexias do CCP e os PAT est3n en consonancia cos obxectivos e prioridades establecidos no UNDAF. - Os principios e pol3ticas de igualdade de x3nero e o empoderamento das mulleres integr3ronse no CCP
Fontes de informaci3n	- CCP - ToC CCP - Axenda 2030 - PAT - UNDAF - Plans Estrat3xicos de PNUD, UNFPA e UNICEF - Estratexia de x3nero da OP de Cabo Verde - Persoal da OP - Oficinas Rexionais do PNUD, UNFPA e UNICEF

	• UNCT³⁷ (Equipo de País das Nacións Unidas)
Métodos de recollida de datos	• Análise documental • Entrevistas co persoal da Oficina de País • FGD con persoal da OP • FGD co UNCT • Entrevistas con funcionarios das oficinas rexionais do PNUD, UNFPA e UNICEF

PA2: ¿Ata que punto o PNUD, UNFPA e UNICEF foron capaces de adaptarse á pandemia da COVID-19 especialmente de forma coordinada en apoio ao proceso de preparación, resposta e recuperación do país?

- ¿Ata que punto a OP foi flexible, innovadora e áxil na entrega do seu programa para adaptarse á pandemia da Covid-19?
- ¿Como poden os resultados, enfoques e modalidades actuais do Programa Común de País adaptarse ao contexto país post Covid-19 para o próximo ciclo programático?

Suposto a valorar	A2.1: A OP foi flexible, innovadora e áxil na entrega do seu Programa para adaptarse á pandemia da Covid-19
Indicadores/Criterios	• Grao ao que a OP proporcionou respostas rápidas aos cambios sanitarios, políticos e sociais provocados pola pandemia da Covid-19. • Grao de flexibilidade na redirección de fondos e na adaptación dos obxectivos e intervencións considerando cambios nas prioridades nacionais • A COVID-19 prestou apoio a mulleres marxinadas, e nenos, mozos e outros colectivos vulnerables.
Fontes de información	• PAT • Informes anuais de resultados • Documentos de política nacional/estratexia relacionados co Covid-19 • <i>Post-crisis needs assessment</i> • <i>National response and recovery plan for Cabo Verde</i> • <i>Socioeconomic Impact Assessment</i> • Funcionarios da OP • Socios Nacionais (Goberno, CSO e Academia)
Métodos de recollida de datos	• Análise documental • Entrevistas co persoal da OP • Entrevistas con socios nacionais • Entrevistas con organizacións da sociedade civil (CSO) • FGD con persoal da OP

Suposto a valorar	A2.2: Os obxectivos, enfoques e modalidades actuais do Programa Común de País son relevantes e están adaptados ao contexto de país post Covid-19 para o próximo ciclo programático
Indicadores/Criterios	• Medida en que as estratexias e PAT foron adaptados ao contexto do país post Covid-19 • Medida en que se tomaron accións para unha xestión de crise inclusiva e

³⁷ O UNCT (United Nations Country Team) inclúe todas as entidades da ONU que traballan no desenvolvemento sostible, as emerxencias, a recuperación e a transición no países. O UNCT está dirixido polo/a Coordinador/a Residente da ONU, que é o representante do Secretario Xeral da ONU nun determinado país. O UNCT garante a coordinación interinstitucional e a toma de decisións a nivel de país. O obxectivo é planificar e traballar xuntos, como parte do sistema de coordinadores residentes, para garantir a entrega de resultados tanxibles en apoio á axenda de desenvolvemento do Goberno, incluído o Marco de Cooperación para o Desenvolvemento Sostible da ONU, que guía o programa de desenvolvemento do equipo de país das Nacións Unidas ([UNSDG | About - How we work](#), 2022).

	unha resposta multisectorial. • Existencia de accións para mitigar a violencia de xénero (Gender based violence - GBV) e a violencia sexual no contexto da crise sanitaria • Existencia de medidas para mitigar o impacto socioeconómico causada pola crise sanitaria • Existencia de accións adoptadas para mitigar a suspensión dos servizos sanitarios e das actividades escolares, entre outras, no contexto da crise sanitaria.
Fontes de información	• PAT • Informes anuais de resultados • Documentos de política nacional e estratexia relacionados co Covid-19 • <i>Post-crisis needs assessment</i> • <i>National response and recovery plan for Cabo Verde</i> • <i>Socioeconomic Impact Assessment</i> • Funcionarios da OP
Métodos de recollida de datos	• Análise documental • Entrevistas con funcionarios da OP • FGD funcionarios da OP

Elementos chave do criterio de relevancia:

Pódense destacar algúns elementos incorporados na criterio de relevancia. O primeiro é a inclusión da revisión do deseño programático, e non so se pon o foco nos obxectivos do Programa e a súa relación cos marcos nacionais e internacionais. Así preténdese medir, en sintonía ca definición do DAC-OCDE tal como foi descrito na revisión bibliográfica, se o deseño do Programa permite dar resposta ás prioridades/necesidades do país. Con isto preténdese afondar na análise da relevancia, mentres que o foco da consecución dos obxectivos deixase para o criterio de eficacia.

Tamén se inclúe no alcance do criterio de relevancia as prioridades da poboación beneficiaria para aclarar a importancia de que as persoas afectadas (non só os doadores ou os gobernos) estean reflectidas no deseño sobre o que é máis importante/urxente para elas. Iso último vai en liña co principio xa sinalado de non deixar a ninguén atrás (LNOB).

Mantense na definición a referencia a prioridades globais, que actualmente teñen como marco principal a Axenda 2030 e o Acordo de París, aínda que cada axencia pode ter os seus marcos específicos como neste caso son os Plans Estratéxicos globais das tres axencias. É importante, dado o importante impacto pola pandemia por Covid-19, a consideración da capacidade de adaptación e de resposta a circunstancias complexas ou cambiantes

CRITERIOS DE AVALIACIÓN: EFICACIA

PA3: ¿Que resultados logrou o Programa Común de País durante o período e cales foron os factores ou barreiras para a consecución dos resultados?

- ¿Ata que punto e con que resultados a OP logrou os seus obxectivos específicos (produtos do CCP) tal e como se define no documento do CCP?
- ¿En que medida contribuíron os produtos obtidos ao resultado?
- ¿Ata que punto a OP foi capaz de superar as barreiras na implementación do programa e/ou capitalizar os factores contextuais?

- ¿Ata que punto os resultados foron equitativos en termos de Dereitos Humanos e igualdade de xénero, en apoio á consecución dos ODS para o país? - ¿Ata que punto foron identificadas as necesidades das poboacións máis vulnerables e marxinadas (incluídos os nenos, as mulleres e adolescentes e as persoas que viven con discapacidade)? - ¿Ata que punto o traballo conxunto de PNUD, UNFPA e UNICEF apoian o seguimento, avaliación e sistemas de datos/estadísticas nacionais, especialmente sobre a integración dos ODS para apoiar a planificación e análise e de políticas?	
Supostos a valorar	A3.1: A OP entregou produtos segundo o previsto e contribuíron á consecución dos resultados previstos no Programa Conxunto do País
Indicadores	• Consecución dos produtos do CCP e indicadores de resultados • Evidencias de produtos directos derivados das actividades realizadas pola OP. • Os grupos destinatarios recibiron os bens e servizos das intervencións da OP. • Evidencia de cambios de capacidade no coñecemento, actitudes, habilidades, aspiracións e oportunidades de quen recibiu ou usou os bens e servizos das intervencións do CCP. • Evidencias de cambios de comportamento nas prácticas reais que ocorren no grupo obxectivo das intervencións da OP. • Evidencia de beneficios ou melloras directas no estado dos beneficiarios individuais. • Suposicións dos enlaces causais que identifican que eventos e condicións teñen que ocorrer para cada ligazón na vía causal (ToC).
Fontes de información	• PAT • Informes anuais de resultados • Documentos nacionais de política e estratexia • Funcionarios da OP • Socios Nacionais (Goberno, CSO e Academia) • Beneficiarios
Métodos de recollida de datos	• Análise documental • Entrevistas con funcionarios da OP • Entrevistas con socios nacionais • Entrevistas/grupos con beneficiarios finais • Entrevistas con OSC - ONGs • Enquisa a socios nacionais • Enquisa aos destinatarios de formación • FGD con funcionarios da OP • FGD con beneficiarios

Supostos a valorar	A3.2: A OP foi capaz de superar as barreiras na implementación do Programa, e/ou capitalizar os factores contextuais facilitadores.
Indicadores/Criterios	• Grao de relacións efectivas entre a OP e socios nacionais • Evidencia de desenvolvemento da capacidade nacional (individual, organizativo e ambiente facilitador) para abordar as carencias sectoriais. • Existencia de marcos normativos e políticas públicas actualizadas no mandato das tres axencias
Fontes de información	• PAT • Informes anuais de resultados • Documentos nacionais de política e estratexia • Plan nacional de resposta e recuperación do país • Funcionarios das Oficinas Rexionais das tres axencias • Socios Nacionais (Goberno, CSO e Academia)

	• Beneficiarios
Métodos de recollida de datos	• Análise documental • Entrevistas con funcionarios da OP e das oficinas rexionais • Entrevistas con socios • Entrevistas/grupos con beneficiarios finais • Entrevistas a organizacións da sociedade civil • Enquisa a socios nacionais • Enquisa aos receptores de formación • FGD con funcionarios da OP • FGD con beneficiarios

Suposto a valorar	A3.3: Os resultados obtidos foron equitativos e integrados co enfoque de dereitos humanos e a igualdade de xénero en apoio aos logros dos ODS
Indicadores/Criterios	• Nivel de consecución contra a escala de eficacia de xénero • Proporción de datos desagregados producidos e dispoñibles publicamente nos indicadores de produto e resultado do CCP. • Número de plans nacionais e sectoriais que incorporan cuestións de xénero nos ámbitos relevantes do CCP • Existencia de directrices na planificación a nivel local para abordar cuestións prioritarias de dereitos humanos e xénero • Porcentaxe de resultados do CCP vinculados á consecución de cambios nas normas, valores culturais, estruturas de poder e as raíces das desigualdades de xénero e a discriminación.
Fontes de información	• PAT • Informes anuais de resultado • <i>Post-crisis needs assessment</i> • <i>National response and recovery plan for Cabo Verde</i> • <i>Socioeconomic Impact Assessment</i> • Funcionarios da OP • Socios Nacionais (Goberno, CSO e Academia) • Beneficiarios
Métodos de recollida de datos	• Análise documental • Entrevistas con funcionarios da OP • Entrevistas con socios nacionais • Entrevistas/grupos con beneficiarios finais • Entrevistas a organizacións da sociedade civil • Enquisa para a socios nacionais • FGD con beneficiarios • FGD con municipios participantes nas actividades do CCP

Supostos a valorar	A3.4 Abordaron e atendéronse as necesidades das poboacións máis vulnerables e marxinadas, incluídos os nenos, as mulleres e adolescentes, e as persoas con discapacidade.
Indicadores/Criterios	• As persoas vulnerables participaron no deseño de actividades das que son os beneficiarios. • Os PAT e informes de resultados anuais comunican resultados anuais sobre as actividades realizadas e produtos entregados a grupos vulnerables. • Medida en que o enfoque de Non Deixar a ninguén atrás (LNOB) foi integrado e aplicado na selección de produtos e actividades en cada

	resultado. - Os socios clave e os beneficiarios teñen unha percepción positiva das intervencións da OP. - Comités (incluídos interministeriais) sobre os dereitos das mulleres e a igualdade de xénero establecidos e funcionando.
Fontes de información	- PAT - Informes anuais de resultados <i>Post-crisis needs assessment</i> <i>National response and recovery plan for Cabo Verde</i> <i>Socioeconomic Impact Assessment</i> - Funcionarios da OP - Socios Nacionais (Goberno, CSO e Academia)
Métodos de recollida de datos	- Análise documental - Entrevistas con funcionarios da OP - Entrevistas con socios nacionais - Entrevistas/grupos con grupos de beneficiarios - Entrevistas con OSC, incluíndo organizacións locais, que traballan na mesma área de mandato que a OP pero non son socios da OP - FGD con funcionarios da OP - FGD con beneficiarios

Suposto a valorar	A3.5 O traballo conxunto de PNUD, UNFPA e UNICEF apoiou o seguimento, avaliación e sistemas nacionais de datos/estatísticas, especialmente sobre a integración dos ODS para apoiar a análise e deseño de políticas.
Indicadores/Criterios	- Datos desagregados producidos, analizados e utilizados a nivel nacional e sectorial. - O Informe Voluntario Nacional dos ODS foi apoiado pola OP e difundido e discutido cos actores pertinentes (socios e beneficiarios de implementación do CCP). - Existencia de grupos de traballo intersectoriais sobre integración de datos apoiados polo programa.
Fontes de información	- PAT - Documentos de política e estratexia - Informes anuais de resultados - Funcionarios da OP - Socios Nacionais (Goberno, CSO e Academia) - Grupos obxectivos das intervencións
Métodos de recollida de datos	- Análise documental - Entrevistas con funcionarios da OP - Entrevistas con socios nacionais - Enquisa para a socios nacionais - Enquisa aos receptores de formación

Elementos chave do criterio de eficacia:

O criterio de eficacia pretende medir o grao no que o Programa de País acadou, ou se espera que acade, os seus obxectivos e os seus resultados, incluíndo os resultados diferenciados entre grupos.

A matriz usada na avaliación precisa a análise do progreso cara os obxectivos ao longo da cadea de resultados do Programa de País ou traxectoria causal. A eficacia ocúpase neste caso

dos resultados máis directamente atribuíbles ao traballo das tres axencias no país no marco do Programa de País, e examina cambios máis amplos aos que o Programa pode estar contribuíndo.

É importante sinalar como se incluíron preguntas adicionais e supostos sobre a distribución de resultados entre distintos grupos, así como para que a análise transcenda aos obxectivos planificados. Isto é tamén consistente co principio das Nacións Unidas de non deixar a ninguén atrás. Tamén se cuestionan aspectos de equidade e os resultados acadados en grupos vulnerables.

CRITERIOS DE AVALIACIÓN: EFICIENCIA

PA4: ¿Ata que punto a modalidade de coordinación da Oficina de País foi rendible para o PNUD, UNFPA e UNICEF?	
- ¿Cal é a vantaxe comparativa da Oficina de País traballar de forma conxunta para as tres axencias para implementar o CCP? - ¿Ata que punto se realizaron operacións (por exemplo, finanzas, contratación, sistemas informáticos, de seguimento e informes) integradas e eficientemente? - ¿En que medida se integraron os sistemas de planificación, seguimento e avaliación das tres axencias?	
Suposto a valorar	A4.1 : A OP posicionouse de forma única para implementar os compoñentes do CCP, incluíndo a mobilización de recursos.
Indicadores/Criterios	• Medida en que a OP facilitou unha resposta máis forte ás necesidades nacionais. • Medida en que a OP reúne os puntos fortes das tres axencias. • En que medida se recibiron os recursos en tempo e forma. • Os resultados do CCP coordínanse e complementáanse de forma coherente cos obxectivos nacionais. • Os recursos achegados pola OP provocaron a consecución de recursos adicionais do Goberno. • Os recursos proporcionados pola OP desencadearon a provisión de recursos adicionais doutros socios. • Evidencia de mecanismos de coordinación entre as tres axencias para promover a igualdade de xénero.
Fontes de información	• PAT • Informes anuais de resultado • Datos financeiros • Funcionarios da OP e das Oficinas Rexionais • Socios Nacionais (Goberno, CSO e Academia)
Métodos de recollida de datos	• Análise documental • Entrevistas con funcionarios da OP e das Oficinas Rexionais • Entrevistas con socios nacionais • Entrevistas a organizacións da sociedade civil • Enquisa para a socios nacionais • FGD con persoal de OP

Suposto a valorar	A4.2 As operacións da OP (por exemplo, finanzas, contratación, sistemas informáticos, de seguimento e informes) están integradas e son realizadas eficientemente.
	• Adecuación dos instrumentos de financiamento, marco normativo administrativo, persoal, horario e procedementos da OP para a implantación do CCP.

Indicadores/Criterios	• Proceso transparente de selección de socios implementadores • Recursos totais (propios da axencia e mobilizados de outros donantes) e taxas de execución por ano para cada área de resultado • Inexistencia de pescozos administrativos
Fontes de información	• Informes anuais de resultados • Organigrama da OP • Datos financeiros e de recursos humanos • Procedementos administrativos da OP • Funcionarios da OP e das Oficinas Rexionais • Socios Nacionais (Goberno, CSO e Academia)
Métodos de recollida de datos	• Análise documental • Entrevistas con funcionarios da OP e das rexionais • Entrevistas con socios nacionais • Entrevistas a organizacións da sociedade civil • Enquisa a socios nacionais • FGD con funcionarios da OP

Suposición a valorar	A4.3: Os sistemas de planificación, seguimento e avaliación das tres axencias están integrados
Indicadores/Criterios	• As tarefas e procesos non se replican. • As accións e procesos para a implementación do CCP son claros para tódolos actores implicados. • Medida en que os enfoques, recursos, modelos, marcos conceptuais son compartidos e/ou unificados na OP. • Existencia dun sistema integrado de seguimento e avaliación para as tres axencias.
Fontes de información	• Informes anuais de resultados • Organigrama da OP • Datos financeiros e de recursos humanos • Procedementos administrativos da OP • Funcionarios da OP e das Oficinas Rexionais • Socios Nacionais (Goberno, CSO e Academia)
Métodos de recollida de datos	• Análise documental • Entrevistas con funcionarios da OP e das rexionais • Entrevistas con socios nacionais • Entrevistas a organizacións da sociedade civil • Enquisa a socios nacionais • FGD con funcionarios da OP

Elementos chave do criterio de eficiencia:

O criterio de eficiencia pretende medir o grao no que o Programa de País produce, ou é probable que produza, resultados de maneira económica e a tempo. Segundo o DAC-OCDE por "de maneira económica", tal como foi descrito na revisión bibliográfica, enténdese a transformación de recursos (fondos, asesoramento técnico, recursos naturais, tempo, etc.) en produtos, efectos directos e impactos da maneira máis eficaz en función dos costes, en comparación con outras alternativas viables segundo o contexto. Como foi adiantado no modelo proposto, non se inclúe ningunha variable específica sobre desenvolvemento de capacidade baixo o criterio de eficiencia. Isto é así, pola falta de información sistematizada e organizada

que permita realizar análises custe-beneficio das intervencións de desenvolvemento de capacidade no marco de avaliacións amplas como son as de Programa de País. Iso non exclúe, que se existe información dispoñible sobre custos de actividades de desenvolvemento de capacidade, sexan incorporadas e discutidas na análise.

CRITERIOS DE AVALIACIÓN: COHERENCIA

PA5: ¿Ata que punto a OP no contexto da reforma das Nacións Unidas garanten o avance dos mandatos das tres axencias?	
- ¿Ata que punto cada unha das axencias foi capaz de mostrar a vantaxe comparativa na entrega do Programa? - ¿Ata que punto a coordinación entre a Oficina de País e as Oficinas Rexionais das tres axencias (PNUD, UNFPA e UNICEF) foi coherente, efectiva e oportuna? - ¿Ata que punto as responsabilidades foron claras e entendidas polo persoal de todos os niveis para as tres axencias?	
Suposto a valorar	A5.1: Cada axencia foi capaz de mostrar a vantaxe comparativa na entrega conxunta do Programa
Indicadores/Criterios	• Evidencia de boas prácticas de sinerxías entre as tres axencias. • Evidencia de boas prácticas de sinerxías entre as tres axencias en materia de igualdade, de xénero e protección dos colectivos máis vulnerables. • Intercambio de coñecementos e experiencias entre as axencias. • Evidencia de coordinación e complementariedade na implementación das intervencións. • Tipo e natureza dos retos de coordinación. • Tipo e natureza das estratexias postas en marcha para superar os retos de coordinación identificados. • A Oficina de País ten unha estratexia de desenvolvemento de capacidade e mobilización de recursos centrada en áreas de financiamento onde ten unha vantaxe comparativa.
Fontes de información	• Informes anuais de resultados • Organigrama da OP • Datos financeiros e de recursos humanos • Procedementos administrativos da OP • Funcionarios da OP e das Oficinas Rexionais • Socios Nacionais (Goberno, CSO e Academia)A Coruña - Informes anuais
Métodos de recollida de datos	• Análise documental • Entrevistas con funcionarios da OP e das rexionais • Entrevistas con socios nacionais • Entrevistas a organizacións da sociedade civil • Enquisa a socios nacionais • FGD con funcionarios da OP

Suposición a valorar	A5.2: A coordinación entre a Oficina de País e as Oficinas Rexionais de tres axencias (PNUD, UNFPA e UNICEF) foi coherente, efectiva e oportuna.
Indicadores/Criterios	• Mecanismos de coordinación e retroalimentación entre OP e ORs • Probas de asistencia técnica por parte de OR en áreas específicas • Tipo e natureza dos retos de coordinación • Tipo e natureza das estratexias postas en marcha para superar os retos de coordinación identificados.
Fontes de información	• Informes anuais de resultados

	• Procedementos administrativos da OP • Funcionarios da OP e das Oficinas Rexionais
Métodos de recollida de datos	• Análise documental • Entrevistas con funcionarios da OP e das rexionais • FGD con funcionarios da OP

Elementos chave do criterio de coherencia:

O criterio de coherencia non está incluído no modelo proposto, sen embargo, froito da aproximación ao obxecto de estudo e a información dispoñible, considerouse relevante que fose engadido. Tendo en conta que son tres axencias executoras do Programa de País e que ademais operan no sistema máis amplo das Nacións Unidas e doutras axencias de cooperación ao desenvolvemento no país (como poden ser a Unión Europea ou bilaterais como a cooperación portuguesa, española ou dos Estados Unidos de América, como exemplo) pretende medir o grao de compatibilidade do Programa con outras intervencións no país, sector ou institución.

A falta de coherencia pode levar á duplicación de esforzos e socavar o progreso global do Programa. Engadindo este criterio considérase que se mellorara a análise destas cuestións importantes. A inclusión da coherencia tamén incentiva a comprender o papel do Programa de País, e en xeral das intervencións dunha axencia, dentro dun sistema determinado (organización, sector, área temática, país), en lugar de adoptar unha perspectiva centrada exclusivamente na intervención ou na institución. No contexto do caso de estudo, inclúese o indicador: A Oficina do País ten unha estratexia de desenvolvemento de capacidade e mobilización de recursos centrada en áreas de financiamento onde ten unha vantaxe comparativa.

Segundo o CAD-OCDE no contexto actual, cómpre prestar máis atención á coherencia, con maior énfase nas sinerxías entre as políticas públicas sectoriais e unha maior atención á coordinación intergobernamental, especialmente nos contextos de conflito e resposta humanitaria, e á abordaxe da emerxencia climática. Ademais, están a diversificarse as fontes (tanto internacionais como nacionais) de financiamento para o desenvolvemento sostible (CAD-OCDE, 2019).

CRITERIOS DE AVALIACIÓN: SOSTIBILIDADE

PA6: ¿Ata que punto continúan os beneficios do CCP, ou é probable que continúen, unha vez finalizada a súa execución?	
- ¿Existen estratexias de saída? - ¿Que mecanismos se estableceron para apoiar ao goberno/socios nacionais para soste as melloras realizadas a través das intervencións? - ¿O programa investiu adecuadamente e centrouse no desenvolvemento da capacidade nacional para garantir a sostibilidade?	
Suposto a valorar	A6.1: Os proxectos CCP teñen estratexias para dotalos de sostibilidade
Indicadores/Criterios	• Existencia de estratexias e mecanismos para a apropiación nacional dos resultados. • Existencia de análises ou estratexias para a expansión (nacional) en caso de proxectos piloto. • Producción e sistematización de boas prácticas con potencial a expansión.
Fontes de información	• PAT • Informes anuais de resultados

	• Funcionarios da OP • Socios Nacionais (Goberno, CSO e Academia)
Métodos de recollida de datos	• Análise documental • Entrevistas con funcionarios da OP • Entrevistas con socios nacionais • Entrevistas con OSC, incluíndo organizacións locais, que traballan na mesma área de mandato que a OP pero non son socios da OP • Enquisa a socios nacionais • FGD con funcionarios da OP

Supostos a valorar	A6.2: A OP aplicou mecanismos de apoio ao goberno/socios institucionais para soste as melloras realizadas a través das intervencións
Indicadores/Criterios	• Evidencia de que o apoio financeiro da OP alentou o investimento de recursos doutros doadores (fundacións, organizacións da sociedade civil, organizacións internacionais, etc.) en proxectos aliñados coas áreas programáticas e prioridades do CCP. • Existencia de compromisos formais políticos e financeiros para dar sostibilidade aos produtos e resultados (políticas, plans, estudos, sistemas). • Evidencia de incorporación de accións de igualdade de xénero e protección dos máis vulnerables por parte do Goberno.
Fontes de información	• PAT • Informes anuais de resultado • Funcionarios da OP • Socios Nacionais (Goberno, CSO e Academia)
Métodos de recollida de datos	• Análise documental • Entrevistas con funcionarios da OP • Entrevistas con socios nacionais • Enquisa a socios nacionais • FGD con funcionarios da OP

Supostos a valorar	A6.3: O programa investiu adecuadamente no desenvolvemento da capacidade nacional para garantir a sostibilidade dos resultados
Indicadores/Criterios	• <u>Nivel de integración dos módulos formativos en normas/protocolos/sistemas de acreditación nacionais.</u> • <u>Evidencia de criterios de selección e avaliación das intervencións de desenvolvemento de capacidade a nivel individual (formacións) a diferentes grupos (por exemplo, responsables políticos, provedores de servizos, loxística).</u> • <u>Evidencia de utilización das intervencións de desenvolvemento da capacidade organizativa (asistencia técnica).</u> • <u>Evidencia de intervencións de desenvolvemento da capacidade para creación de ambiente propicio (leis, políticas).</u> • <u>Evidencia de que mulleres e homes se beneficiaron con igual acceso ás oportunidades de formación (porcentaxe de homes e mulleres como participantes nas actividades formativas).</u> • <u>Boas prácticas de cooperación trilateral e Sur-Sur sistematizadas e difundidas co apoio da OP.</u> • <u>Evidencia de que os produtos de coñecemento proporcionados polo</u>

	<u>Programa están en uso.</u>
Fontes de información	• PAT • Informes anuais de resultados • Funcionarios da OP • Socios Nacionais (Goberno, CSO e Academia)
Métodos de recollida de datos	• Análise documental • Entrevistas con funcionarios da OP • Entrevistas con socios nacionais • Enquisa a socios nacionais • Enquisa a receptores das formacións • FGD con funcionarios da OP

Elementos chave do criterio de sostibilidade:

O criterio de sostibilidade mide o grao no que os beneficios netos do Programa de País continúan ou é probable que continúen despois de finalizada a súa implementación. O seu alcance inclúe a análise das capacidades financeiras, económicas, sociais, medioambientais e institucionais dos sistemas necesarios para que os beneficios se manteñan no tempo.

A definición orixinal de sostibilidade estaba centrada nos doadores e exclusivamente no financiamento externo. A eliminación da referencia ao financiamento externo pretende facilitar a avaliación da sostibilidade en varios contextos. Como se pode observar no último suposto incluído, “A6.3: O programa investiu adecuadamente no desenvolvemento da capacidade nacional para garantir a sustentabilidade dos resultados”, ponse o foco de forma especial no desenvolvemento de capacidade con varios indicadores de medición.

6.1.4.2 Mapeo de actores

Seguindo os criterios definidos no modelo proposto no capítulo 5 e a matriz de avaliación que identifica as fontes de información, fíxose unha selección de actores clave. Os actores clave identificados serviron como fontes importantes de información.

A OP proporcionou unha lista de actores (tanto a nivel nacional como rexional) ao avaliador durante a fase de deseño, presentando un inventario completo dos socios gobernamentais e outros socios e beneficiarios clasificados polo resultado do CCP. Finalmente, aplicando os criterios para o mapeo de actores, fíxose a seguinte selección, por cada resultado ou *outcome* do Programa de País:

Táboa 19. Mapeo de actores Caso 1.

INSTITUCIÓNS PÚBLICAS				
INSTITUCIÓNS	Resulta do 1	Resulta do 2	Resulta do 3	Resulta do 4
Direção Nacional Assuntos Políticos, Económicos Culturais				
Direção Nacional do Planeamento				
Direção Nacional da Administração Pública				
Direção Nacional do Orçamento e Contabilidade				

Ministério da Família e Inclusão Social				
Comissão Nacional dos Direitos Humanos e Cidadania				
Instituto Cabo-verdiano da Igualdade de Género				
Núcleo Operacional da Sociedade da Informação				
Instituto Nacional de Estatísticas				
Instituto do Desporto e da Juventude				
Instituto do Emprego e Formação Profissional				
Direção Geral do Emprego, Estágios e Formação Profissional				
Ministério da Saúde e Solidariedade Social				
Instituto Nacional de Saúde Pública				
Comissão de Coordenação do Combate ao VIH-SIDA				
Ministério da Educação				
Centro de Investigação em Família e Género				
Instituto Cabo-verdiano da Criança e do Adolescente				
Provedoria de Justiça				
Tribunal de Contas de Cabo Verde				
Assembleia Nacional de Cabo Verde				
Direção Nacional da Indústria e Energia				
Direção Nacional do Ambiente (MAA)				
Serviço Nacional de Proteção Civil Bombeiros				
SECTOR PRIVADO				
INSTITUCIÓNS	R1	R2	R3	R4
Câmara de Comercio de Sotavento				
Associação de Jovens Empresários de Cabo Verde				
SOCIEDADE CIVIL				
INSTITUCIÓNS	R1	R2	R3	R4
Plataforma das ONG's				
Associação ACRIDES				
Associação BLACK PANTERS				
Associação Proteção da Família - VERDEFAM				

Aldeias SOS				
DEVELOPPEMENT PARTNRES (DONANTES)				
INSTITUCIÓNS	R1	R2	R3	R4
Delegación da Unión Europea				
Embaixada do Gran Ducado de Luxemburgo				
Embaixada dos Estados Unidos de América				
Delegación do Banco Mundial				
AXENCIAS DA ONU				
INSTITUCIÓNS	R1	R2	R3	R4
RCO				
FAO				
UNIDO				
UNODC				
OIM				
UNOPS				
OMS				
OIT				
UN-HABITAT				
Oficina Rexional de África Occidental e Central de UNICEF				
Oficina Rexional do UNFPA				
Oficina Rexional do PNUD				
PROGRAMA OP E XESTORES DE OPERACIÓNS				
PORTFOLIO	OUT1	OUT2	OUT3	OUT4
XEFE DE OFICINA				
SAÚDE				
EDUCACIÓN				
PROTECCIÓN INFANTIL				
MEDIO AMBIENTE E RECURSOS NATURAIS				
ECONOMÍA, POBOACIÓN E MOCIDADE				
GOBERNANZA DEMOCRÁTICA				
UNIDADE ESTRATÉXICA				
ADMINISTRADOR DE OPERACIÓNS				

ANALISTA FINANCEIRO				
SEGUIMENTO E AVALIACIÓN				
PLATAFORMAS LOCAIS E FONDOS DE DESCENTRALIZACIÓN				
MUNICIPIOS				
INSTITUCIÓN	OUT1	OUT2	OUT3	OUT4
Associação Nacional dos Municípios CV (ANMCV)				
Câmara Municipal da Ribeira Grande (S)				
Câmara Municipal de São Salvador do Mundo				
Câmara Municipal de São Filipe				
Câmara Municipal dos Mosteiros				
Câmara Municipal de Santa Catarina (F)				
Câmara Municipal da Brava				
Câmara Municipal de Porto Novo				
Câmara Municipal do Paúl				
Câmara Municipal da Ribeira Grande (SA)				

Destácanse algúns elementos da aplicación do mapeo de actores. Por un lado, a representación programática tal como está organizado en catro resultados programáticos. Tendo en conta a ampla temática de desenvolvemento do país que abranguen os catro resultados, considerábase importante que avaliación fose altamente participativa. Foi considerado o criterio décimo para o mapeo de actores “Actores que recibiran formación ou transferencia de capacidades por parte da axencia de Nacións Unidas”.

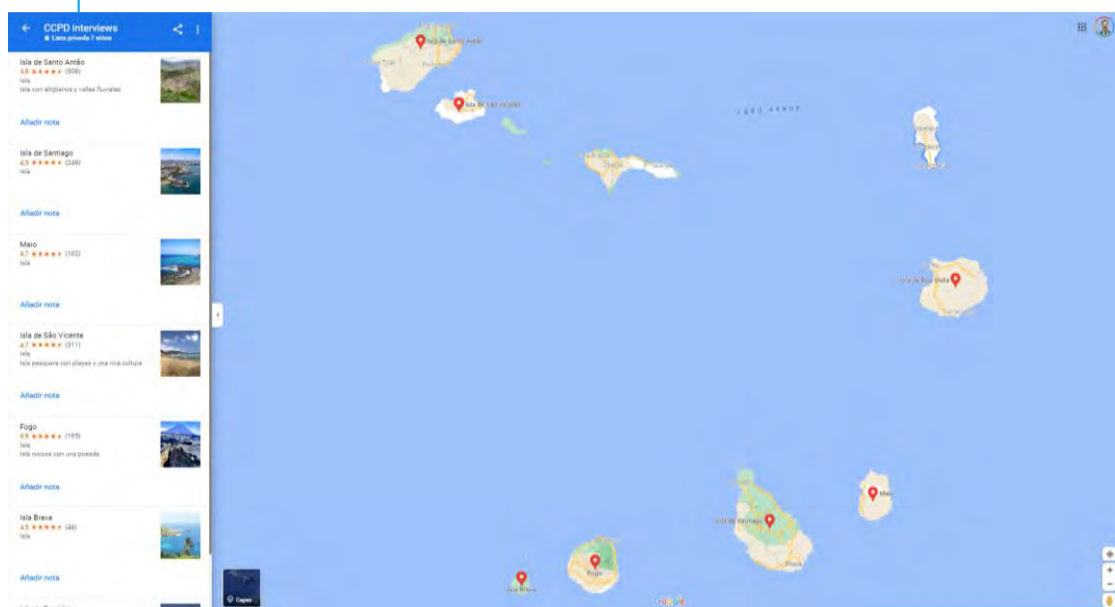
Por outro lado, sendo moi variada a perspectiva e necesidades dos actores nacionais, o mapeo inclúe diferentes niveis de goberno e organizacións non gubernamentais.

Ademais, tendo en conta que o país, Cabo Verde, é un arquipélago conformado por diferentes illas, era importante considerar a representación variada a nivel xeográfico do país. Finalmente consultáronse actores chave de sete illas, do total de nove illas habitadas do país. A figura seguinte mostra unha representación de cobertura da avaliación en termos xeográficos.

Figura 39. Alcance xeográfico da recolección de datos

PRIMARY DATA: GEOGRAPHICAL SCOPE

→ 7 islands: Fogo, Brava, São Vicente, Boavista, Santiago, Santo Antão, Maio.



Fonte: Elaboración do autor para a presentación de resultados feita a actores nacionais

6.1.5 Recolección de datos

Entrevista

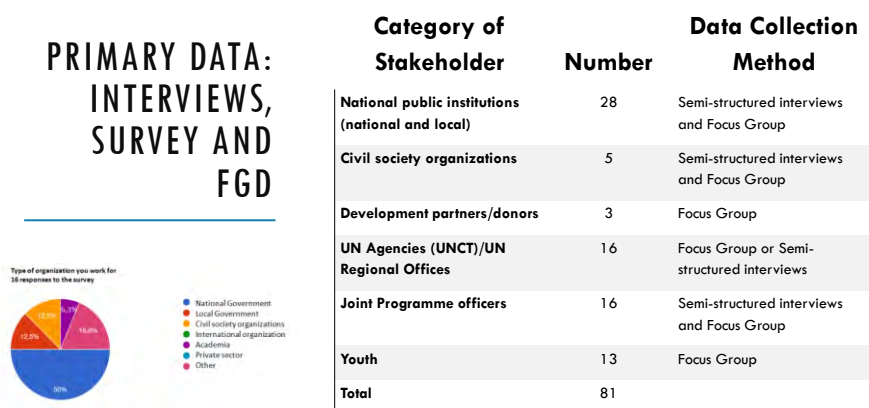
Unha vez feito o mapeo de actores, realizouse unha priorización das institucións a entrevistar por resultado do CCP. A priorización das entrevistas baseouse nos socios da OP cos que existen plans de traballo anuais. As entrevistas foron realizadas a distancia con medios dixitais debido ás limitacións de mobilidade por causa da pandemia por Covid-19. Na aplicación das entrevistas, séguese un protocolo de compromiso de garantir a confidencialidade e o anonimato. As entrevistas semiestruturadas baseáronse nun guiión de entrevista na que se enumeran os principais temas a tratar, incorporando segundo modelo, as variables de desenvolvemento de capacidade. No anexo sinálanse onde se encontran as variables de desenvolvemento de capacidade nos guiións das entrevistas. Como entrevista semiestruturada, as preguntas permanecen abertas e o entrevistador non segue necesariamente a orde predeterminada.

Ademais das entrevistas individuais, tamén se aplicaron grupos focais. Os grupos focais ou grupos de discusión son un enfoque estruturado para recoller datos cualitativos dun pequeno grupo de persoas procedentes dunha poboación obxectivo específica. Realizáronse cos seguintes grupos: 1) Equipo da oficina de país das axencias da ONU; 2) UNCT (Equipo de País das Nacións Unidas); 3) Membros do persoal do goberno municipal implicados nas intervencións; 4) OSC; 5) Xuventude participante nos programas de formación; e 6) Socios/doadores de desenvolvemento (agás a ONU). Os grupos focais non tiveron máis de 8

persoas para permitir a discusión suficiente entre os participantes por iso sempre se mantivo inferior a ese número.

Un total de 81 persoas foron entrevistadas, tanto de forma individual como grupal. Na figura de abaixo pódese apreciar a tipoloxía de actor e número.

Figura 40. Categoría e número de actores chave consultados



Fonte: Elaboración do autor para a presentación de resultados feita a actores nacionais

No anexo encóntrase o Guión de entrevista seguido para cada actor. As variables de desenvolvemento de capacidade pode ser encontradas nestas preguntas:

Quais aspectos você gostaria de destacar sobre a parceria com a CO? Ambos, positivos e aqueles que precisam ser melhorados. Também sobre alguns importantes temas transversais: capacitação, resposta humanitária e capacidade para estabelecer parcerias efetivas. **VALOR ADICIONADO – EFICIÊNCIA**

What aspects would you like to highlight about the partnership with Country Office? Both positive and those which need to be improved. Also about some important cross cutting issues: capacity building, humanitarian response and ability to establish effective partnerships. **EFFICIENCY- ADDED VALUE**

O programa investiu adequadamente e se concentrou no desenvolvemento da capacidade nacional para garantir a sustentabilidade? Os produtos de conhecimento (relatórios, estudos, etc.) fornecidos pelo programa são utilizados pelo país? - **SUSTENTABILIDADE**

Did the programme adequately invest in, and focus on, national capacity development to ensure sustainability? Are the knowledge products (reports, studies, etc.) delivered by the programme utilized by the country? – **SUSTAINABILITY**

Cuestionario

O modelo proposto de avaliación contemplaba a realización de tres enquisas para operacionalizar as variables e preguntas de avaliación, incluíndo as variables de desenvolvemento de capacidade. Os supostos e vínculos causais da TdC, codificáronse en variables nos instrumentos de recollida de datos para que se recompila evidencia suficiente contra cada condición. A primeira das enquisas enviouse ós actores nacionais a nivel de directivo público. A segunda e terceira estaba orientada a recoller datos dos receptores de formación e de funcionarios das axencias. Finalmente a segunda das enquisas non foi usada por dificultade para acceder ós actores no limitado marco temporal da avaliación e a terceira tampouco foi administrada e substituíuse por entrevistas individuais aos funcionarios das axencias con responsabilidade de xestión e implementación de proxectos.

A enquisa a socios nacionais enviouse a 67 actores como se mostra na táboa de abaixo por categoría de actor, das que foron recibidas 16 respostas (24% de respostas recibidas).

Táboa 20. Enquisa segundo a categoría de participantes.

Tipoloxía de actor	Número
Institucións públicas nacionais	28
Institucións privadas	6
Organizacións da sociedade civil	10
Gobernos municipais	23
Total	67

Fonte: Elaboración do autor

No anexo inclúese o cuestionario enviado ós socios nacionais.

6.1.6 Comunicación dos resultados: evidencias e achados

Neste capítulo preséntanse as evidencias e achados froito da análise de resultados utilizando o modelo proposto. A avaliación baseouse nunha análise da correlación entre as actividades do Programa, a súa contribución aos resultados esperados e, en consecuencia, aos obxectivos xerais de desenvolvemento. Para o estudo de caso, preséntanse as evidencias e achados da aplicación do modelo na área 4 do CCP “Gobernanza, políticas públicas e xustiza” como xa foi explicado no comezo deste capítulo.

Segundo o documento do Programa de País, a área 4 do CCP ten dous resultados esperados: (i) para 2022 os cidadáns beneficiaríanse dun sistema de gobernanza democrática e administración pública máis efectivos, transparentes e participativos; (ii) para 2022 os cidadáns, especialmente as mulleres, os mozos e os nenos, beneficiaríanse dunha maior seguridade humana, unha mellora da cohesión social e un sistema de xustiza accesible e inclusivo que conduza ao cumprimento dos dereitos humanos.

Estes dous resultados principais son despegados en cinco produtos que espera acadar o programa:

Os mozos e as mulleres teñen capacidades melloradas para participar en cuestións críticas de desenvolvemento e procesos de toma de decisións.

As administracións públicas a nivel central e local están dotadas de estratexias, capacidades e ferramentas innovadoras para implementar e controlar adecuadamente os compromisos do país co desenvolvemento sostible.

O Goberno mellorou a capacidade técnica para establecer e xestionar un marco de colaboración para mobilizar recursos financeiros e técnicos e para involucrar á sociedade civil e ao sector privado na implementación dos ODS.

As institucións a nivel central e local melloraron a súa capacidade para aplicar eficazmente os instrumentos nacionais para a promoción da igualdade de xénero e a loita contra a violencia de xénero.

O sistema de xustiza mellorou a súa capacidade para promover os dereitos humanos, con especial atención ás mulleres e nenos en contacto coa lei, e unha maior eficiencia no proceso xudicial.

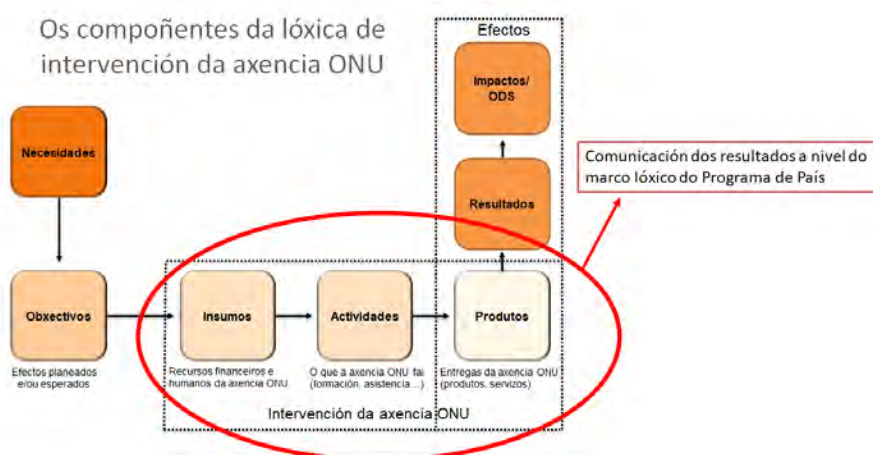
O modelo propón a comunicación dos resultados atendendo ós dous niveis de análise: (i) da lóxica de intervención e (ii) da contribución ó desenvolvemento nacional. Así foi executado na presente avaliación: presentáronse os resultados a nivel da lóxica de intervención con detalle de resultado dos indicadores da matriz de avaliación incluído nos anexos do informe de avaliación; e os resultados a nivel da análise de contribución incluído no corpo do informe. Para a análise de contribución tomouse un marco teórico contra o cal contrastar o avance nas cuestións de Gobernanza Democrática no país.³⁸ Esta dobre presentación de resultados tamén pretender mostrar a diferenza da análise a nivel de insumos, actividades e produtos (lóxica de intervención) que como foi analizado na bibliografía é unha práctica maioritaria nas avaliacións de programas ao desenvolvemento, da proposta desta tese de afondar na análise de contribución integrando a perspectiva do desenvolvemento de capacidade.

6.1.6.1 Resultados da lóxica de intervención

Neste apartado móstranse os resultados da avaliación a nivel da lóxica de intervención do Programa de País. Como se sinala na figura seguinte, o foco da presentación dos resultados faise a nivel como os recursos son transformados en actividades e produtos. Márcase subliñado en azul a actividade ou produto orientada ao desenvolvemento de capacidade.

³⁸ Para o marco normativo de gobernanza democrática, seguiuuse o Assessing the Quality of Democracy do International Institute for Democracy and Electoral Assistance (2008) e o Democratic Governance Reader do PNUD (2009).

Figura 41. Comunicación dos resultados da lóxica de intervención



Fonte: Elaboración do autor

Prioridade 4: Gobernanza, políticas públicas, asociacións e xustiza

Resultado (outcome) 4.1 Para 2022, os cidadáns beneficiaranse dun sistema de gobernanza democrática e administración pública máis eficaz, transparente e participativo.

O estado dos indicadores de resultado é o seguinte, segundo a matriz de indicadores do CCP e o resultado acadado. Como foi proposto no modelo, úsase un sistema de cores para identificar o cumprimento (azul), non cumprimento (laranja), ou en fase de consecución pero aínda lonxe da meta (amarelo):

Indicadores de resultado (outcome)	Liña de base	Obxectivo 2022	Resultado acadado
4.1.1 Número de programas de goberno nacional e local elaborados e implementados cun enfoque de xestión baseado en resultados	0	Obxectivo: 1 (nacional), 12 (municipio), 3 (illas) Total: 13	Nacional: 1Local: 20Islands: 8Total: 21
4.1.2 Porcentaxe das liñas orzamentarias locais e nacionais sensibles ao xénero	0%	Obxectivo: 70% dos programas con marcador de xénero ³⁹	71%
4.1.3 Porcentaxe de mulleres elixidas para o parlamento e goberno local	26,3%	Obxectivo: 40,3%	40,6%
4.1.4 Número de mecanismos de participación funcionando para a identificación de prioridades ou políticas públicas a nivel nacional e local	3 (nacional), 0 (local)	Obxectivo: 4 (nacional), 8 (local)	Nacional: 6Local: 20

5.1.1 Mecanismo de mobilización de recursos e desenvolvemento de asociacións funcionando	0	Obxectivo: 1	Si
5.1.2 Número de acordos de asociación formais e asinados de (Sur-Sur, triangular)	0	Obxectivo: 4	1
5.1.4 Número de OSC que participan na formulación e seguimento de plans de desenvolvemento, orzamentos e políticas públicas	0	Obxectivo: 4	6
5.1.5 Número de informes de progreso dos ODS presentados.	0	Obxectivo: 4	1

FONTE: Matriz de Indicadores do CCP de Cabo Verde 2018-2022 e resultados reportados na avaliación. UNDP, UNICEF, UNFPA (2022)

O programa está orientado a reforzar a capacidade da sociedade civil e da administración pública para apoiar o uso efectivo e eficiente dos recursos; crear espazos para que os cidadáns participen de forma máis eficaz nos procesos de gobernanza; loitar contra as desigualdades de xénero e a violencia de xénero; mellorar a resposta do sistema de xustiza para protexer os dereitos humanos. Como se pode ver, a maioría dos indicadores de resultados obtiveron os resultados esperados un ano antes do final do período.

O primeiro resultado ten tres produtos relacionados. O primeiro céntrase en mozos e mulleres para mellorar as súas capacidades para involucrarse en cuestións de desenvolvemento e procesos de toma de decisións. O segundo está orientado a implementar estratexias, capacidades e ferramentas innovadoras na administración pública a nivel central e local. O terceiro ten como obxectivo mobilizar recursos financeiros e técnicos e implicar á sociedade civil e ao sector privado na implementación dos ODS.

A comunicación dos resultados da lóxica de intervención faise por cada uno dos produtos asociados ao resultado. Así, descríbese en primeiro lugar o produto tal como é definido no Programa de País e despois repórtase unha táboa cos resultados dos indicadores asociados, tamén segundo a matriz de resultados incorporada no Programa. A continuación, móstranse as evidencias do acadado en termos de actividade e produto.

Produto 4.1: Os mozos e as mulleres teñen capacidades melloradas para participar en cuestións críticas de desenvolvemento e procesos de toma de decisións.

Indicadores de produto (output)	Liña de base	Obxectivo 2022	Resultado acadado
Medida en que mulleres e mozos reforzaron a capacidade de participar en cuestións críticas de desenvolvemento	Liña de base: 1 Medida en que as mulleres e mozos reforzaron a capacidade de participar en cuestións críticas de desenvolvemento: 1	Obxectivo: 3 Medida en que as mulleres e mozos reforzaron a capacidade de participar en cuestións críticas de desenvolvemento: 3	Medida en que as mulleres e mozos reforzaron a capacidade de participar en

			cuestións críticas de desenvolvemento: 2 ⁴⁰
Número de nenas e nenos que lideran iniciativas de participación cívica a nivel nacional ou local no contexto dos Obxectivos de Desenvolvemento Sustentable	Nenas e nenos: 0 Nenas: 0; Nenos: 0	Nenas e nenos: 200 nenas: 100 nenos: 100	⁴¹ Nenas e nenos: 150 Nenas: 45; Nenos: 105
Número de mecanismos a nivel nacional e local que facilitan a participación de mozos e adolescentes nos procesos de toma de decisións	Liña de base: 0 Número total de mecanismos: 0 Número de mecanismos a nivel nacional: 0 Número de mecanismos a nivel local: 0	Obxectivo: 4 Número total de mecanismos: 4 Número de mecanismos a nivel nacional: 3 Número de mecanismos a nivel local: 1	Número total de mecanismos: 10 Número de mecanismos a nivel nacional: 3 Número de mecanismos a nivel local: 7

FONTE: Matriz de Indicadores do CCP de Cabo Verde 2018-2022 e resultados reportados na avaliación. UNDP, UNICEF, UNFPA (2022)

Como se pode ver na táboa de indicadores, durante o período logrouse un considerable progreso en mecanismos que facilitan a participación de mozos e adolescentes nos procesos de toma de decisións. No marco da elaboración do documento estratéxico do Goberno, Ambición 2030, organizouse un Debate Estratéxico Nacional "Xuventude e o futuro de Cabo Verde", contribuíndo a unha participación efectiva na mocidade en diálogos de alto nivel. O foco centrouse no concepto de dividendo demográfico, presentáronse 5 paneis: Proxeccións para o dividendo demográfico no Horizonte 2030; Perfil da Xuventude caboverdiana; Mocidade e emprego en 2030; Xuventude e mundo dixital: innovar para crear riqueza; Xuventude e Cidadanía. Houbo unha transmisión en directo chegando a máis de 17.000 mozos.

Estableceuse un Consello Asesor xuvenil (Resolución nº 95/2017) co fin de asesorar ao Primeiro Ministro sobre cuestións relevantes relacionadas co desenvolvemento do país. [Baixo a intervención "National Leadership Training" 100 líderes xuvenís foron empoderados](#). O obxectivo era reforzar a participación e conseguir un maior compromiso dos mozos como axentes de cambio. A formación foi feita en liña debido á pandemia da COVID-19.

Debido á pandemia do Covid-19, cancelouse o Foro Nacional da Mocidade, que é un mecanismo moi importante para a participación xuvenil no país. Para mitigar isto, na cidade de Tarrafal/Santiago celebrouse a Xornada Internacional da Xuventude participando diferentes asociacións xuvenís. Baixo a temática "*Youth Engagement for Global Action*" o evento foi retransmitido en *streaming* en directo. 17.538 persoas foron alcanzadas nas plataformas dixitais e o evento foi visto por máis de 4.300 internautas.

[Un fito importante neste produto é a Lei de Paridade, como unha contribución en desenvolvemento de capacidade a nivel de ambiente facilitador](#). A Lei de Paridade foi aprobada co apoio técnico conxunto da OP e ONU Mulleres. Este é un gran paso cara a unha sociedade máis igualitaria no xénero e a base para aumentar a participación das mulleres na política. A lei de paridade salvagarda un mínimo do 40% e máximo do 60% de ambos os sexos nas listas

⁴⁰ Escala de clasificación de 1 a 3: 1. Non adecuadamente - As capacidades non mostran mellora, aínda que se acometeran algunhas accións para fortalecelas; 2. Parcialmente - As capacidades mostran algunhas das melloras, necesarias para involucrarse en cuestións críticas de desenvolvemento; 3. En gran parte - As capacidades necesarias para involucrarse en cuestións críticas de desenvolvemento están en gran parte no seu lugar.

⁴¹ Das 932 asociacións xuvenís que se coñecen actualmente, consideráronse 150 con alcance nos ODS.

electorais e na posición de dirección na administración pública. Para a aplicación da lei de paridade, a OP apoiou fortemente a defensa das listas electorais locais e un maior número de mulleres foron elixidas tanto para o Concello (40,6%) como para as asembleas municipais (42,1%). [As mulleres que exercen a política están máis preparadas para a comunicación política como resultado do desenvolvemento de capacidades. Un grupo de homes influentes foron mobilizados e formados pola igualdade de xénero, especialmente para a loita contra a violencia de xénero e a loita contra a masculinidade tóxica.](#)

[450 mozos e mozas participantes na xornada xuvenil de Mindelo foron concienciados na súa responsabilidade para participar en política](#) e outras actividades cívicas para a cohesión social, e están informados sobre as potencialidades e oportunidades da cooperación sur-sur. Máis de 200 mulleres e mozos participaron na presentación do Plan Nacional de Igualdade de Xénero e do Plan de loita contra a violencia de xénero para o período 2019-2022.

Produto 4.2: As administracións públicas a nivel central e local están dotadas de estratexias, capacidades e ferramentas innovadoras para implementar e supervisar adecuadamente os compromisos do país co desenvolvemento sostible.

Indicadores de produto (output)	Liña de base	Obxectivo 2022	Resultado acadado
Número de informes nacionais e municipais que utilizan datos actualizados e desagregados para monitorizar os progresos nos obxectivos de desenvolvemento sostible	Base: 0 Número total de informes nacionais e municipais: 0 Número de informes nacionais: 0 Número de informes municipais: 0	Obxectivo: Nacional - 5. Municipal - 5 (informes consolidados) Número total de informes nacionais e municipais: 10 Número de informes nacionais: 5 Número de informes municipais: 5	Número total de informes nacionais e municipais: 12 Número de informes nacionais: 1 Número de informes municipais: 11
Número de plans sectoriais nacionais que integran as consideracións da poboación e o dividendo demográfico	Liña de base: 0	Obxectivo: 4	0
Número de plans sectoriais que integran indicadores e obxectivos sensibles ao neno	Liña de base: 0	Obxectivo: 5	3

FONTE: Matriz de Indicadores do CCP de Cabo Verde 2018-2022 e resultados reportados na avaliación. UNDP, UNICEF, UNFPA (2022)

A administración pública foi apoiada pola OP a nivel central e local tratando de facilitar [estratexias e ferramentas innovadoras para implementar e supervisar adecuadamente os ODS. ARAP \(Axencia Reguladora de Adquisicións Públicas\) e IGF \(Inspección Xeral de Finanzas\) reforzaron a capacidade para o control de adquisición pública e para o control interno da xestión financeira na Administración Pública. A OP continuou o apoiando á modernización da](#)

Administración Pública para garantir o acceso aos servizos públicos para os cidadáns, con varias achegas chave:

1. Portal "*Ponton di nos ilha*" para as autenticacións de aplicacións;
2. Plataforma de e-participación para a interacción entre a Administración Pública e os cidadáns mediante opción *chat*;
3. Sistemas de información sobre contratación e selección de recursos humanos.
4. Sistema de información sobre a xestión de desempeño do persoal da administración pública.
5. Tribunal de Contas con capacidade de xestión de recursos administrativos e humanos, para realizar auditorías ex-ante e ex-post sobre a eficiencia e transparencia dos recursos públicos co sistema integrado de tecnoloxías da información instalado.

No ámbito do Proxecto *PALOP-TL Economic Governance*, reforzouse a transparencia orzamentaria mediante o deseño e posta en marcha do portal facilitando o seguimento do gasto orzamentario por parte dos cidadáns. Os parlamentarios reforzaron a capacidade para facer análise orzamentaria, supervisión lexislativa e promoción do Parlamento aberto.

En canto ao desenvolvemento local, a perspectiva foi a instalación de plataformas para a interacción multi-nivel e multi-actor. Tralas primeiras experiencias piloto en tres illas de Cabo Verde e 8 municipios, engadíronse 12 plataformas máis noutros municipios de diferentes illas con apoio técnico das axencias da OP e financiados polos propios municipios. Elaboraron os seus propios plans de desenvolvemento local baixo a dirección da Oficina de País. Elaborouse unha guía para a localización dos ODS a nivel local, para axudar aos concellos a conseguir os logros dos ODS e manter o espírito de articulación territorial e planificación participativa. A implementación de PEMS foi apoiada co financiamento de proxectos de impacto a nivel local en varias áreas temáticas no ámbito do Fondo de Descentralización financiado por Luxemburgo e implementado pola OP. Un resultado interesante é o acordo coa Universidade de Cabo Verde para crear o curso sobre desenvolvemento local.

Produto 4.3: O Goberno mellorou a capacidade técnica para establecer e xestionar un marco de colaboración para mobilizar os recursos financeiros e técnicos e implicar á sociedade civil e ao sector privado na implementación dos ODS.

Indicadores de produto (output)	Liña de base	Obxectivo 2022	Resultado acadado
Medida en que se elabora a estratexia de financiamento do desenvolvemento sustentable	Liña de base: 0	Obxectivo: 3	2
Número de novas asociacións que acceden a apoiar a realización dos dereitos da infancia	Liña de base: 0	Obxectivo: 3	3

Número de novas asociacións técnicas e financeiras que acceden a apoiar a implementación nacional das áreas ICPD ⁴² no contexto da Axenda 2030	Liña de base: 0	Obxectivo: 3	1

FONTE: Matriz de Indicadores do CCP de Cabo Verde 2018-2022 e resultados reportados na avaliación. UNDP, UNICEF, UNFPA (2022)

Fixéronse importantes avances no ámbito desde produto, principalmente na resposta á pandemia por Covid-19. Desenvolveuse un Plan Nacional de Resposta e Recuperación da crise da COVID-19 a través da Plataforma de Coordinación de Resposta e Recuperación, instada polo Goberno e a ONU. A plataforma integra os distintos Ministerios, así como as OSC, sector privado e socios internacionais. Co apoio da OP, a fase 1 de avaliación de necesidades pos-crise COVID-19 (PCNA+) foi elaborada e presentada nunha conferencia pública con socios internacionais.

Fixéronse debates sobre o desenvolvemento de enfoques alternativos á pobreza, vulnerabilidade e medición de impacto. Isto axudará a destinar financiamento a persoas máis vulnerables. O INFF⁴³ é un proxecto clave que permite ao país cuantificar eficazmente as necesidades post-crise e establecer a estratexia de mobilización de recursos.

A OP apoiou ao Goberno no establecemento do ecosistema para a cooperación Sur-Sur que implica a varios ministerios, as Universidades e as OSC. Funcionarios caboverdianos participaron na conferencia AMECID que permitiu a Cabo Verde desenvolver a Cooperación Sur con México.

O Accelerator Lab⁴⁴ do PNUD foi lanzado en Cabo Verde. A novidade do Accelerator Lab é aplicar a metodoloxía de laboratorio para explorar, mapear e probar solucións innovadoras para acelerar cara os retos de desenvolvemento relevantes do país e avanzar cara aos ODS e a axenda 2030. Considerando os principais retos e vulnerabilidades de Cabo Verde como país insular en desenvolvemento, están a traballar en tres alicerces: Economía Azul, Turismo, Economía Dixital. A OP puxo en marcha os seguintes programas: 1- Plataforma Maio de apoio á organización empresarial na adaptación e formalización; 2- Plataforma empresarial desenvolvida para o sector privado en Cabo Verde co fin de axudar a emprendedores, empresarias e MIPYMEs a transformar o seu negocio e recuperarse da pandemia; 3-Solución tecnolóxica COMVIDA, que implica a tódalas institucións ao longo do ciclo de loita contra a COVID19, servindo como principal plataforma de comunicación; 4- Proxecto de Recuperación Turística para dar resposta á necesidade de seguridade imposta pola pandemia co fin de promover o destino turístico e incentivar a visita a Cabo Verde; 5- Drone - a solución tecnolóxica para apoiar a loita contra a propagación do Covid-19 usado para desinfectar as rúas e para axudar aos agricultores na loita de pragas ou outras necesidades do campo.

⁴² Conferencia Internacional sobre Poboación e Desenvolvemento - O Cairo 1994

⁴³ Marco Nacional Integrado de Financiamento dos ODS

⁴⁴ O Accelerator Lab é una iniciativa global do PNUD que está deseñado para pechar a brecha entre as prácticas actuais de desenvolvemento internacional. Modelan unha nova capacidade para facer avances no futuro do desenvolvemento cara a: a desigualdade, a descarbonización, a cuarta revolución industrial e as novas formas de gobernanza.

Resultado (outcome) 4.2 Para 2022, os cidadáns, especialmente as mulleres, os mozos e os nenos, beneficiaranse dunha maior seguridade humana, unha mellora da cohesión social e un sistema de xustiza accesible e inclusivo que conduza ao cumprimento dos dereitos humanos.

O estado dos indicadores de resultado é o seguinte, segundo a matriz de indicadores do CCP:

Indicadores de resultado (<i>outcome</i>)	Liña de base	Obxectivo 2022	Resultado acadado
Porcentaxe de mulleres e nenas vítimas de violencia de xénero (por idade/área de residencia)	Liña de base: 23% (15-19: 14.9%, 20-29: 23.8%, 30-39: 25.8%, 40-49: 14.8%)	Obxectivo: 7%	Total: 10,9% Nenas 15-19: 7% Mulleres novas: 20-29: 11% Mulleres 30-39: 12% Mulleres maiores: 40-49: 7%
Porcentaxe das recomendacións da <i>Universal Periodic Review</i> ⁴⁵ (UPR) implementadas	Liña de base: 57%	Obxectivo: 90%	77%
Porcentaxe de casos xudiciais con apoio xurídico gratuíto	Liña de base: 10%	Obxectivo: 25%	25%
Número de nenos e mozos en centros de detención	Liña de base: 217 por ano	Obxectivo: 150 por ano	301

FONTE: Matriz de Indicadores do CCP de Cabo Verde 2018-2022 e resultados reportados na avaliación

Produto 4.4: As institucións a nivel central e local teñen unha maior capacidade para implementar eficazmente instrumentos para a promoción da igualdade de xénero e a loita contra a violencia de xénero.

Indicadores de produtos (<i>output</i>)	Liña de base	Obxectivo 2022	Resultado acadado
Número de municipios que realizan a planificación e seguimento da prestación de servizos con perspectiva de xénero	Liña de base: 0	Obxectivo: 8	20
Porcentaxe de profesionais da saúde, da educación e da policía con competencias en prevención e resposta á violencia de xénero	Liña de base: Saúde - 11,6% Educación - 5,1%, Policía - 22,5%.	Obxectivo: Saúde - 50%, Educación - 30%, Policía - 70%.	Porcentaxe de profesionais da EDUCACIÓN con competencias en prevención e resposta GBV: 10% Porcentaxe de profesionais sanitarios con competencias en prevención e resposta GBV: 25% Porcentaxe

⁴⁵ O Exame Periódico Universal (EPU) é un proceso especial que implica unha revisión periódica dos rexistros de dereitos humanos dos 193 Estados membros das Nacións Unidas. O EPU é unha importante innovación do Consello de Dereitos Humanos que se basea na igualdade de trato para todos os países. Ofrece a oportunidade de que todos os Estados declaren que medidas tomaron para mellorar a situación dos dereitos humanos nos seus países e para superar as dificultades no goce dos dereitos humanos. O EPU tamén inclúe a posibilidade de compartir as mellores prácticas de dereitos humanos de todo o mundo (Ver: <https://www.ohchr.org/es/hr-bodies/upr/basic-facts>.)

			de profesionais da POLICÍA con competencias en prevención e resposta GBV: 40%
Número de organizacións de base comunitaria capacitadas con formación e ferramentas en C4D ⁴⁶ para o cambio de comportamento, os estereotipos de xénero e a discriminación que afectan a nenos e adolescentes	Liña de base: 0	Obxectivo: 3	No data

FONTE: Matriz de Indicadores do CCP de Cabo Verde 2018-2022 e resultados reportados na avaliación

O Plan Nacional para a Igualdade de Xénero foi finalizado tralos debates participativos en obradoiros organizados en Praia e Mindelo, permitindo ao País ter un plan orientador para dar un paso adiante en materia de igualdade de xénero. A axenda de igualdade de xénero está incluída no ámbito local como se indicou anteriormente co importante apoio dos fondos de Luxemburgo.

Axentes da Policía Nacional e Xuíces, procedentes de tódolos distritos xudiciais, foron capacitados para facer fronte á violencia de xénero. Os xuíces das Illas do Norte foron adestrados para tratar os casos de violencia de xénero. Tamén se realizaron intervencións desde a perspectiva das comunidades e dos mozos: membros da comunidade foron sensibilizados para facer fronte á violencia de xénero. Estudantes universitarios e de ensino secundario recibiron formación centrada en medidas de prevención contra a violencia de xénero.

Tras esta intervención do CCP, os funcionarios do Parlamento e os parlamentarios formáronse para a análise da proposta de Orzamento Xeral do Estado dos anos 2020 e 2021 desde a perspectiva de xénero como resultado da asistencia técnica da OP. Tamén se realizaron talleres con organizacións de mulleres da sociedade civil sobre orzamentos sensibles ao xénero e análise de orzamentos estatais. O Ministerio de Finanzas e outros ministerios recibiron apoio para mellorar o orzamento baseado no xénero e informar das políticas do Estado incluíndo indicadores de xénero. Os marcadores de xénero tamén se incorporaran ó SIGOF (Plataforma de Xestión Financeira Estatal).

No ámbito da participación política das mulleres, a OP apoiou ao Instituto Cabo-verdiano para a Igualdade e Equidade de Género na aplicación da Lei de Paridade, concretamente na elaboración de listas electorais dos partidos políticos nas eleccións locais que se produciron en outubro de 2020. Ademais, realizáronse actividades de avogacía para o conseguir maior equilibrio de xénero nas candidaturas a postos de alto nivel nas Administracións Públicas.

En tempos de Covid-19, observáronse baixos niveis de violencia de xénero durante o confinamento (só un 8% de incremento fronte ao 30% antes da pandemia da COVID-19). As campañas de prevención realizadas co apoio de OP puideron ter contribuído a ese escenario.

⁴⁶ C4D (Comunicación para o desenvolvemento) é un enfoque que involucra ás comunidades e ós tomadores de decisións a nivel local, nacional e rexional, no diálogo para promover, desenvolver e implementar políticas e programas que melloren a calidade de vida para todos. mundo (Ver: <https://www.unicef.org/nicaragua/comunicacion-para-el-desarrollo>)

Produto 4.5: O sistema de xustiza mellorou a capacidade de promover os dereitos humanos, con foco nas mulleres e os nenos en contacto coa lei, e unha maior eficiencia no proceso xudicial.

Indicadores de produtos (output)	Liña de base	Obxectivo 2022	Resultado acadado
Número de institucións e mecanismos interministeriais que monitorizan eficazmente as recomendacións da UPR e informan sobre instrumentos de dereitos humanos	Liña de base: 1	Obxectivo: 7	Número total de institucións e mecanismos interministeriais: 1
Número de institucións xudiciais capaces de ofrecer asistencia xurídica gratuíta a grupos vulnerables	Liña de base: 0	Obxectivo: 4	4
Existencia dun sistema de información de xestión de casos sensíbles á infancia	Baseline: 0 (0 = Non)	Obxectivo: 1 (1 = Si)	Non

FONTE: Matriz de Indicadores do CCP de Cabo Verde 2018-2022 e resultados reportados na avaliación

O programa de protección á infancia tivo logros significativos no período en colaboración cos principais actores nacionais que traballan no ámbito da protección da infancia. Aprobouse un novo marco legal sobre a delincuencia sexual, [relevante no nivel de ambiente propicio para o desenvolvemento de capacidades](#). Unha contribución clave está no desenvolvemento do novo Plan de acción nacional de prevención e loita contra a violencia sexual para o período 2021-2023.

O CCP contribuíu ao desenvolvemento e aprobación do Centro Socioeducativo Orlando Pantera. O centro está destinado a dar soporte a nenos en contacto coa lei e tratar co sistema de xustiza (12-15 anos).

Reforzáronse as [capacidades técnicas e institucionais do Instituto Caboverdiano de Infancia e Adolescencia](#) (ICCA) e outros actores, especialmente para a protección dos nenos no marco da pandemia por COVID-19. Profesionais no ámbito da protección infantil recibiron [formación remota/online](#) sobre comunicación de riscos e compromiso comunitario, así como se formou a traballadores da saúde comunitaria de tódolos municipios de diferentes ámbitos sanitarios, incluíndo a violencia física, sexual e psicolóxica contra os nenos, e traballo infantil. Foron elaborados 4.000 folletos sobre COVID19 e distribuídos nos centros públicos a nivel nacional: unha guía para pais e profesores: como protexer aos seus fillos e alumnos. Ao redor de 12.790 nenos, pais ou coidadores primarios recibiron asistencia mental e psicosocial comunitaria. 377 nenos sen coidados parentais ou familiares recibiron apoio para ter coidados alternativos adecuados. 1.617 nenas e nenos que sufriron violencia foron atendidos por servizos de traballo social e xustiza.

A OP tamén apoiou ao Ministerio de Xustiza e Traballo e á Policía Xudicial na compra de reactivos para facer probas de ADN para a investigación de paternidade, tendo en conta a existencia dun elevado número de casos pendentes na Fiscalía en relación coas investigacións de paternidade. O Ministerio Público deseñou e puxo en funcionamento un sitio para a infancia e a familia (<http://menores.ministeriopublico.cv/>) e máis de 100 profesionais do sistema de

xustiza [reforzaron as súas capacidades en diferentes ámbitos de protección infantil](#) e editáronse dúas coleccións sobre lexislación nacional e internacional sobre protección da infancia.

A OP estivo apoiando o país para a planificación baseada en dereitos humanos e fortalecendo a Comisión Nacional de Dereitos Humanos para a defensa permanente da protección e promoción dos dereitos humanos. [As institucións nacionais recibiron intervencións de desenvolvemento de capacidades sobre enfoques baseados en dereitos humanos.](#)

O obxectivo das intervencións no desenvolvemento de capacidades foi garantir que as consideracións dos dereitos humanos se insiran nas políticas. Como exemplo, pódese destacar as tres xornadas de formación sobre a inclusión de indicadores de dereitos humanos na planificación e para a montaxe do observatorio de dereitos humanos. A iniciativa conxunta entre a OP, ACNUR, a Comisión Nacional de Dereitos Humanos e a Dirección Nacional de Planificación e o Instituto Nacional de Estatística debe destacarse neste campo.

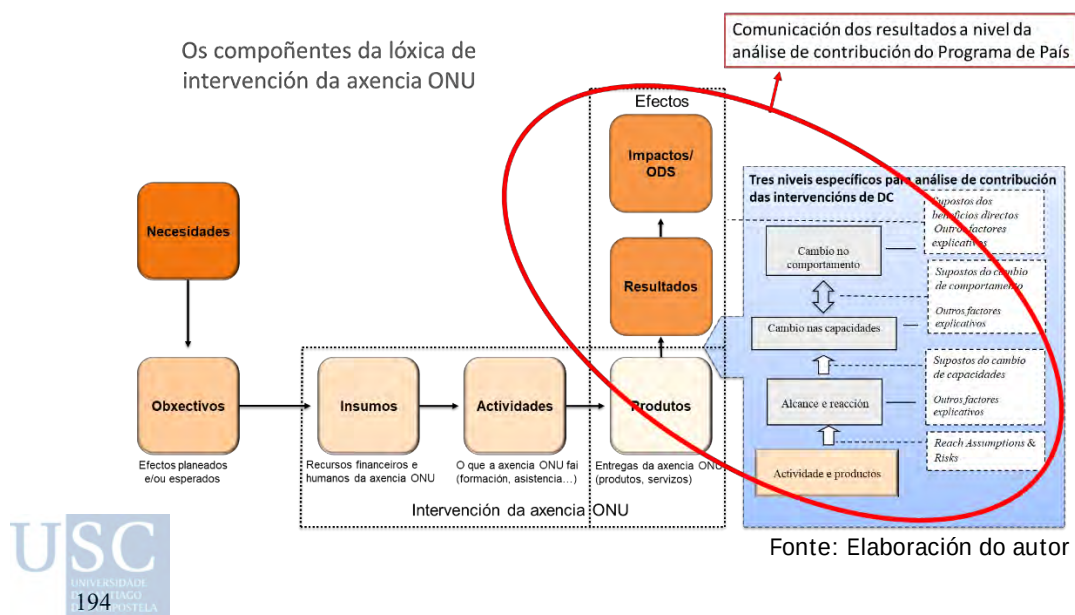
En tempos da pandemia da Covid-19, a poboación foi sensibilizada sobre cuestións clave como a protección dos dereitos humanos das persoas maiores, as persoas presas, as persoas con discapacidade, os nenos e as mulleres.

No ámbito do sistema de xustiza, a OP apoiou a operatividade do [sistema de información xudicial](#), dotando aos tribunais de equipos para facilitar o rexistro de sentenzas. Reforzouse o sistema de información xudicial e os tribunais, con condicións para rexistrar as sentenzas.

6.1.6.2 Resultados da análise de contribución

Na explicación do modelo proposto sinálase a importancia de superar a análise a nivel da lóxica de intervención do Programa de País centrado en actividades e produtos, cara a aplicación do enfoque de análise de contribución. É por iso, que se aplicou ese enfoque no caso de estudo, e neste apartado móstranse os resultados da avaliación a nivel da análise de contribución do Programa de País. Faise deste xeito para mostrar a diferenza de enfoque e alcance da análise en ámbalas dúas aproximacións. Como se ilustra na figura, o círculo vermello resalta os compoñentes do marco lóxico e da análise de contribución onde se pon o énfase.

Figura 42. Comunicación dos resultados a nivel de análise de contribución



O modelo de ToC proposto por Mayne (2015) e incorporado como referencia na proposta de modelo de avaliación, inclúe tres niveis específicos para a análise de contribución: alcance e reacción, cambio nas capacidades e cambio no comportamento.

A efectos de comunicación de resultados considérase importante mostrar como son presentados da forma real, seguindo a seguinte secuencia:

- Resumo do marco lóxico: *outcomes* e *outputs*.
- Breve explicación da lóxica de intervención.
- Figura con resumo da Teoría do Cambio reconstruída para este resultado (outcome) do Programa de País.
- Identificación de achados de contribución do Programa ao desenvolvemento do país, remarcado en azul no texto; e explicación posterior da lóxica valorativa da análise de contribución.
- Cadros identificando achados desde o punto de vista da sostibilidade dos resultados.

Taboa resume do marco lóxico:

Resultado (outcome) 4.1 Para 2022, os cidadáns beneficiaríanse dun sistema de gobernanza democrática e administración pública máis eficaz, transparente e participativo.

Resultado (outcome) 4.2 Para 2022, os cidadáns, especialmente as mulleres, os mozos e os nenos, beneficiaríanse dunha maior seguridade humana, unha mellora da cohesión social e un sistema de xustiza accesible e inclusivo que conduza ao cumprimento dos dereitos humanos.

Produtos relacionados

Produto 4.1: Os mozos e as mulleres teñen capacidades melloradas para participar en cuestións críticas de desenvolvemento e procesos de toma de decisións.

Produto 4.2: As administracións públicas a nivel central e local están dotadas de estratexias, capacidades e ferramentas innovadoras para implementar e supervisar adecuadamente os compromisos do país co desenvolvemento sostible.

Produto 4.3: O Goberno mellorou a capacidade técnica para establecer e xestionar un marco de colaboración para mobilizar os recursos financeiros e técnicos e implicar á sociedade civil e ao sector privado na implementación dos ODS.

Produto 4.4: As institucións a nivel central e local teñen unha maior capacidade para implementar eficazmente instrumentos para a promoción da igualdade de xénero e a loita contra a violencia de xénero.

Produto 4.5: O sistema de xustiza mellorou a capacidade de promover os dereitos humanos, con foco nas mulleres e os nenos en contacto coa lei, e unha maior eficiencia no proceso xudicial.

O programa na área de Gobernanza, políticas públicas, asociacións e xustiza, está centrado en reforzar a capacidade da sociedade civil e da administración pública para apoiar o uso eficaz e eficiente dos recursos; crear espazos para que os cidadáns participen de forma máis eficaz nos

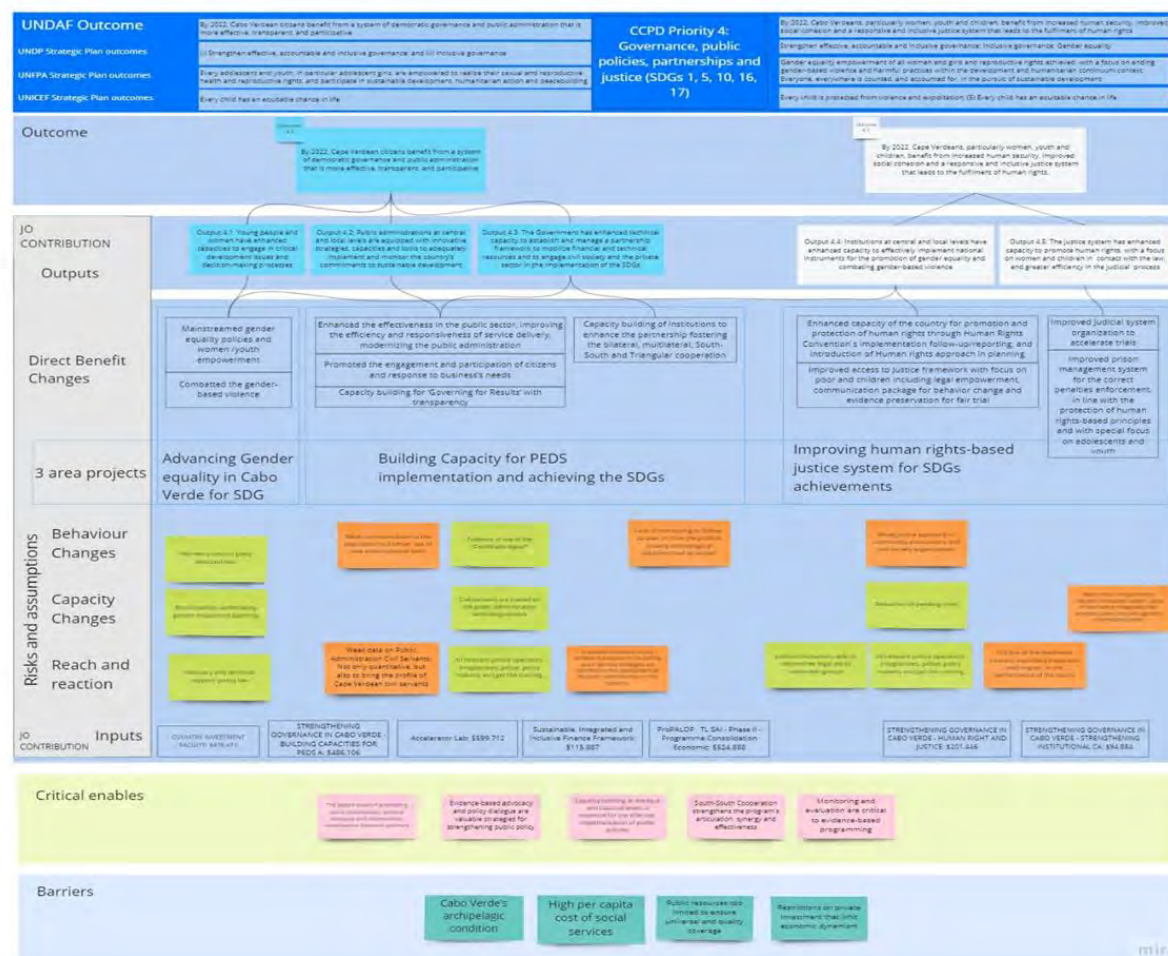
procesos de gobernanza; loitar contra as desigualdades de xénero e a violencia de xénero; mellorar a resposta do sistema de xustiza para protexer os dereitos humanos.

O resultado 4.1 ten tres produtos relacionados. O primeiro céntrase en mozos e mulleres para mellorar as súas capacidades para involucrarse en cuestións de desenvolvemento e procesos de toma de decisións. O segundo está orientado a implementar estratexias, capacidades e ferramentas innovadoras na administración pública a nivel central e local. O terceiro ten como obxectivo mobilizar recursos financeiros e técnicos e implicar á sociedade civil e ao sector privado na implementación dos ODS. O resultado 4.2 ten dous produtos relacionados. O primeiro céntrase na promoción da igualdade de xénero e na loita contra a violencia de xénero, e o segundo ten como obxectivo promover os dereitos humanos con foco nas mulleres e os nenos en contacto coa lei, e unha maior eficiencia no proceso xudicial.

A análise centrouse en como se está a producir a dirección do cambio, xa que os impactos finais aínda non poden ser avaliados debido ao escaso prazo transcorrido. Para iso, foi necesario formular o modelo teórico que inspirou a estratexia de resultados (ver figura 43).

Este compoñente do Programa de País tiña como obxectivo construír progresivamente a gobernanza democrática en Cabo Verde. Evoluciona ao redor de tres enfoques interconectados conceptualizados como proxectos pola Oficina de País: (i) Construción de capacidade para a implementación do Plan Estratéxico de Desenvolvemento Sostible (PEDS) e consecución dos ODS; (ii) promover a igualdade de xénero en Cabo Verde para os ODS; e (iii) mellorar o sistema de xustiza baseado nos dereitos humanos tamén no marco dos ODS. Como se pode ver nos resultados a nivel da lóxica de intervención, a maioría dos indicadores de resultados e produtos acadaron as metas esperadas un ano antes do final do período. Así se cumpriu cos indicadores relacionados con: (i) programas de goberno nacional e local elaborados e implementados cun enfoque de xestión baseado en resultados; (ii) orzamentos nacionais e locais sensibles ao xénero; (iii) mulleres elixidas para o Parlamento e o goberno local; (iv) mecanismos de participación para a identificación de prioridades ou políticas públicas a nivel nacional e local; (v) mobilización de recursos e o establecemento de mecanismos para o desenvolvemento de asociacións; (vi) participación das OSC na formulación e seguimento dos plans de desenvolvemento, orzamentos e políticas públicas; e (vii) casos xudiciais con asistencia xurídica gratuíta.

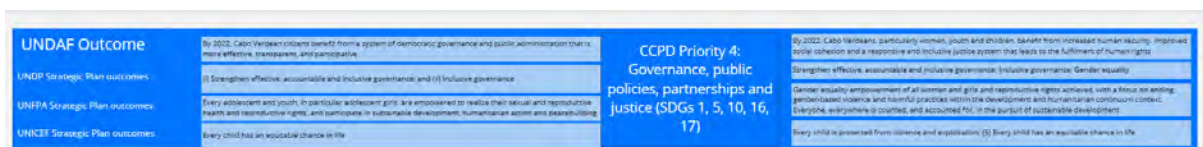
Figura 43. Teoría do Cambio para a área de gobernanza, políticas públicas, asociacións e xustiza



Fonte: Elaboración do autor para a presentación e discusión con actores chave

A reconstrucción da Teoría do Cambio, seguindo o modelo de Mayne segundo foi descrito e adaptado ao marco dunha avaliación dun Programa de País, presenta os seguintes compoñentes:

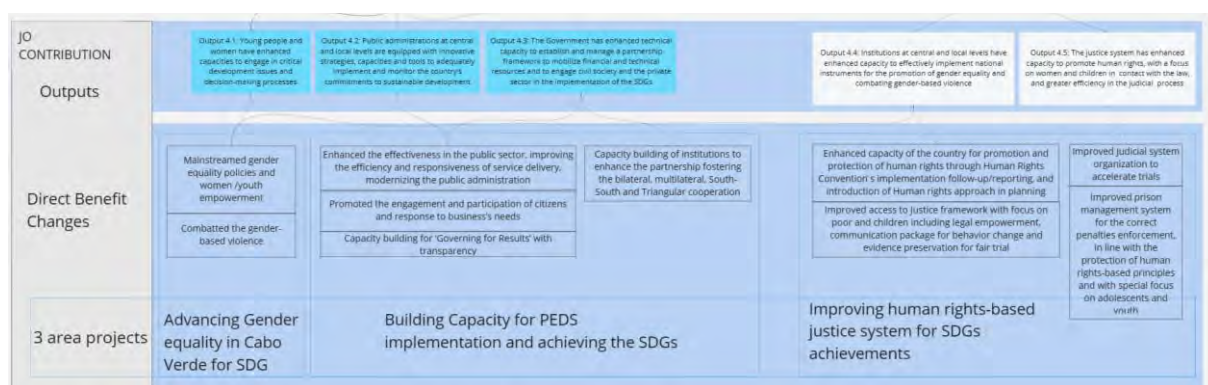
1. Identificación da vinculación co UNDAF ou UNSDCF, o marco de cooperación das Nacións Unidas nun país, cos Plans Estratéxicos de cada axencia, así como a contribución aos principais ODS.



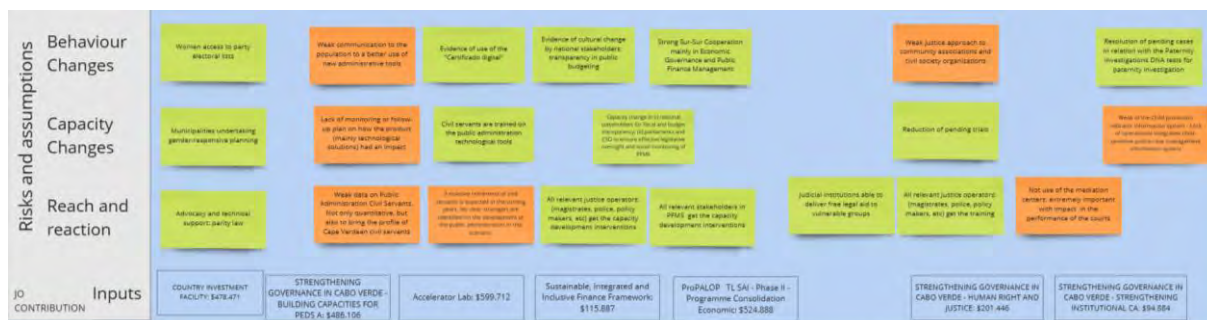
2. Descrición dos resultados esperados (outcomes) e os produtos (outputs).



3. Ilustración da relación dos proxectos, os cambios provocados nos beneficiarios e como están relacionados cos produtos (outputs). Importante neste caso, dado que o traballo se estruturou en tres proxectos, foi establecer as relacións causais entre os proxectos e os cambios observados.



4. Identificación dos tres niveis na cadea da Teoría do Cambio: alcance e reacción, cambios de capacidade, cambios de comportamento. Usase a cor para destacar alí onde houbo un cambio positivo (verde) e onde non houbo un resultado positivo (laranxa). Ademais inclúese detalle do nome da orixe orzamentaria, e como contribúe a cada liña causal.



5. Finalmente, na base da Teoría do Cambio indícanse os factores facilitadores e as barreiras para o desenvolvemento na área correspondente.



A reconstrucción da Teoría do Cambio permitiu discutir cos actores clave e analizar a contribución do resultado 4 do Programa de País. A continuación inclúese a narrativa da análise de contribución incluíndo en primeiro lugar o achado principal e despois as evidencia que o sustenta. Inclúese na tese un resumo do elaborado no informe final de avaliación polo autor (UNDP, UNICEF, UNFPA. 2022: 42-48) seguindo a lóxica da proposta de comunicación de resultados, facendo nota nun cadro resaltado os riscos de sostibilidade de acordo á proposta realizada e marcando en subliñado cambios de capacidade identificados.

Achado N#1: O Programa mellorou a capacidade do país para a promoción e protección dos dereitos humanos a través da implementación da Convención de Dereitos Humanos. O Programa apoiou ao país na adaptación do marco institucional nacional para garantir a independencia de acordo cos Principios de París. Coa capacidade dos operadores de xustiza reforzados, o reto agora é desenvolver o enfoque de prevención, fomentar a información xurídica e a prevención do crime.

O primeiro alicerce a considerar nunha democracia⁴⁷ é a garantía dos **dereitos humanos básicos aos cidadáns e non cidadáns** (traballadores migrantes, refuxiados, solicitantes de asilo, entre outros). Sen paz, xustiza, estabilidade, dereitos humanos e gobernabilidade efectiva baseada no Estado de Dereito, non será capaz de lograr un desenvolvemento sustentable. Cabo Verde segue sendo un país que promove o acceso de todos á xustiza, a igualdade de xénero e a equidade e o respecto aos dereitos humanos fundamentais. O país ratificou case tódolos instrumentos de dereitos humanos, como o Pacto Internacional de Dereitos Cívís e Políticos, o Pacto Internacional de Dereitos Económicos, Sociais e Culturais, a Convención sobre os Dereitos da Infancia, a Convención para a Eliminación de tódalas formas de discriminación contra a muller. Cabo Verde lidera os *rankings* de desenvolvemento humano, transparencia, liberdade e bo goberno máis importantes de África. A credibilidade externa é un dos principais activos do país como resultado da historia democrática. En materia de dereitos humanos, especialmente no período de corentena e en paralelo ás accións de loita contra a COVID-19, leváronse a cabo campañas de sensibilización sobre os dereitos humanos a nivel nacional: dirixidas a persoas maiores, poboación presa, persoas con discapacidade, nenos e mulleres. O Programa de País contribuíu á apertura da xustiza á sociedade civil, destacando as actividades de sensibilización sobre os dereitos humanos na educación secundaria.

Neste ámbito, o país está a adaptar o marco institucional nacional para garantir a independencia de acordo cos Principios de París. Os Principios de París, adoptados pola Asemblea Xeral das Nacións Unidas en 1993, establecen que as institucións nacionais de dereitos humanos son fundadas polo Estado, pero son independentes del: non son organizacións

⁴⁷ Como marco normativo da gobernanza democrática, foron seguidos os *documentos Assessing the Quality of Democracy of the International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (2008) e o *Democratic Governance Reader of the UNDP* (2009).

governamentais, senón que funcionan como unha ponte entre as organizacións da sociedade civil e os gobernos. Ata agora esta función fora asumida pola *Comissão Nacional para Direitos Humanos e a Cidadania* (CNDHC), pero os seus estatutos deben ser modificados para garantir a independencia de acordo cos Principios de París. Hai dúas posibilidades: ou ben cambiar o estatuto da CNDHC (o que implica un cambio na Constitución de Cabo Verde) ou pasar esta responsabilidade a outra institución, principalmente ao Defensor do Pobo (Provedoria da Xustiza) segundo informantes chave.

A lentitude caracteriza o Sistema de Xustiza de Cabo Verde e o apoio para cambiar esta situación foi unha contribución chave do CCP. Ademais, é destacado polos informantes chave que este impacto relevante foi alcanzado cun baixo investimento do CCP. O CCP contribuíu ao apoio da operatividade do sistema de información xudicial, dotando aos tribunais con equipos para facilitar o rexistro das sentenzas. [Os cambios de capacidade dos maxistrados verificanse na redución de xuízos pendentes e un aumento no número de xuízos resoltos segundo os datos facilitados por informantes chave.](#) Os novos casos seguen aparecendo, pero a taxa de resolución é maior.

O programa de protección da infancia tivo logros significativos en asociacións cos principais actores do país e socios internacionais na protección da infancia. Aprobouse un novo marco legal sobre a delincuencia sexual. Unha contribución clave é o desenvolvemento do novo plan de acción nacional de prevención e loita contra a violencia sexual para o período 2022-2024. [Foron reforzadas as capacidades técnicas e institucionais do Instituto da Infancia e Adolescencia/ICCA e outros actores,](#) especialmente para a protección dos nenos contra a COVID-19. Máis de 45 profesionais de protección infantil recibiron formación remota/online sobre comunicación de riscos, así como se reforzou o compromiso comunitario co obxectivo de reforzar as capacidades técnicas de 200 traballadores da saúde comunitaria de tódolos municipios de diferentes ámbitos sanitarios, incluíndo a violencia física, sexual e psicolóxica contra os nenos.

O acceso dos máis pobres e vulnerables á xustiza facilitouse grazas á integración da plataforma de asistencia xurídica no rexistro social, permitindo unha xestión efectiva da asistencia xudicial.

Tendo en conta a avaliación da sostiabilidade seguindo o modelo COM-B ToC proposto nesta tese, dous retos que limitan a contribución do Programa cara os cambios de capacidade son:

- As intervencións da Oficina de País centráronse principalmente na capacidade dos operadores de xustiza (maxistrados, policía, técnicos, etc.). Con todo, tendo en conta os retos do país, o empoderamento das asociacións comunitarias aínda é débil. As organizacións da sociedade civil non foron un foco de traballo no ámbito deste Programa de País. Por iso, hai consenso en que hai que abrir o sistema de xustiza á poboación para fomentar a información xurídica e a prevención do crime. A sostiabilidade a longo prazo require o enfoque de prevención, empoderando a OSC máis grandes que tratan directamente coa comunidade tódolos días.
- Aínda hai unha brecha en termos de capacidade nacional para obter un ambiente protector da infancia, principalmente no dominio do sistema de información de indicadores que fan seguimento da protección infantil. No lado positivo, a introdución da proba de paternidade foi un claro resultado práctico: resolución de casos pendentes que non se resolvían durante moito tempo.

Achado N#2: O Programa apoiou ao Goberno na comprensión do contexto financeiro para enmarcar mellor as opcións de financiamento dos ODS centradas nas oportunidades fiscais, orientacións estratéxicas sobre gobernanza económica e rendición de contas das finanzas públicas.

Se o primeiro pilar da democracia é a garantía dos dereitos humanos básicos aos cidadáns e aos non cidadáns, o segundo comprende as institucións de **goberno representativo e responsable**⁴⁸. O sistema democrático caboverdiano está a consolidarse, e isto débese en parte á contribución que o Sistema das Nacións Unidas está a facer ao país para o fortalecemento das institucións elixidas democraticamente⁴⁹. Durante o período de avaliación, é dicir, no contexto pandémico máis desafiante para Cabo Verde, celebráronse tres eleccións (eleccións municipais de novembro de 2020, lexislativas en abril de 2021 e eleccións presidenciais en outubro de 2021) nun clima pacífico e clasificadas, pola comunidade nacional e internacional, como participativas, libres, xustas e transparentes.

En termos de mellora da transparencia, a intervención do Sistema das Nacións Unidas tamén proporcionou ao país [instrumentos/plataformas que permiten aos cidadáns supervisar, en tempo real, a execución dos Orzamentos Xerais do Estado](#). O Parlamento achegouse aos cidadáns á hora de poñer en marcha a iniciativa "Parlamento Aberto". O Tribunal de Contas atópase dotado de mecanismos modernos de xestión de recursos humanos, reforzando así as súas [capacidades técnicas para a realización de auditorías ex-ante e ex-post destinadas a reforzar a transparencia na xestión dos recursos públicos](#).

No ámbito do Proxecto PALOP-TL Gobernanza Económica, reforzouse a transparencia orzamentaria debido á instalación do portal facilitando o seguimento do gasto orzamentario por parte dos cidadáns. [Os parlamentarios viron reforzada a súa capacidade de facer análise orzamentaria, supervisión lexislativa e veuse promovido o Parlamento aberto para un maior acceso por parte da poboación](#).

Achado N#3: O Programa apoiou ao Goberno na posta en marcha de diversas iniciativas que foron especialmente relevantes para a loita contra a pandemia da COVID-19. Desenvolveuse un Plan Nacional de Resposta e Recuperación para a crise da COVID-19 a través da Plataforma de Coordinación de Resposta e Recuperación, liderada polo Goberno e a ONU.

En termos de innovación e en particular na loita contra o COVID-19, a iniciativa global *Accelerator Lab* do PNUD, en colaboración coa Secretaría de Estado de Innovación, desenvolveu e implantou varias solucións innovadoras que permitiron a dispoñibilidade de información útil para a cidadanía. No ámbito da administración pública destacan outras intervencións, como: Plataforma interactiva para o cidadán (*E-participate*) que permite unha valoración do servizo público por parte do cidadán, modernización de servizos nos hospitais públicos, apoio ao sistema de protección social da Administración Pública, e mellora do sistema de contratación da administración pública (PA).

Algunhas achegas clave no ámbito do Proxecto PALOP-TL Gobernanza Económica poden destacarse no marco da pandemia da Covid-19: (i) o Ministerio de Facenda desenvolveu a páxina web de transparencia. Isto supuxo un importante beneficio na transparencia orzamentaria; (ii) Sistema Integrado do Tribunal de Contas do país. Permite a rendición de

⁴⁸ UNDP, Democratic Governance Reader — A reference for UNDP practitioners. 2009.

⁴⁹ Cabo Verde Common Country Analysis document, 2020

contas en liña das verbas públicas; e (iii) o Parlamento elaborou un plan de continxencia para que os plenos do Parlamento fosen retransmitidos e vistos en liña.

No ámbito da modernización da Administración Pública, o país conta agora con plataformas dixitais para a interconexión dos servizos do Estado, reforzando así a [capacidade de resposta dos servizos públicos ás demandas dos cidadáns](#). Ademais, evidenciase [o uso do certificado dixital por parte da poboación](#). Esta é unha contribución importante debido á condición insular de Cabo Verde. Tamén permitiu que se realizasen trámites administrativos en tempos de pandemia. [Os funcionarios están formados nas ferramentas tecnolóxicas da administración pública](#), e emítese un certificado da formación. Non obstante, non hai seguimento sobre o impacto, satisfacción e leccións aprendidas das ferramentas desenvolvidas.

Tendo en conta a avaliación da sostibilidade seguindo o modelo COM-B ToC proposto, dous retos que limitan a contribución do Programa cara os cambios de capacidade no campo da administración pública son:

- Unha vez que o produto é entregado ás institucións, hai un seguimento limitado ou inexistente sobre como o produto está a alcanzar o impacto, limitando a avaliación de necesidades de actualizacións. Isto é especialmente importante no campo dixital, xa que os cambios tecnolóxicos prodúcense de forma rápida.
- Comunicación débil á poboación para un mellor uso de novas ferramentas administrativas. A pesar de que se desenvolven ferramentas, nalgúns áreas hai unha falta de apoio para promover o seu uso por parte da poboación o que limita o cambio buscado nos beneficiarios.

Achado N#4: O Programa promoveu a participación da mocidade a través de diversos mecanismos: o lanzamento de debates nacionais, a creación dun Consello Asesor da Mocidade, a formación en liderado social e as plataformas de participación local con altos niveis de participación. A baixa participación nas eleccións, especialmente entre os mozos, representa un reto en canto a participación política.

O terceiro pilar da análise de contribución está dedicado ao que convencionalmente se chama **sociedade civil e participación**. Cabo Verde está dotado de leis e regulamentos que garanten o acceso pleno e equitativo de mulleres e homes de 15 e máis anos aos coidados, información e educación sobre saúde sexual e reprodutiva.

Desde un enfoque de integración, as intervencións do PNUD, UNICEF e UNFPA contribuíron á participación dos mozos na toma de decisións estratéxicas para o desenvolvemento do país. 450 mozos (nenos e nenas) participantes na xornada xuvenil de Mindelo son máis conscientes da súa responsabilidade para participar na política e outras actividades cívicas. Máis de 200 mulleres e mozos participaron na presentación do Plan Nacional de Igualdade de Xénero e do Plan de loita contra a violencia de xénero para o período 2019-2022.

Considerando a análise de sostibilidade da TdC, un reto no ámbito da participación política é a baixa participación nas eleccións, especialmente entre os mozos. Este é un fenómeno tamén observado noutros países e que xustifica unha afondamento no estudo das causas e posibles estratexias programáticas de cara o futuro.

O elaboración do documento estratéxico do Goberno "Cabo Verde - Ambición 2030" contou co forte apoio da ONU en Cabo Verde, permitindo que o país fose proxectado para o

2030, en liña cos Obxectivos de Desenvolvemento Sostible. Así, establécese a visión dun Cabo Verde proxectado para 2030 (i) caracterizado por unha democracia consolidada, moderna e inclusiva; (ii) un país azul, dixital e emerxente; e (iii) un país cunha economía circular e ben posicionada no Atlántico medio.

Achado N#5: O Programa promoveu a participación das mulleres en procesos de toma de decisións. Aprobouse unha lei de paridade de xénero co apoio técnico das axencias da ONU xunto cun Plan de Igualdade de Xénero e un Plan de Loita contra a Violencia de Xénero. As campañas de prevención realizadas co apoio da Oficina de País contribuíron aos baixos niveis de violencia de xénero durante o confinamento.

Cabo Verde ocupa o terceiro lugar no *Ibrahim Index for African Governance*⁵⁰, destacando en tres das catro categorías: Seguridade e Estado de Dereito (75.3/100), Participación e Dereitos Humanos (76.3) e Desenvolvemento Humano (71.2). Con todo, cabe destacar que o país está a experimentar un cambio nos últimos 10 anos, cun deterioro crecente dos diferentes indicadores, polo que é etiquetado como vermello polo Índice en canto a tendencias. Para a categoría Participación e Dereitos Humanos, Cabo Verde sitúase con baixo rendemento no indicador de poder político e representación das mulleres (27 na clasificación africana, cun descenso de 22,2)⁵¹. Neste sentido, a Oficina de País fixo unha importante contribución ao país prestando apoio ás institucións nacionais para a aprobación da Lei de Paridade (nº 68/IX/2019) en 2019. A aplicación desta lei cambiou por completo o escenario para a representación das mulleres no parlamento e nos gobernos locais. Coas eleccións municipais celebradas o 25 de outubro de 2020, hai 200 mulleres no poder local, o que representa o 42% dos representantes electos locais para as Cárteras Municipais. Coas eleccións lexislativas celebradas o 18 de abril do ano 2022, as mulleres ocupan agora o 38% dos escanos parlamentarios e representan o 32% no novo Goberno, segundo os datos electorais nacionais.

Os parlamentarios e a sociedade civil organizada de Cabo Verde están mellor preparados para analizar e supervisar a execución dos Orzamentos Xerais do Estado desde unha perspectiva de xénero grazas ao apoio técnico proporcionado pola Oficina de País a través de comunidades de profesionais desenvolvidas ao abeiro dunha iniciativa rexional Pro PALOP. O Ministerio de Facenda tamén ten agora os mecanismos e capacidades técnicas que permiten ao seu persoal aplicar os principios de orzamento baseado no xénero, sobre a definición de indicadores e marcadores de xénero nos programas.

En 2018 desenvolveuse o Plan Nacional de Igualdade de Xénero (PNIG) para o período 2019-2021, que inclúe accións de loita contra a violencia de xénero de acordo co PEDS e o Plan Nacional de Dereitos Humanos. A loita contra a violencia de xénero foi unha prioridade para o CCP durante a pandemia da COVID-19, sobre todo durante o longo período de corentena. O CCP contribuíu a conter a violencia de xénero con campañas de sensibilización levadas a cabo polo Goberno e fortemente apoiadas técnica e financeiramente pola Oficina de País.

A Academia - Universidade Pública de Cabo Verde tamén foi apoiada baixo as intervencións do CCP. Permitiu xerar coñecemento a través da investigación sobre cuestións de xénero tanto en contornas urbanas como rurais e os efectos da COVID-19 nas dinámicas

⁵⁰ O Ibrahim Index of African Governance proporciona unha valoración bianual estatística da calidade da gobernanza nos países africanos (<https://iiag.online/>).

⁵¹ Este indicador é probable que mellore con respecto ás eleccións municipais de 2020 e 2021, debido á recentemente aprobada Lei de Paridade, apoiada polas axencias da Oficina de País.

familiares baseadas no xénero, co fin de informar as políticas públicas en relación coa igualdade de xénero, e previr e combater a violencia de xénero.

Achado N#6: A Oficina de País apoiou ao Goberno no establecemento do ecosistema para a cooperación Sur-Sur, especialmente forte no proxecto rexional ProPalop, o marco de financiación nacional integrado (INFF) e o Accelerator Lab. A Oficina de País contribuíu á articulación da visión estratéxica a longo prazo do país. Especialmente relevantes foron as contribucións analíticas e de investigación para informar os documentos estratéxicos clave do país e a visión a longo prazo.

O cuarto pilar da análise foron as **dimensións internacionais da democracia**. Os países non forman unidades illadas, senón que son mutuamente interdependentes. No marco do CCP, a Oficina de País apoiou a Cabo Verde para mellorar a [capacidade técnica para establecer e xestionar un marco de colaboración para mobilizar os recursos financeiros e técnicos na implementación dos ODS](#).

A pesar do progreso, Cabo Verde está a vivir un momento decisivo no seu proceso de desenvolvemento. Coa graduación do país como país de ingresos medios na década de 2010, a axuda pública ao desenvolvemento foi diminuindo e o acceso a préstamos concesionais é máis difícil, obrigando ao país a depender da súa capacidade de mobilizar e xestionar eficientemente os recursos obtidos interna e externamente para financiar o seu desenvolvemento. Pouco despois de alcanzar o status de país de renda media (MIC), as crises financeiras globais tiveron un grave impacto (ao que hai que engadir os efectos da pandemia da COVID) no rendemento económico do país. O nivel de débeda pública é un dos máis altos de África. Aínda que os signos de recuperación do crecemento son evidentes, o nivel de crecemento económico aínda é baixo. O espazo fiscal reduciuse considerablemente, o que require enfoques innovadores para mobilizar os recursos financeiros e reforzar a capacidade de elaboración de políticas públicas e, en particular, para a planificación, seguimento, transparencia e rendición de contas mediante a produción e publicación de informes e datos. O descenso constante das taxas de fertilidade, ata 2,3 fillos por muller, e un aumento proporcional dos mozos na poboación, combinados co ambiente de estabilidade política, crean potencial en Cabo Verde para cambios sociais e económicos significativos e transformadores.

Dentro da nova Lei de Orzamentos, o Programa contribúe a catalizar diferentes procesos en curso para establecer un sistema de administración pública eficiente para establecer novos estándares para a innovación. Como se indicou anteriormente, Cabo Verde desenvolveu o plan "Ambición 2030" co apoio da Oficina de País, involucrando tanto a actores públicos como privados. Para complementar aínda máis o traballo en curso para pechar as lagoas dos ODS existentes, principalmente relacionadas co status de Cabo Verde como Estado en Desenvolvemento insular (SIDS), a iniciativa INFF reforza o Sistema Nacional de Planificación aliñando o orzamento e a planificación, mediante a creación de condicións para mobilizar novos fluxos de financiamento cara a un ecosistema propicio.

Coa axuda das axencias das Nacións Unidas, Cabo Verde estableceu unha estratexia de cooperación sur-sur en 2019, titulada "Estratexia de Cooperação Sul-Sul de Cabo Verde". Esta estratexia establece a visión de Cabo Verde para a participación da cooperación sur-sur, as asociacións potenciais e os obxectivos políticos.

En 2019, o PNUD lanzou a maior rede mundial de coñecemento (*Accelerator Lab*) sobre os retos do desenvolvemento sostible. Esta iniciativa conta cunha rede de 60 laboratorios que operan en 78 países. Estes laboratorios traen novas metodoloxías e habilidades e contan cun

equipo multidisciplinar. En 2019, a Oficina de País de Cabo Verde sumouse a esta iniciativa e formou un equipo para desenvolver proxectos baixo esta metodoloxía. Entre tódalas solucións promovidas, destacan as seguintes cun impacto significativo no desenvolvemento do país:

Proxecto “Com Vida”: a plataforma foi o principal canal de comunicación para que o Goberno de Cabo Verde informe sobre o Covid-19, ben sobre o número de casos ou sobre normas e regulamentos, ou calquera outra necesidade relacionada coa pandemia.

Proxecto "Drone": este proxecto foi desenvolvido por un mozo innovador. Trátase dunha iniciativa e solución tecnolóxica para apoiar a loita contra a propagación da COVID-19 (desinfección de rúas) así como para combater a crise socioeconómica (vinculada á agricultura) provocada pola crise da pandemia.

Proxecto “Hackathon solucións dixitais”: crea un entorno propicio para o desenvolvemento de novas solucións de base tecnolóxica, acheguen aos innovadores e a comunidade tecnolóxica ás comunidades e ao negocio nacional.

Neste apartado mostráronse cales foron as contribucións chave por parte das tres axencias para o desenvolvemento do país durante o período temporal analizado. A narrativa seguiu a secuencia proposta e aliñada co marco teórico seguido que estruturou a análise nos catro alicerces da gobernanza democrática de acordo cos marcos conceptuais do PNUD.

6.1.7 Formulación de conclusións e recomendacións

Como se sinalou na explicación do modelo proposto, para o caso dunha área temática dun Programa de País, espérase a presentación da conclusión intentando captar a análise de contribución. Proponse unha rúbrica por resultado do Programa sinalando se (i) Contribuíu totalmente: insumos mobilizados, produtos e resultados intermedios acadados e algúns impactos acadados; (ii) Contribuíu parcialmente: insumos mobilizados, a maioría dos produtos entregados e algúns resultados intermedios acadados; (iii) Non contribuíu: mobilización limitada de recursos e consecución de produtos, e ningún cambio nos resultados dos resultados.

No caso de aplicación a formulación, para a área temática que se está a describir quedou así formulado:

Conclusión: O CCP contribuíu a unha gobernabilidade e unha administración pública democráticas máis efectivas, transparentes e participativas. Sen embargo, aínda existen desafíos importantes relacionados coa sostibilidade dalgúns resultados.

Na área de gobernanza, políticas públicas, alianzas e xustiza, o CCP contribuíu totalmente a (i) redución dos xuízos pendentes e a mellora do rendemento e a eficiencia do sistema de xustiza en Cabo Verde; (ii) a participación das mulleres na política institucional; (iii) o cambio cultural e de comportamento dos actores nacionais

En total, fixéronse dez conclusión na avaliacións do Programa Común de País. Para o ámbito de gobernanza democrática, que é o ámbito de estudo neste caso, fíxose unha recomendación específica, seguindo o modelo proposto na tese:

En primeiro lugar faise o enunciado da conclusión principal salientado en negra, poñendo o foco naquel aspecto positivo como chamando a atención nalgúns desafíos que se van a sinalar máis adiante.

<i>na transparencia do orzamento público, a gobernanza económica e la xestión das finanzas públicas; (iv) resolución de casos pendentes de dereitos do neno en relación coas investigacións paternidade; e contribuíu parcialmente a (i) sensibilización da poboación sobre os dereitos humanos, o problema da violencia de xénero e os dereitos dos mozos á participación política; (ii) a perspectiva de xénero por parte dos Municipios; (iii) a capacidade nacional para establecer e administrar un marco de asociación para mobilizar recursos financeiros e técnicos para o desenvolvemento nacional.</i> <i>Algúns desafíos da área que limitan a contribución do CCP son: (i) a necesidade de abrir o sistema de xustiza á poboación para fomentar a información legal e a prevención do delito, incluído o enfoque de prevención, empoderando ás organizacións da sociedade civil máis grandes que tratan directamente coas comunidades tódolos días, (ii) a necesidade de aliñar as institucións nacionais de Dereitos Humanos ós Principios de París; (iii) a brecha de capacidade nacional para lograr un entorno propicio para a protección da infancia, (iv) o limitado seguimento e avaliación das ferramentas tecnolóxicas proporcionadas á administración pública, e (v) a débil comunicación á poboación para fomentar o uso de novas ferramentas dixitais administrativas. (UNDP, UNICEF, UNFPA. 2022: 76)</i>	En segundo lugar, en liña coa rúbrica da análise de contribución, sinálanse aqueles ámbitos nos que houbo unha contribución total. En terceiro lugar, sinálase aqueles nos que se produciu unha contribución parcial. Por último sinálanse os ámbitos onde non houbo ningunha contribución que se presentan como desafíos.

Recomendacións

Na formulación das recomendacións seguiu-se tamén o modelo proposto para a redacción das recomendacións. Para a área temática que se está a usar como liña de análise, a gobernanza democrática, foi formulada así a recomendación:

Recomendación 7. O CCP debe continuar apoiando no ámbito da gobernanza

Neste caso fixéronse un total de dez recomendacións, e aquí analízase a

democrática, o estado de dereito e os dereitos humanos para aumentar a contribución ao programa e a sustentabilidade dos resultados. O CCP debería apoiar o desenvolvemento do marco institucional dos dereitos humanos para garantir a independencia segundo os Principios de París. Recoméndase apoiar o sector da xustiza desde un enfoque preventivo/xeración de demanda a través de campañas de comunicación e o reforzo dos mecanismos de comunicación existentes entre o sistema de xustiza e a poboación. O CCP debe continuar dando apoio á planificación rexional e local dos ODS, á gobernanza económica e á xestión das finanzas públicas, con contribucións probadas ata o momento e que deben reforzarse no próximo ciclo de cooperación. Os programas innovadores das tres axencias, centrados no apoio a solucións innovadoras para acelerar a consecución dos ODS, deberían desenvolverse para conseguir un financiamento innovador e sostible, tendo en conta as lagoas e prioridades do país para o próximo ciclo de cooperación.

Nivel: Temático. Baseada na conclusión: 6.

Prioridade: Medio termo;

Dirixida a Oficina de País e actores nacionais

Para conseguilo, fanse as seguintes suxestións operativas:

1. Apoiar o desenvolvemento do marco institucional dos dereitos humanos para garantir a independencia segundo os Principios de París.
2. Apoiar o sector da xustiza desde un enfoque preventivo/xeración de demanda mediante o reforzo dos mecanismos de comunicación existentes entre o sistema de xustiza e a poboación. Apoiar a capacidade das OSC que traballan coa comunidade en materia de xustiza e o desenvolvemento dos servizos de xustiza de conciliación e mediación.
3. Explorar o apoio potencial ao novo Instituto Nacional de Medicina Legal e Ciencias Forenses de Cabo Verde.

recomendación no ámbito da gobernanza democrática.

En primeiro lugar fíxose enunciado da recomendación principal salientado en negra. O CCP debe continuar co apoio no ámbito da gobernanza democrática, o estado de dereito e os dereitos humanos para aumentar a contribución ao programa e a sustentabilidade dos resultados.

En segundo, desenvólvese a recomendación nos diferentes aspectos da mesma.

En terceiro lugar, incorpórase unha táboa resume coas principais características das recomendacións. Dada a natureza deste programa común de país, as recomendacións organizáronse para abordar as cuestións clave: (i) recomendacións de posicionamento e gobernanza da Oficina de País, (ii) recomendacións estratéxicas e sistemáticas, (iii) recomendacións temáticas por resultado do CCP; (iv) recomendacións de xénero e outras cuestións transversais. Para facilitar o seu uso, indícase a quen vai dirixida e o nivel de prioridade a curto, medio e longo prazo. Proponse que as recomendacións a curto prazo sexan implementadas aínda na fase final do CCP obxecto de análise; que as de medio prazo sexan para a planificación e inicio do próximo ciclo de programación; por último, as de longo prazo deben levarse a cabo durante o próximo Programa.

4. <i>Continuar co apoio á planificación rexional e local dos ODS, á gobernanza económica e á xestión das finanzas públicas, con achegas contrastadas ata o momento e que deben ser reforzadas no próximo ciclo de cooperación.</i> 5. <i>Explorar o apoio potencial aos retos do país no ámbito da identificación dixital e da ciberseguridade.</i> 6. <i>Reforzar o seguimento e avaliación das ferramentas tecnolóxicas facilitadas á administración pública (uso e necesidade de actualizacións), e mellorar a comunicación á poboación para favorecer o uso de novas ferramentas administrativas electrónicas.</i> 7. <i>Debería reforzarse o Accelerator Lab, xa que as intervencións que comezaron neste programa demostraron ser adecuadas para o contexto de desenvolvemento do país.</i> 8. <i>O marco de financiación nacional integrado (INFF) está posicionado para converterse nun compoñente estratéxico integral para todas as axencias da ONU. (UNDP, UNICEF, UNFPA. 2022: 90,91)</i>	 Por último, en cuarto lugar, lístanse as recomendacións de forma que sexa máis doado operativizalas por parte dos actores chave.

6.1.8 Resume de achados do caso 1

A continuación resúmense cales foron os principais achados do caso 1 en termos de posta en práctica do modelo de avaliación proposto integrando a análise de desenvolvemento de capacidade cun enfoque de análise de contribución. A explicación do modelo estaba estruturado en catro compoñentes e así se explica na seguinte táboa.

Táboa 21. Resume de achados da análise do caso 1

Compoñente	Principais achados
Deseño da avaliación	Foi deseñada e usada a matriz de avaliación que incluíron indicadores propostos para medir o desenvolvemento de capacidade acadado, especificamente para os criterios de relevancia, eficacia, coherencia e sostibilidade. De entre os criterios para a selección de mostra de actores chave estivo o punto 10 do modelo proposto: Actores que recibiran formación ou transferencia de capacidades por parte da axencia de Nacións Unidas.
Método de recolección de datos	Fíxose análise documental sobre diferentes temas entre eles a revisión de avaliacións sobre as necesidades de capacidade no país, identificando as variadas necesidades dos diversos grupos de interese previos ao deseño programático. Nesta ferramenta seguiu o modelo proposto e verificase a relevancia para análise das brechas de capacidade para unha correcta análise de contribución programática ao desenvolvemento das mesmas. As entrevistas individuais incluíron preguntas que reflicten as variables de desenvolvemento de capacidade da matriz de avaliación. Tamén se seguiu a proposta e se verificou a relevancia no mesmo sentido apuntado no parágrafo anterior. O modelo proposto de avaliación contemplaba a realización de tres enquisas para operacionalizar as variables e preguntas de avaliación, incluíndo as variables de desenvolvemento de capacidade. Foi realizada unha enquisa aos actores nacionais con nivel de directivo público, recibindo un 24%. A segunda e terceira estaba orientada a recoller datos dos receptores de formación e de funcionarios das axencias. Finalmente a segunda das enquisas non foi usada por dificultade para acceder ós actores no limitado marco temporal da avaliación e a terceira foi substituída por entrevistas individuais aos funcionarios das axencias que responsabilidade de xestión e implementación de proxectos. A administración das enquisas, que operativizan as variables do desenvolvemento de capacidade, tense revelado como a principal dificultade de implementación do modelo de avaliación proposto a nivel de programa de país.
Comunicación de resultados	A comunicación de resultados seguiu o esquema proposto, por un lado a nivel de lóxica de intervención, é dicir, como os recursos son transformados en actividades e produtos. Isto foi incorporado no anexo tamén como foi proposto no modelo de forma que sexa un soporte ao que acudir para verificar as evidencias a nivel de actividade ou produto. É importante como exercicio de rendición de contas a mostra dos resultados a nivel dos indicadores da matriz de resultados do programa de país. Por outro lado, presentáronse os resultados aplicando a análise de contribución proposta nos seis pasos descritos no modelo desenvolvido na tese, con indicación de resumo do marco lóxico (outcomes e outputs), breve explicación da lóxica de intervención, figura con resumo da Teoría do Cambio reconstruída para este resultado (outcome) do Programa de País, identificación de achados de contribución do Programa ao desenvolvemento do país, remarcado en azul no texto; e explicación posterior da lóxica valorativa da análise de contribución, cadros identificando achados desde o punto de vista da sostibilidade dos resultados. Análise foi máis alá do desenvolvemento de capacidade a nivel individual incorporando na discusión os cambios de capacidade a nivel organizacional e de ambiente propicio. En canto ao tipo de tarefa, analizou non so aquela relacionada coa prestación de servizos, senón tamén a formulación de políticas, a xestión lóxística e imposición de obrigas.

Formulación de conclusións e recomendacións	Presentouse a conclusión coa rúbrica da análise de contribución, como se sinalou na explicación do modelo proposto, para o caso dunha área temática dun Programa de País. Capta a análise de contribución cunha rúbrica por resultado sinalando se (i) Contribuíu totalmente: insumos mobilizados, produtos e resultados intermedios acadados e algúns impactos acadados; (ii) Contribuíu parcialmente: insumos mobilizados, a maioría dos produtos entregados e algúns resultados intermedios acadados; (iii) Non contribuíu: mobilización limitada de recursos e consecución de produtos, e ningún cambio nos resultados dos resultados. Para a formulación de recomendacións aplicouse tamén o modelo descrito. Preséntase un recadro resumo onde se fai unha breve formulación da recomendación en letra resaltada, seguida dunha explicación máis detallada dos principais elementos da recomendación e como se podería aplicar. As recomendacións foron presentadas por orde de prioridade indicando o nivel de prioridade: alto, medio ou baixo. Ademais, cada recomendación especifica o actor ao que vai dirixida. Sen embargo, non foi posible aplicar o modelo proposto para a identificación de boas prácticas, métodos e modelos, de forma conxunta cos actores chave, para a súa replicación e aprendizaxe para futuras intervencións, así como a garantir que as boas prácticas, métodos e modelos estean aliñados para acadar resultados estratéxicos.

Fonte: elaboración do autor

6.2 CASO 2: AVALIACIÓN DE PROXECTO OU INTERVENCIÓN

Neste apartado preséntase o segundo caso de estudo sobre a aplicación do modelo proposto incorporando o enfoque de desenvolvemento de capacidades na avaliación das políticas ao desenvolvemento. Neste caso trátase da tipoloxía de avaliación de proxecto ou intervención dunha axencia da ONU. A diferenza do Programa de País, anteriormente tratado, con múltiples áreas de traballo e un enfoque de desenvolvemento xeral, agora o foco ponse nun proxecto ou intervención que teñen un conxunto único de actividades que levan á consecución dun resultado definido, nun período de tempo establecido e mediante a utilización duns recursos concretos e específicos, sendo polo tanto singular e único.

Táboa 22. Resumo Caso 2.

	Datos principais
País	Casaquistán
Tipoloxía	Avaliación de proxecto ou intervención de Axencia da ONU
Axencia da ONU	UNICEF
Datas	Marzo de 2019 a Decembro de 2019
Principais fontes e materiais utilizados ^{52 53}	Informes de deseño e avaliación, notas de entrevistas e visitas de observación, minutas de reunións, presentacións a actores
Obxecto	O deseño e despregamento do proxecto piloto do Modelo universal progresivo de visita a domicilio (<i>Universal Progressive Home Visiting Model - UPHV</i>) realizadas pola oficina de país de Unicef

Fonte: elaboración do autor

6.2.1 Antecedentes

Despois do colapso da Unión Soviética⁵⁴, a maioría dos países experimentaron un descenso do benestar económico, e moitos países da Comunidade de Estados Independentes non recuperaron a súa antiga posición económica unha década máis tarde. Casaquistán logrou un progreso económico excepcional desde principios dos anos 2000. Despois de sufrir unha hiperinflación e unha profunda recesión durante a primeira metade da década de 1990, o crecemento económico do país evolucionou rapidamente a principios dos anos 2000. O PIB creceu un 10% ao ano entre 2000 e 2007, o que converteu a Casaquistán nunha das economías de máis rápido crecemento do mundo (OECD, 2018).

Tras anos baixo o sistema de saúde "Semashko" da Unión Soviética⁵⁵, Casaquistán iniciou unha serie de reformas importantes que tiñan como obxectivo mellorar a saúde da poboación e

⁵² Foron tratados mantendo a confidencialidade e anonimizadas.

⁵³ O investigador participou en calidade de "team leader" facendo dúas visitas de traballo ao país permitindo observación directa e coleta de datos primarios (ver os termos de referencia do estudo no anexo), así como presentación de resultados e discusión de conclusións e recomendacións.

⁵⁴ Casaquistán declarou a súa independencia o 16 de decembro de 1991, sendo a última república soviética en facelo.

⁵⁵ A Unión Soviética tiña un modelo de atención sanitaria totalmente socialista: o sistema Semashko, cun sistema centralizado, integrado e organizado xerarquicamente, co goberno proporcionando asistencia sanitaria financiada polo Estado a todos os cidadáns. Todo o persoal de saúde eran empregados estatais. O control das enfermidades transmisibles tiña prioridade sobre as non transmisibles. En xeral, o sistema de saúde soviético poñía moito énfase na atención especializada e hospitalaria (OECD, 2001).

racionalizar o sistema de saúde. A pesar dos importantes avances, as análises realizadas en 2008 e 2009 pola Organización Mundial da Saúde (OMS), o Ministerio de Sanidade e o Fondo das Nacións Unidas para a Infancia (UNICEF) sobre cuestións clínicas e operativas que afrontan a atención á infancia e materna, destacaron unha serie de áreas nas que son necesarias melloras. Algúns dos retos descritos foron (OMS e Ministerio de Sanidade de Casaquistán, 2008; Braveman e Barclay, 2009):

Uso insuficiente de diagnósticos baseados na evidencia e protocolos na práctica clínica.

Coñecemento limitado de prácticas laborais seguras e lagoas na atención prenatal.

Falta dunha definición precisa de roles e responsabilidades e de integración dos protocolos de xestión de casos nos distintos niveis asistenciais.

Falta de traballo en equipo integrado entre os diferentes especialistas que atenden á infancia para garantir a coherencia e continuidade da atención.

En 2010, o goberno de Casaquistán introduciu o Sistema Universal de Saúde, que ten como obxectivo dar unha maior opción de atención de saúde aos cidadáns e ofrecer unha cobertura integrada a un paquete básico de servizos de saúde. O novo sistema dobrou o gasto sanitario per cápita e mellorou a cobertura de varias áreas; aínda así, o impacto nos resultados reais de saúde parece estar atrasado. A rede de saúde materno infantil de Casaquistán está moi fragmentada debido á baixa densidade da poboación, a mala coordinación dos coidados, un sistema administrativo rixido e a sobrecapacidade do sector hospitalario respecto do primario, entre outros problemas (OECD, 2018).

A Enquisa de Indicadores Múltiples por Conglomerados de Casaquistán (*Multiple Indicator Cluster Survey - MICS*)⁵⁶ é unha fonte fundamental de información sobre as políticas de saúde que se están a aplicar no país e sobre os principais indicadores de saúde e desenvolvemento. Realizáronse enquisas nos anos 2005, 2010 e 2015. A última enquisa foi realizada en 2015 polo Comité de Estatística do Ministerio de Economía Nacional da República de Casaquistán en colaboración coa Empresa Estatal Republicana “*Information and Computing Centre*”.

As comparacións dos datos do último MICS con quendas anteriores realizadas en 2005-2006 e en 2010-2011 demostran o notable progreso que fixo Casaquistán en materia de saúde materno infantil, melloras para as familias nas súas condicións de vida, acceso á auga e saneamento, alfabetización e educación, uso crecente das tecnoloxías da información e da comunicación e un importante nivel de satisfacción coa vida entre as mulleres (MICS, 2015). A proporción de mulleres embarazadas que visitaron polo menos catro veces un proveedor de servizos médicos aumentou do 87 por cento en 2010 ao 95,3 por cento en 2015. A mortalidade materna baixou drasticamente de 92 mortes por cada 100.000 nados vivos en 1995 a 12 mortes por cada 100.000 nados vivos en 2015. A taxa de mortalidade dos menores de cinco anos reduciuse de 53 en 1990 a 11 por cada 1.000 nados vivos en 2016. Ao mesmo tempo, o MICS revela os desafíos emerxentes no desenvolvemento da primeira infancia, a saúde reprodutiva e sexual das mulleres, a percepción da violencia de xénero e o nivel de violencia contra os nenos, e o menor coñecemento sobre o VIH/SIDA entre as mulleres novas (MICS, 2015).

⁵⁶ Consultado en https://mics.unicef.org/news_entries/73/KAZAKHSTAN-FINAL-REPORT-AND-DATASETS-RELEASED a decembro de 2019

A pesar destas melloras, as desigualdades persisten. A escaseza de persoal médico nas zonas rurais, a alta rotación de persoal e as dificultades para reter persoal cualificado en zonas remotas, os malos servizos de transporte e os longos tempos de viaxe ás instalacións sanitarias son susceptibles de socavar o acceso aos servizos en zonas remotas de todo o país (OECD, 2018).

Visita a domicilio

Os servizos de visitas a domicilio, obxecto da avaliación, son visitas de especialistas en medicina de familia ou atención primaria a familias que esperan o nacemento dun neno/a e/ou xa teñen fillos/as pequenos/as. O obxectivo destas visitas é proporcionar a estas familias habilidades necesarias para criar aos seus fillos física, social e emocionalmente de forma saudable: as enfermeiras proporcionan revisións de saúde infantil, información e consellos aos pais sobre coidados xerais, saúde, nutrición e habilidades para a crianza. En 2015, UNICEF iniciou un modelo combinado de servizos de visita a domicilio na rexión casaca de Kyzylorda para introducir no país servizos de saúde de maior calidade e fomentar unha mellor coordinación entre os sistemas sanitario, educativo e de protección social. O modelo foi unha resposta aos resultados dun estudo⁵⁷ que revelou que o sistema existente de visitas a domicilio en Casaquistán tiña unha serie de problemas: o sistema carecía de financiamento para proporcionar visitas efectivas a domicilio; o tempo limitado que un profesional sanitario pasa nun fogar durante a súa visita a domicilio (que ía desde os 14 minutos en zona urbana ata os 5 minutos no rural); e a falta dun sistema de garantía de calidade para as visitas a domicilio, segundo o citado estudo.

O novo modelo, adoptado do Reino Unido⁵⁸, combina dúas aproximacións na visita a domicilio: o modelo universal (*universal model*) e o modelo obxectivo⁵⁹ (*targeted model*). Baixo o modelo universal, fanse visitas domiciliarias a tódalas familias, idealmente durante o embarazo e ata a idade preescolar/infantil. A típica visita a domicilio do modelo universal basease no enfoque de asesoramento (escoitar, observar, preguntar, valorar, asesorar, mostrar) e inclúe, en función do momento, cuestións que van desde a saúde e o benestar da nai ata a saúde e o desenvolvemento dos nenos, así como a situación familiar en xeral. Con todo, a desvantaxe do modelo deriva da súa característica principal: é proporcionada a tódolos titulares de dereitos, sen ter especial atención ás familias en risco e aos nenos.

⁵⁷ UNICEF assessment report on patronage nursing system in Kazakhstan, 2015

⁵⁸ Department of Health, Partnerships for Children, Families and Maternity (March, 2011). NHS at home: Children's Community Nursing Services.

⁵⁹ UNICEF assessment report on patronage nursing system in Kazakhstan, 2015, pp. 57-58

O modelo obxectivo (*targeted model*), por outra banda, caracterízase en que se dirixe a familias e nenos que están en maior risco ou que teñen necesidades especiais por circunstancias médicas e/ou psicosociais. Ao mesmo tempo, mentres as familias e os nenos en risco están atendidos, as necesidades doutras mulleres embarazadas, pais e fillos poden quedar sen atender.

O modelo universal-progresivo baséase nas fortalezas dos dous modelos (Babayeva et al. 2018). Aínda que se prestan servizos esenciais de visitas a domicilio a tódalas familias, as familias en risco reciben servizos con maior intensidade en función das súas necesidades, por exemplo, cando están sufrindo dificultades socioeconómicas, estrés psicosocial e outras circunstancias adversas.

No momento da avaliación, o modelo atopábase na súa fase final de pilotaxe na rexión de Kyzylorda e esperábase que se expandira a outras rexións. Estaba previsto que o modelo finalmente fose replicado en tódalas rexións de Casaquistán.

A normativa para a organización da atención pediátrica adoptada pola Orde número 1027 do Ministerio de Sanidade da República de Casaquistán, o 25 de xaneiro de 2018 rexe a implementación da modelo de visitas a domicilio universal-progresivo a mulleres embarazadas e nenos pequenos a nivel de APS.

6.2.2 Obxecto e alcance da avaliación

O obxectivo desta avaliación foi avaliar os resultados da implementación do modelo UPHV e o impacto do sistema de atención primaria na mortalidade infantil en Casaquistán á luz das reformas pasadas e presentes da APS, cambios nas políticas e enfoques para a prestación de servizos familiares, en especial a través do sistema de visitas a domicilio⁶⁰. A efectos de análise do caso, o estudo do enfoque da avaliación céntrase no primeiro dos obxectivos, no ámbito da implementación do modelo UPHV.

As preguntas de avaliación formuláronse segundo os criterios de avaliación da OCDE-DAC antes descritos: relevancia, eficiencia, eficacia, sostibilidade e impacto. Na avaliación tamén se empregaron criterios adicionais como cobertura, coordinación e coherencia.

Resultados esperados do Modelo UPHV (Babayeva et al. 2018)

Coa implementación exitosa do modelo universal progresivo espéranse acadar resultados positivos nos nenos, familias, pais e a comunidade, a curto e longo prazo.

Por parte dos nenos: mellora dos indicadores neonatais, como baixo peso ao nacer, parto prematuro, malformacións conxénitas, mellora da nutrición e crecemento, redución da morbilidade e mortalidade, mellora das taxas de inmunización, mellora do desenvolvemento cognitivo e social, redución das lesións, redución da discapacidade e abandono, redución da violencia contra os nenos.

Por parte da familia e dos pais: Mellora da atención prenatal e a prevención de complicacións obstétricas, mellora dos coñecementos e habilidades parentais na alimentación infantil (lactación materna e alimentación complementaria), mellora da conciencia dos pais sobre a prevención de enfermidades infecciosas, mellora do apego e o coñecemento parental sobre as prácticas de desenvolvemento infantil, ambiente doméstico seguro, mellora do apoio ás familias con fillos, redución dos niveis de estrés parental, depresión materna e ansiedade.

Por parte da comunidade: redución dos custos de protección da saúde, mellora da preparación escolar, rendemento académico e indicadores de desenvolvemento, redución dos custos de tratamento das enfermidades prevíbles por vacinación, redución dos custos sanitarios asociados á hospitalización, redución dos custos de coidado dos nenos que quedaron sen coidados parentais, nenos afectados por abusos, custos asociados á loita contra a delincuencia e a drogodependencia, redución da taxa de suicidio.

Para levar a cabo a análise de eficacia e impacto do modelo UPHV aplicouse o enfoque do análise de contribución coa revisión da Teoría do Cambio. Analizouse a contribución do Proxecto Piloto en Kyzylorda na redución dos desafíos a nivel do sistema sanitario. Na análise de impacto analízase o rendemento dos indicadores de resultados da UPHV, tratando de identificar a contribución realizada polo modelo piloto na rexión de Kyzylorda.

O valor engadido da avaliación, segundo os termos de referencia, estará no uso dos seus achados e recomendacións para: (a) a avaliación tanto do sistema APS como do impacto que tivo o modelo de visita a domicilio na mortalidade infantil e apoiar ao goberno na ampliación a todo o país do modelo UPHV; e (b) documentación da experiencia de Casaquistán con posible uso por parte doutros países que confrontan problemas similares na prestación de atención primaria de saúde. A continuación indícanse os obxectivos da avaliación:

- Analizar a mellora da calidade dos servizos de APS, incluíndo o modelo de visitas a domicilio universal-progresivo a familias con fillos menores de 5 anos e mulleres embarazadas con potencial impacto na redución da taxa de mortalidade infantil.
- Avaliar o custo-efectividade do modelo de visitas a domicilio universal-progresivo pilotado na rexión de Kyzylorda.
- Proporcionar leccións aprendidas e recomendacións ao Goberno, UNICEF e outros actores sobre o desenvolvemento ulterior da APS con foco nos servizos baseados na comunidade e identificar debilidades na organización da atención da saúde.

6.2.3 Adaptación e desenvolvemento do modelo proposto ao caso

A integración do enfoque de desenvolvemento de capacidade a unha avaliación de proxecto ou intervención considera a posibilidade dun marco teórico ou normativo de referencia. O marco teórico ou normativo establece o ideal ó que a intervención quere chegar e permite definir e avaliar a Teoría do Cambio. O deseño da avaliación baseouse no marco normativo ao que aspira o desenvolvemento de capacidades na atención primaria.

Neste caso, perséguese a mellora da Atención Primaria de Saúde (APS) a través da atención domiciliaria orientada a certos servizos e coidados. O marco de referencia proposto, consensuado e aceptado foi o desenvolvido pola académica Barbara Starfield. Esta autora (Starfield, 1992) definiu un modelo teórico no que APS tiña que cumprir unhas características básicas e outras asociadas. O principal cambio deste modelo é que o foco de atención da APS vai dirixido ao individuo, e non aos problemas de saúde.

A continuación descríbese brevemente cada un dos catro atributos principais, así como os tres relacionados, desenvolvidos por esta autora (Starfield. 1992):

- O "primeiro contacto" da atención significa que o primeiro que se busca é a atención do provedor de atención primaria cando xorde unha nova necesidade de saúde. O provedor de atención primaria serve como punto de entrada ao sistema de saúde para cada nova necesidade ou problema de saúde, salvo en caso de urxencia grave. O provedor de atención primaria ou presta directamente a atención ou actúa como facilitador, dirixindo aos pacientes a centros de saúde máis adecuadas e no momento oportuno. Para ser considerados como atención de primeiro contacto, os servizos deben ser accesibles (característica estrutural) e utilizados pola poboación cada vez que xurde unha nova necesidade ou problema (unha característica de comportamento).

- A atención continuada refírese ao uso lonxitudinal dunha fonte regular de coidados ao longo do tempo, independentemente da presenza ou ausencia de enfermidade ou lesión. O foco aquí é a creación dun "fogar" médico ou sanitario recoñecido tanto polo paciente como polo provedor do servizo. A atención continuada ao longo do tempo ten como obxectivo axudar ao provedor e ao paciente a construír unha relación a longo prazo para favorecer a comprensión mutua e o coñecemento das expectativas e necesidades do outro. Así, require a identificación dunha poboación da que é responsable o servizo ou provedor (un rexistro de poboación) e require unha relación continua centrada na persoa (non centrada na enfermidade) ao longo do tempo entre provedores e pacientes. A prevención é tan importante como a cura nun continuo de coidados que se estende ao longo da vida.

- A atención coordinada é a vinculación de visitas e servizos de atención sanitaria para que os pacientes reciban unha atención adecuada para tódolos seus problemas de saúde, tanto físicos como psíquicos.

- A atención integral refírese á dispoñibilidade dunha ampla gama de servizos na atención primaria e a súa adecuada prestación en todo o espectro de necesidades para todos, excepto os problemas infrecuentes da poboación, por parte dun provedor de atención primaria. Inclúense os servizos que promoven e preservan a saúde (os que evitan enfermidades, lesións e disfuncións) e aqueles que promoven o coidado da enfermidade, a discapacidade e o malestar, sempre que estas necesidades non sexan demasiado infrecuentes para que o médico de atención primaria manteña a súa competencia no trato deles. Por exemplo, esta gama de servizos inclúe (pero non se limita a) prevención, adestramento, asesoramento cando corresponda, coidado de enfermidades e lesións agudas e crónicas, cirurxía menor, inxeccións, luxacións simples, problemas comúns de pel, saúde do comportamento e problemas comúns de saúde mental e información sobre recursos de saúde comunitaria.

Tres aspectos adicionais sobre o tipo da atención que se presta no primeiro nivel dos servizos de saúde tamén son incluídos neste marco teórico (Starfield. 1992):

- A atención centrada na familia recoñece que a familia é un participante importante na valoración e tratamento dun paciente. As familias teñen o dereito e a responsabilidade de participar individual e colectivamente na determinación e satisfacción das necesidades de atención sanitaria dos membros da familia. A atención centrada na familia reflicte a comprensión da natureza, o papel e o impacto da saúde, enfermidade, discapacidade ou lesión dun membro en toda a familia, así como os antecedentes familiares de enfermidades tanto sobre os riscos de enfermidade como sobre o que implica para a promoción da saúde dos membros da familia.

- A atención orientada á comunidade refírese á atención que se presta no contexto da comunidade. O trazo distintivo da atención primaria orientada á comunidade é que ten en conta as necesidades de atención de saúde dunha poboación definida. Este enfoque, polo tanto, preocúpase polas necesidades de atención non só dos pacientes e as familias que son atendidas polo provedor, senón tamén das persoas da comunidade cuxas necesidades de saúde non están a ser atendidas.

- A atención culturalmente competente refírese á atención que honra e respecta as crenzas, os estilos interpersoais, as actitudes e os comportamentos das persoas xa que inflúen na saúde. Implica habilidades que axudan a traducir crenzas, actitudes e orientación en acción e comportamento para preservar e promover a saúde.

6.2.4 Deseño da avaliación

6.2.4.1 Matriz de avaliación

A ferramenta principal sobre a que xira o exercicio de avaliación como nos outros casos é a matriz de avaliación. Como foi descrito previamente, a matriz de avaliación desempeña un papel clave en tódalas fases do proceso de avaliación.

Como foi proposto no modelo desenvolvido nesta tesa, aquí se inclúiran as variables relacionadas co desenvolvemento de capacidade no marco da análise de contribución. Para o caso de estudo, abordáronse unhas preguntas clave, que están aliñadas cos obxectivos da avaliación. Estas preguntas tamén guiaron a presentación dos resultados da avaliación no informe.

Abaixo descríbese a matriz de avaliación. Neste caso, o formato foi diferente ao modelo proposto sendo a diferenza substancial o troco de supostos por subpreguntas, aínda que o contido mantense similar definindo fontes de información, indicadores, métodos de recollida de datos e métodos de análise. Indícase en subliñado a inclusión das variables de desenvolvemento de capacidade na columna de indicadores segundo descrito no modelo proposto.

Táboa 23. Matriz de avaliación do caso 2.

Criterio de avaliación	Preguntas Clave	Específicos Sub-preguntas	Fontes de información	Métodos para a recollida de información /ferramentas	Indicadores para medición de resultados	Métodos para a análise de datos
Relevancia	¿Até que punto os obxectivos da política de APS e do modelo UPHV son coherentes coas prioridades e políticas de desenvolvemento do país, e se aliñaron durante todo o período coas prioridades gobernamentais e coas políticas e estratexias globais das axencias?	Até que punto a necesidade dunha reforma na APS se baseou na análise de problemas e evidencias e en que medida corresponde ás necesidades dos grupos obxectivo? Como de relevante foron as reformas e políticas do goberno da APS para os obxectivos e logros nacionais na redución das taxas de	Estratexias, programas e políticas gobernamentais. Documentos coa análise de UNICEF sobre os Obxectivos de Desenvolvemento do Milenio (ODM) e a necesidade de reformas Normativa sectoriais. Documento de Programa de Países de UNICEF para Casaquistán	Revisión documental Entrevistas a informantes clave Discusións grupais Enquisa Observación directa e visitas de campo	<u>Existencia dunha avaliación exhaustiva e precisa das necesidades, identificando as variadas necesidades dos diversos grupos de interese previo á implementación do modelo UPHV</u> Até que punto están os produtos (outputs) da política de APS ligadas ás prioridades e/ou necesidades nacionais. Grao en que os obxectivos e estratexias da política de APS son coherentes coas prioridades das estratexias e políticas nacionais de desenvolvemento.	Análise cualitativa Triangulación Investigación e opinión de expertos

		mortalidade infantil? Ata que punto o apoio de UNICEF foi relevante para as reformas da APS no país? Que relevante foi o modelo de visita a domicilio (UPHV) para a reforma da APS dirixida a reducir a mortalidade infantil? Até que punto as reformas e intervencións de UNICEF tiveron en conta as normas e boas prácticas internacionais? Até que punto as autoridades nacionais encargadas de aplicar a reforma estiveron implicadas no seu deseño? Ata que punto a o modelo de visita a domicilio integrou a igualdade e equidade de xénero no seu deseño?	Matriz de resultados do Programa de País Documento “Situation Analysis for Children and Women” en Casaquistán Documentos estratéxicos de UNICEF Informes sobre resultados dos ODS		Capacidade de resposta a escenarios cambiantes, suposicións fracasadas e solicitudes realizadas por partes interesadas nacionais. Grao de flexibilidade na redirección de fondos e adaptación dos obxectivos e intervencións á luz dos cambios nas prioridades nacionais. Até que punto UNICEF adaptou marcos rexionais e internacionais a plans e estratexias nacionais	
Criterio de avaliación	Preguntas Clave	Específicos Sub-preguntas	Fontes de información	Métodos para a recollida de información /ferramentas	Indicadores para medición de resultados	Métodos para a análise de datos
Eficacia	¿Até que punto se conseguiron os produtos (outputs) da APS ata o	Ata que punto as reformas e intervencións estatais contribuíron a mellorar o sistema da APS	Estratexias, programas e políticas gobernamentais. Documentos coa análise de	Revisión documental Entrevistas a informantes clave	Grao de consecución do ODM 4 Medida en que se identifican cambios nos determinantes sociais de saúde	Teoría do Cambio Análise cuantitativa e cualitativa

	momento, e en que medida eses produtos contribuíron á consecución dunha mellor saúde infantil?	e a consecución do ODM 4? Que intervencións foron as máis e menos eficaces no marco do sistema da APS para o coidado de nais e fillos? Cales foron os factores clave que influíron ou dificultaron a consecución da redución da mortalidade infantil? Ata que punto o modelo de visita a domicilio (UPHV) logrou produtos e resultados segundo o planificado? Que eficacia tiveron os mecanismos de implementación do modelo de visita a domicilio (coordinación, xestión, etc.) na consecución dos resultados/productos da intervención?	UNICEF sobre os Obxectivos de Desenvolvemento do Milenio (ODM) e a necesidade de reformas Normativa sectorias. Documento de Programa de País de UNICEF para Casaquistán Matriz de resultados do Programa de País Documento “Situation Analysis for Children and Women” en Casaquistán Documentos estratéxicos de UNICEF Informes sobre resultados dos ODS Informantes clave Informes de avaliación do estado de saúde Documentos de proxecto Datos primarios de fontes institucionais	Discusións grupais Enquisa Observación directa e visitas de campo	Grao de consecución dos indicadores de resultado especificados na política de APS, cumprindo os indicadores definidos para cada un deles e comprobando a satisfacción dos actores nacionais. Medida en que os produtos impactaron nos resultados segundo as suposicións establecidas na formulación de políticas e Teoría do Cambio Evidencia de cambios de capacidade no coñecemento, actitudes, habilidades, aspiracións e oportunidades de quen recibiu ou usou os bens e servizos do modelo UPHV. Evidencias de cambios de comportamento nas prácticas reais que ocorren nos profesionais sanitarios e poboación.	PCATool Triangulación Investigación e opinión de expertos
Criterio de avaliación	Preguntas Clave	Específicos Sub-preguntas	Fontes de información	Métodos para a recollida de información /ferramentas	Indicadores para medición de resultados	Métodos para a análise de datos
Eficiencia	En que medida se implementou a política de APS cunha boa relación entre produtos e recursos, e se adoptou o sistema de	Que estratexias do goberno e outros actores foron as máis eficientes para mellorar a APS e lograr unha mortalidade infantil máis baixa?	Estratexias, programas e políticas gobernamentais. Documentos coa análise de UNICEF sobre os Obxectivos de Desenvolvemento do Milenio	Revisión documental Entrevistas a informantes clave Discusións grupais Enquisas Observación directa	Grao en que os enfoques, recursos e modelos son pertinentes para lograr o resultado previsto. Relación coste-efectividade Grao en que se implementaron os sistemas de	Teoría do Cambio Análise cuantitativa e cualitativa Triangulación Investigación e

	xestión máis eficiente?	Cales foron as intervencións máis custo-efectivas na prestación de servizos de APS a mulleres embarazadas e familias con fillos menores de 5 anos? Os recursos a nivel nacional e rexional foron utilizados da forma máis económica para acadar os resultados esperados nas reformas da APS? Ata que punto os enfoques a nivel APS foron custo-efectivos para chegar ás familias máis vulnerables con nenos menores de cinco anos? Cal foron as medidas foron máis custo-efectivas na prestación de servizos de APS a mulleres embarazadas e familias con fillos menores de 5 anos? Ata que punto o modelo de visita a domicilio é máis eficiente que os enfoques tradicionais a nivel de APS? Foron ben utilizaron os recursos financeiros para a implementación do modelo de visita a domicilio? Poderían terse conseguido os mesmos	(ODM) e a necesidade de reformas Normativa sectorias. Documento de Programa de País de UNICEF para Casaquistán Matriz de resultados do Programa de País Documento “Situation Analysis for Children and Women” en Casaquistán Documentos estratéxicos de UNICEF Informes sobre resultados dos ODS Informantes clave Informes de avaliación do estado de saúde Documentos de proxecto Datos primarios de fontes institucionais Datos e documentación orzamentaria Datos de xestión de RRHH	Datos orzamentarios	seguimiento e avaliación	opinión de expertos

		resultados con menos recursos?				
Criterio de avaliación	Preguntas Clave	Específicos Sub-preguntas	Fontes de información	Métodos para a recollida de información /ferramentas	Indicadores para medición de resultados	Métodos para a análise de datos
Sostibilidade de	¿En que medida se garante a continuidade dos beneficios da APS, e en particular, do modelo de atención a domicilio?	¿Cal son os factores que contribúen á sostibilidade do sistema de APS para a redución da mortalidade infantil? ¿Até que punto o Goberno se apropiou do proceso de reforma da APS e está comprometido a mantelo, incluso cun aumento das asignacións presupuestarias para a APS e a saúde materno infantil? ¿Cal deberían ser os próximos pasos do Goberno para mante-los resultados obtidos? ¿A contribución de UNICEF aos cambios a nivel do sistema seguirá afectando ás familias con nenos menores de 5 anos e mulleres embarazadas despois de que se retire o seu apoio? ¿O modelo progresivo universal de visitas domiciliarias está listo para expandirse a nivel nacional? ¿Qué tipo de sistemas e	Estratexias, programas e políticas gobernamentais. Documentos coa análise de UNICEF sobre os Obxectivos de Desenvolvemento do Milenio (ODM) e a necesidade de reformas Normativa sectorias. Documento de Programa de País de UNICEF para Casaquistán Matriz de resultados do Programa de País Documento "Situation Analysis for Children and Women" en Casaquistán Documentos estratéxicos de UNICEF Informes sobre resultados dos ODS Informantes clave Informes de avaliación do estado de saúde Documentos de proxecto Datos primarios de fontes institucionais	Revisión documental Entrevistas a informantes clave Discusións grupais Enquisa Observación directa e visitas de campo	Grao en que se aplican as estratexias e mecanismos de apropiación por parte das contrapartes nacionais Identificación de condicións para a sostibilidade dos resultados da reforma da APS e o modelo de visitas domiciliarias Existencia de compromisos políticos e financeiros formais para dar sostibilidade aos produtos e resultados Identificación de instrumentos e métodos para a expansión a nivel nacional do modelo progresivo universal de visitas domiciliarias Nivel de integración dos módulos formativos en normas/protocolos/sistemas de acreditación nacionais Evidencia de criterios de selección e avaliación das intervencións desenvolvemento de capacidades a nivel individual (formacións) a diferentes niveis. Evidencia de	Teoría do cambio Deconstrución de problemas Análise cualitativa Triangulación Investigación e opinión de expertos Metanálise

		instrumentos se establecieron para facilitar a implementación do novo modelo de visitas domiciliarias para unha réplica nacional? - ¿Até que punto as autoridades nacionais e locais involucradas no modelo piloto teñen a capacidade para soste o modelo?			utilización das intervencións de desenvolvemento da capacidade organizativa (asistencia técnica) Evidencia de intervencións de desenvolvemento da capacidade para creación de ambiente propicio (leis, políticas)	
Criterio de avaliación	Preguntas Clave	Específicos Sub-preguntas	Fontes de información	Métodos para a recollida de información /ferramentas	Indicadores para medición de resultados	Métodos para a análise de datos
Impacto	¿Cal foi o impacto do sistema de APS na mortalidade infantil en Casaquistán tendo en conta as reformas da APS pasadas e presentes, os cambios de políticas e os enfoques da prestación de servizos familiares, incluído o sistema de visitas domiciliarias?	¿En que medida, durante o período 2000-2017, a reforma da APS, incluídos os servizos prenatais, perinatais e de visita a domicilio, influíu positivamente no nivel e as tendencias da mortalidade infantil en Casaquistán e cales son os factores internos e externos que afectaron negativa ou positivamente a este resultado? ¿En que medida as reformas e intervencións da APS afectaron a) nenos e nenas; e b) familias máis vulnerables, incluídos os de menores	Estratexias, programas e políticas gobernamentais. Documentos coa análise de UNICEF sobre os Obxectivos de Desenvolvemento do Milenio (ODM) e a necesidade de reformas Normativa sectorias. Documento de Programa de País de UNICEF para Casaquistán Matriz de resultados do Programa de País Documento "Situation Analysis for Children and Women" en Casaquistán Documentos estratéxicos de UNICEF	Revisión documental Entrevistas a informantes clave Discusións grupais Enquisa Observación directa e visitas de campo	Grao en que a reforma da APS e o modelo UPHV contribuíron á redución da mortalidade infantil e infantil Enfoques/intervencións de APS centradas na redución dos desafíos no sistema de saúde na atención de mulleres embarazadas, lactantes e nenos Medida en que a diminución das desigualdades en saúde dos nenos podería atribuírse ás reformas Evidencia de beneficios ou melloras directas no estado dos beneficiarios individuais.	Teoría do Cambio Análise cuantitativa e cualitativa PCATool Triangulación Investigación e opinión de expertos

		ingresos, residentes no rural, monoparentais, etc.? ¿En que medida contribuíron a estes resultados os diferentes actores, e en particular UNICEF? ¿A desigualdade entre os colectivos máis acomodados e os máis vulnerables aumentou, mantívose ou diminuíu tras a implantación dos servizos de saúde materno infantil a nivel de APS? ¿Houbo resultados inesperados (positivos e/ou negativos) debido ás intervencións? ¿Cal é a evidencia da contribución do modelo piloto universal-progresivo de visitas domiciliarias á APS na rexión de Kyzylorda? ¿De que maneira, se é o caso, se benefician do modelo piloto as nais e nenos/as menores de 5 anos? Existen diferenzas relacionadas co xénero, a situación socioeconómica	Informes sobre resultados dos ODS Informantes clave Informes de avaliación do estado de saúde Documentos de proxecto Datos primarios de fontes institucionais			

		e a localización rural-urbana?				

Fonte: elaboración do autor

6.2.4.2 Mapeo de actores

Seguindo os criterios definidos no modelo proposto e a matriz de avaliación que identifica as fontes de información, fíxose unha selección de actores chave. Os actores chave identificados serviron como fontes de información. Os beneficiarios directos (destinatarios) das intervencións son nenos menores de cinco e familias vivindo na rexión de Casaquistán na que se está a implementar de forma piloto o modelo de UPHV .

A OP proporcionou unha lista de actores (tanto a nivel nacional como rexional) durante a fase de deseño, presentando un inventario completo dos socios gobernamentais e outros socios e beneficiarios. Finalmente, aplicando os criterios para o mapeo de actores, fíxose a seguinte selección segundo a involucración en diferentes fases: a nivel nacional (axencias das Nacións Unidas e outras organizacións internacionais, diferentes cargos do Ministerio de Saúde fundamentalmente no ámbito da atención primaria, Facultade de Medicina da Universidade de Astaná) e a nivel rexional (xerentes e profesionais de saúde das rexións de Astaná, Kyzylorda e Karaganda). Ademais, foron consultadas as familias, beneficiarias directas das intervencións.

6.2.5 Recolección de datos

Esta avaliación aplicou técnicas tanto cuantitativas como cualitativas. Ademais, co fin de proporcionar a visión máis realista posible, os avaliadores observaron sesións de formación e realizaron visitas *in situ* a destinatarios de intervencións de desenvolvemento de capacidade e beneficiarios. O deseño da avaliación baseouse nos compoñentes teóricos da atención primaria anteriormente descritos. Ese marco teórico permitiu contrastar a eficacia das intervencións de desenvolvemento de capacidades e, como tal, convertéronse nun conxunto de variables de análise tras ser adaptadas. Para a súa operativización utilizouse a Ferramenta de Avaliación de Atención Primaria - (PCATool). Starfield e Shi (2002) da Universidade Johns Hopkins dos Estados Unidos, deseñaron un conxunto de ferramentas para avaliar a atención primaria. Fíxose unha mostra de fogares das rexións que participaron no modelo de atención universal-progresivo e outras que recibiron o tratamento tradicional.

Nos anexos atópanse os cuestionarios da versións aplicada a adultos. Este cuestionario permitiu recompilar información sobre a experiencia das persoas que recibiron visitas a domicilio, en cada unha das características da APS. As dimensións que se valoran son as mesmas que as do modelo teórico descrito para a APS:

Atención "de primeiro contacto": búscase por primeira vez a atención no médico de Atención Primaria cando xurda unha nova necesidade de saúde.

Coidados continuados: uso lonxitudinal dunha fonte regular de coidados ao longo do tempo, independentemente da presenza ou ausencia de enfermidade ou lesión.

Atención coordinada: a vinculación das visitas e servizos sanitarios para que os pacientes reciban unha atención adecuada para tódolos seus problemas de saúde, tanto físicos como psíquicos.

Atención compresiva: a dispoñibilidade dunha ampla gama de servizos en atención primaria e a súa adecuada prestación en todo o espectro de tipos de necesidades para todos agás os problemas máis raros da poboación.

As principais fontes secundarias de información foron proporcionadas polo Comité Nacional de Estatística e o Departamento de Saúde da rexión de Kyzylorda do Ministerio de Sanidade; ademais da información chave proporcionada por outros actores. Os datos nacionais recibidos foron analizados.

Cando se completou a análise de datos, o seguinte paso foi seleccionar e integrar información e datos obtidos dos achados, o que proporcionou a base do informe. Este método utilizouse para guiar o proceso de selección e mostrar toda a información necesaria para apoiar cada conclusión, como se expón máis adiante.

Varias discusións grupais foron realizados polos avaliadores nacionais, celebrados con:

- Familias con fillos menores de 5 anos do Departamento de Saúde da rexión de Kyzylorda.
- Empregados do centros de APS (APS nº 8 en Astana; APS No1 na cidade de Kyzylorda, APS No6 na cidade de Kyzylorda, APS na vila de Zhanakorgan no óblast de Kyzylorda).

Entrevistas en profundidade con:

- Fogares con fillos menores de 5 anos, adheridos aos sitios piloto de tres policlínicas: CP No1 en Kyzylorda, CP Nº 6 en Kyzylorda, CP Zhanakorgan; profesionais de saúde que fan as visitas, traballadores sociais, psicólogos, médicos xefes de organizacións piloto, empregados do Departamento de Saúde do óblast de Kyzylorda;
- Representante da rexión de Kyzylorda, representante da vila de Zhanakorgan, coordinadores de centros de saúde da rexión de Kyzylorda, Asociación Nacional "Atención Primaria de Saúde", ONGs, formadores, socios do Centro Republicano de Desenvolvemento da Saúde.
- Persoal de ONG da cidade de Kyzylorda implicados na prestación de servizos de paquetes progresivos, empregados de xardíns de infancia, onde estaban matriculados os fillos de familias dos policlínicos piloto.

Para realizar o traballo de campo realizouse unha mostra de fogares para pasar o cuestionario PCATool. A elección da mostra fíxose de forma aleatoria e representativa. A mostraxe probabilística máis simple que cumpre estas características é a mostraxe aleatoria simple, que dá a mesma probabilidade de selección a tódalas unidades do universo. Para a selección do tamaño da mostra⁶¹, recibíuse do Departamento de Saúde da Rexión de Kyzylorda a lista de vivendas e rexistros clínicos.

Unha vez recibida a lista de fogares con fillos menores de 5 anos (adheridos aos sitios piloto dos tres policlínicos: CP No1 en Kyzylorda, CP Nº 6 en Kyzylorda e CP Zhanakorgan), fíxose unha selección aleatoria de fogares.

Táboa 24. Resume de respondentes por tipo de instrumento de recolección de datos primarios.

Fonte de datos	Mostra
Entrevistas en profundidade con actores seleccionados	Nivel Rexional: 23 en Zhanakorgan, 11 en Osakarovka, 9 en Kyzylorda Cidade

⁶¹ A mostra incluíu 129 fogares

	Nivel Central (Gobierno, Universidade, Asociacións de APS e organización internacionais): 23
Enquisas a familias con menores de 5 anos	129 fogares en Zhanakorgan, Osakarovka e Cidade de Kyzylorda
FGD con beneficiarios e sanitarios que realizan as visitas a domicilio	8 participantes en 6 FGD en Zhanakorgan, Osakarovka e Cidade de Kyzylorda

Source: Elaboración propia a partir dos datos para o deseño da avaliación

6.2.6 Comunicación dos resultados: evidencias e achados

Neste apartado preséntanse aqueles elementos significativos para a aplicación do modelo proposto. Nesta avaliación a comunicación dos resultados fíxose atendendo ós catro criterios de avaliación: relevancia, eficacia, eficiencia, impacto e sostibilidade. A análise foi guiada polas preguntas de investigación e o marco de avaliación. A seguir móstranse os resultados da avaliación segundo as definicións establecidas pola OCDE-DAC como foi reflexado no capítulo de marco lóxico.

6.2.6.1 Relevancia do modelo UPHV: alcance e reacción

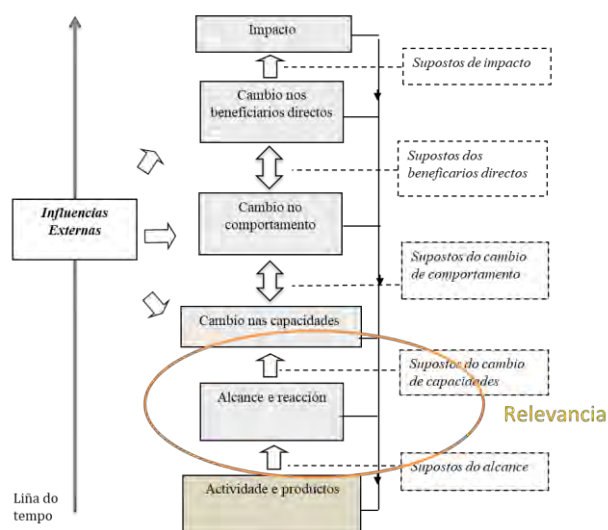
Baixo o criterio de relevancia respóndese á pregunta ¿Até que punto os obxectivos da política de APS e do modelo UPHV son coherentes coas prioridades e políticas de desenvolvemento do país, e se aliñaron durante todo o período coas prioridades gobernamentais e coas políticas e estratexias globais das axencias?

Desde o punto de vista do desenvolvemento de capacidade, buscouse coñecer a existencia dunha avaliación exhaustiva e precisa das necesidades, identificando as variadas necesidades dos diversos grupos de interese previo á implementación do modelo UPHV.

De acordo ao modelo de avaliación proposto na tese, revísase a teoría do cambio e compróbase como o nivel de “alcance e reacción” permite o contínuum da liña causal e dos seus supostos, o que se aliña co criterio de avaliación de relevancia. Resúmese a continuación a comunicación dos resultados sinalando os aspectos chave de acordo ao desenvolvemento de capacidades.

Figura 44. Teoría do cambio e articulación co criterio de relevancia

Teoría básica do cambio para intervencións complexas



Fonte: elaboración do autor a partir do modelo de Mayne

O modelo de visita a domicilio implantado na experiencia piloto en Casaquistán (UPHV) estaba baseado nunha iniciativa rexional impulsada pola Oficina de UNICEF para Europa e Asia Central en 2012 buscando o dereito de tódolos nenos pequenos a un desenvolvemento e benestar integrais. A iniciativa abordou as desigualdades en materia de saúde, desenvolvemento, coidado e protección dos nenos pequenos na rexión e foi deseñada tralos resultados de varias avaliacións na rexión. Estes estudos suxiren que o sector da saúde proporcionou certo nivel de servizos de visitas domiciliarias universais ás familias con nais embarazadas, neonatos e nenos pequenos na maioría dos países da rexión (Davidson, 2011; Paylaret, 2012). Estes servizos foron proporcionados a miúdo por enfermeiras: este sistema viña dos tempos soviéticos, estaba máis medicalizado, abordando só os aspectos médicos da saúde no desenvolvemento infantil. Ademais, a calidade dos servizos de visita domiciliar era baixa e principalmente enfocada ás condicións médicas e básicas de saúde e os provedores carecían da capacidade (coñecementos, habilidades e ferramentas) para a identificación precoz de riscos e necesidades, incluídos os nenos con dificultades de desenvolvemento e os nenos maltratados ou expostos á violencia⁶².

Como se observa, identifícanse as lagoas de capacidade e os grupos potencialmente prioritarios para recibir as intervencións de desenvolvemento de capacidade. A continuación afúndase na análise a nivel de “alcance e reacción”.

Correspondencia coas necesidades dos grupos destinatarios: A enfermeira de visita domiciliar no modelo tradicional universal, que é o que está en práctica no Casaquistán excepto na rexión piloto, non avalía durante a visita ós fogares, os riscos sociais que ameazan a saúde e o benestar do neno e non se centra en aspectos tan importantes como o afecto e apego dos pais ao fillo, a situación emocional da nai ou do pai, a tensión nas relacións familiares, a falta de crianza positiva e outros factores, que en última instancia determinan a saúde, a capacidade de resiliencia, o desenvolvemento e o benestar do neno. Aínda que a enfermeira de

visita a domicilio a través da súa experiencia ve tales riscos, non sabe que medidas específicas hai que tomar para eliminálos ou reducilos⁶³.

O novo Modelo universal-progresivo de visitas a domicilio baséase nunha estratexia de orientación á poboación. Asume que tódolos nenos reciben un paquete básico universal de servizos de seguimento, algúns reciben un paquete estendido e moi poucos reciben un paquete intensivo. Neste sentido, o modelo universal-progresivo de servizos de visita a domicilio responde ás necesidades familiares en relación ao neno, promove os dereitos da infancia á saúde e ao desenvolvemento pleno. [As capacidades profesionais da nova enfermeira de visita domiciliaria en APS, as boas habilidades comunicativas, o estilo de relación coa familia baseado nunha actitude tolerante, permiten construír relacións de confianza coas familias](#) (Babayeva et al. 2018).

[Coherencia coa política de saúde do Goberno:](#) analizouse a coherencia e aliñamento do modelo coa política de saúde do país e o nivel de integración dos módulos formativos en normas/protocolos/sistemas de acreditación nacionais. Hai evidencias de que o modelo de visita a domicilio é consistente coas prioridades de desenvolvemento gobernamentais, así como coas principais estratexias de política sanitaria. Aínda que o modelo UPHV non se menciona nos principais documentos de políticas de saúde, atopáronse evidencias sólidas que proban a súa coherencia coas prioridades gobernamentais de desenvolvemento e as principais estratexias sanitarias. Neste sentido, os dous documentos principais de planificación sanitaria do país no momento da avaliación “Densaulyk” (2016-2019) e “Plan Estratéxico 2014-2018” salientaron a importancia da APS e as necesidades de mellora en termos de recursos humanos, calidade e integración cos servizos sociais entre outros.

O Programa estatal "Densaulyk" para o desenvolvemento do sistema de saúde na República de Casaquistán 2016-2019 (criado polo Decreto #176 do 15 de xaneiro de 2016) define sete áreas de intervención. A segunda desas áreas é a integración de tódolos servizos de saúde arredor das necesidades da poboación sobre a base da modernización e o desenvolvemento prioritario da atención primaria de saúde. Aínda que non se menciona especificamente neste programa estatal, os principios de UPHV están totalmente aliñados coa visión do goberno da APS.

O Plan estratéxico para 2014 - 2018 do Ministerio de Saúde e Desenvolvemento Social da República de Casaquistán é o segundo documento principal de estratexia política do goberno e tamén destaca a importancia da atención primaria de saúde. Na súa primeira Área Estratéxica (Promoción da saúde e redución da taxa de mortalidade) o Ministerio de Saúde reconece que a maioría dos problemas relacionados coa saúde poden resolverse a nivel de APS.

O documento de estratexia do Ministerio tamén identifica os principais factores internos que afectan á prestación dos servizos de APS no país: falta de exploracións preventivas e diagnósticos precoces eficaces; introdución insuficiente de novos métodos e protocolos baseados na evidencia médica para o diagnóstico, tratamento e rehabilitación de enfermidades; falta de continuidade asistencial entre a APS e o hospital; falta de papel do servizo primario de saneamento na saúde pública, incluíndo a prevención e redución da taxa de incidencia de enfermidades non transmisibles. Finalmente, o Ministerio pide unha "mellora da APS e espérase que o desenvolvemento mellore a dispoñibilidade, a eficacia, a calidade e o desenvolvemento da APS"⁶⁴.

⁶³ Idem.

⁶⁴ Strategic plan for 2014 - 2018 of Ministry of Healthcare and Social Development of the Republic of Kazakhstan. Pag 5.

Coherencia e consistencia coas estratexias globais doutras axencias: o desenvolvemento do modelo UPHV en Casaquistán é totalmente compatible cos marcos normativos globais das Nacións Unidas para protexer a saúde materno infantil. Sen ánimo de ser exhaustivos, convén enumerar algúns destes documentos emblemáticos: Convention on the rights of the child (UNCRC 1989), Every Woman, Every Child (UN, Secretary General 2010), Health 2020 (WHO, Europe Regional office 2012), International meeting in child development (WHO, 2013)⁶⁵.

Por último, tamén é relevante mencionar a Conferencia Mundial sobre Atención Primaria de Saúde celebrada en Astana en outubro de 2018. Este encontro internacional organizado polo Ministerio de Saúde do país, UNICEF e a OMS, foi unha demostración mundial da importancia da APS como un das principais estratexias de saúde. Os principios da declaración de Astana tamén están aliñados co molde UPHV.

Contribución de UNICEF ao desenvolvemento do modelo UPHV en Casaquistán: a contribución de UNICEF para o desenvolvemento do modelo UPHV e a eliminación dos desafíos foi descrita como fundamental por tódolos actores consultados. UNICEF Casaquistán participou en varias reunións rexionais e fixo unha avaliación sobre a viabilidade da implementación do modelo UPHV, e como o modelo podería implementarse no contexto casaco e no sistema de visitas domiciliarias actualmente existente. Con base nesta avaliación déronse recomendacións para comezar cun piloto do modelo na rexión de Kyzylorda, que non se centrara só na prestación de servizos, senón tamén na sustentabilidade e escalabilidade posterior a outras rexións. A avaliación foi presentada ante as autoridades do Goberno e Kyzylorda que expresaran a súa vontade de apoiar e iniciar, mesmo cun documento oficial.

A relevancia do apoio de UNICEF para a implementación do modelo UPHV en Casaquistán foi subliñada por tódolos actores consultados. Este apoio pódese resaltar tanto na promoción do modelo UPHV a nivel rexional (Asia Central) como no apoio específico ao desenvolvemento en Casaquistán dun modelo nacional de visitas domiciliarias en atención primaria primeiro co apoio ao piloto e máis tarde na súa expansión a nivel nacional.

As actividades de avogacía e asistencia técnica realizadas por UNICEF foron intensas para a colocación do modelo UPHV na axenda das políticas de reforma da saúde e están plenamente acreditadas polos informes internos e externos analizados. Neste sentido, o estudo de Gotsadze (2015) aporta evidencias moi exhaustivas da visión da UPHV en Casaquistán e prevé os fundamentos de operatividade do modelo e tamén toda a estratexia de despregamento desde o piloto ata a escala nacional. Sen ánimo de ser exhaustivos os seguintes fitos son representativos do tipo de asistencia técnica prestada por UNICEF no período 2015-2017.

O programa comezou formalmente en 2015, cando se realizou a análise de liña de base, investigáronse os determinantes da saúde materna en Casaquistán e formáronse os grupos de traballo técnicos. Visitaron a República de Serbia cunha xira de estudo.

En 2016 identificáronse as instalacións piloto, revisáronse as tarefas das enfermeiras e entregouse formación para o persoal de coidados e realización de curas. Por outra banda, UNICEF e as autoridades rexionais lograron establecer unha oficina especial para a educación continua e a autoavaliación.

En 2017 comezou a desenvolverse unha tecnoloxía móbil especial para enfermeiras e nais. Ademais, a Unión de Colexios Médicos adoptou os

⁶⁵ Pódese atopar unha análise profunda do consenso internacional e da coherencia cos marcos de políticas globais de saúde materno infantil en Tamar Gotsadze, "Assessment of the Patronage Nursing System with Equity Analysis in Kazakhstan. Final Report in Kazakhstan." (UNICEF, 2015). P54-55

currículos actualizados, contendo as características do novo modelo de visitas a domicilio. O modelo fíxose estratéxicamente sostible (Shamiev, 2018).

Como foi descrito previamente, o modelo UPHV en Casaquistán desenvolveuse nun marco conceptual de UNICEF deseñado para a rexión de Europa e Asia Central. No momento do seu lanzamento en Casaquistán, o enfoque universal-progresivo era utilizado por varios países de Europa, especialmente o Reino Unido. En ampla consulta con expertos internacionais e representantes de países na Conferencia Rexional de UNICEF sobre visita a domicilio celebrada en Ankara (2012), acadouse un consenso para recomendar este modelo na rexión CEE / CIS⁶⁶ (Gotsadze, 2015).

O modelo de visitas domiciliarias UPHV en Casaquistán sigue as liñas do modelo apoiado por UNICEF. Casaquistán, como outros países postsoviéticos na rexión, sempre tivo o sistema de visitas domiciliarias universal, e isto non era un problema para o Goberno neses anos; xa que tiñan outras prioridades nas reformas do sistema sanitario.

Cando UNICEF comezou a preparar a estimación dos resultados acadados para os ODS na rexión, descubriron que estaban sobrevivindo máis nenos (reducindo a mortalidade de nenos menores de 5 anos), sen embargo, non había evidencias sobre se máis nenos se estaban desenvolvendo e crecendo segundo o seu potencial. En segundo lugar, non tódolos nenos tiñan igual acceso aos servizos que foron promovidos por diferentes países nos procesos de reforma dos sistemas de saúde. UNICEF entendeu que a equidade debía ser un foco de apoio á estratexia na rexión. Houbo iniciativas do goberno para promover o desenvolvemento infantil, pero non foi un enfoque sistemático. A base inicial do modelo era garantir que o goberno poida chegar aos máis vulnerables (como migrantes, minorías, vulnerables sociais, discapacitados, etc.) e nenos con necesidades especiais.

A reforma do sistema de visitas domiciliarias foi vista como a mellor estratexia para chegar aos máis vulnerables e sistematizar os enfoques de desenvolvemento infantil. UNICEF elaborou o modelo UPHV e este é o sistema implementado como piloto na rexión de Kyzylorda.

[Así, pódese concluír da análise de relevancia de acordo ao modelo de avaliación proposto na tese, como se cumpriron os supostos para o desenvolvemento de capacidade en canto a “alcance e reacción” da Teoría do Cambio.](#)

6.2.6.1 Eficacia do modelo UPHV: cambios na capacidade e no comportamento

Baixo o criterio de eficacia respóndese á pregunta ¿Até que punto se conseguiron os produtos (outputs) da APS e especialmente do modelo UPHV ata o momento, e en que medida eses produtos contribuíron á consecución dunha mellor saúde infantil?

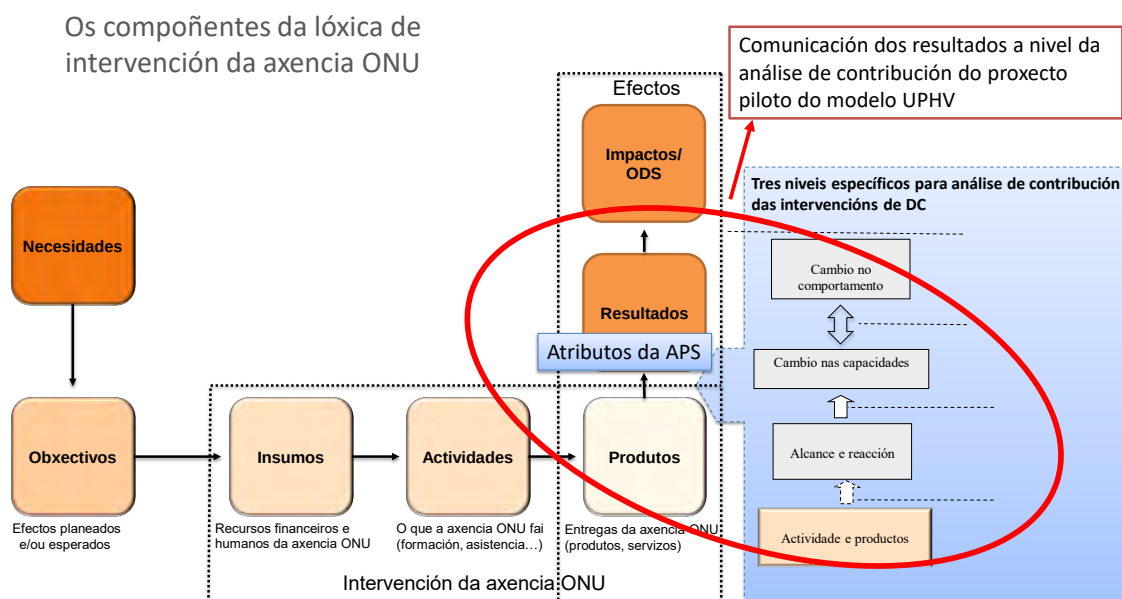
[Desde o punto de vista do desenvolvemento de capacidade, buscouse coñecer a evidencia de cambios de capacidade no coñecemento, actitudes, habilidades, aspiracións e oportunidades de quen recibiu ou usou os bens e servizos do modelo UPHV, así como evidencias de cambios de comportamento nas prácticas reais que ocorren nos profesionais sanitarios e poboación. A nivel de impacto, valorouse a evidencia de beneficios ou melloras directas no estado dos beneficiarios individuais.](#)

Este é o apartado central na descrición do caso e como se aplicou o modelo para analizar se as capacidades desenvolvidas están a producir efectos ou non na prestación de servizos de saúde. Como foi descrito inicialmente, analizouse o cambio provocado nos atributos da APS

⁶⁶ Central and eastern Europe (CEE) and the Commonwealth of Independent States (CIS).

no país, comparando alí onde se está a implementar o modelo UPHV e onde non. Ademais analízase a contribución do proxecto piloto na redución dos desafíos a nivel do sistema sanitario baseados na TdC da estratexia rexional para Europa e Asia Central. Por ende, aplícase o modelo proposto nesta tese para integración do desenvolvemento de capacidades na avaliación dunha intervención de axencia das Nacións Unidas.

Figura 45. *Compoñentes da lóxica de intervención das Nacións Unidas e integración co enfoque da análise de contribución e os atributos a APS*



Fonte: elaboración do autor

A distinción entre a APS e outros servizos ambulatorios (por exemplo, consultivos e diagnósticos) non é clara en moitos contextos. Por iso, considerouse clave tomar unha referencia teórica que permitira medir a eficacia baseada na práctica real coa poboación que recibe servizos de APS, independentemente da nomenclatura dos centros de saúde. A análise de eficacia utilizou a definición de APS desenvolvida pola académica Barbara Starfield, como foi descrito no enfoque teórico da Atención Primaria de Saúde para medir o rendemento da APS en Casaquistán. A APS segundo o modelo debe cumprir algúns atributos básicos. Para avaliar o desempeño do modelo UPHV en cada un dos atributos, ademais de entrevistas coa mostra de actores e revisión documental, realizouse a enquisa do PCAT (pódese consultar o formulario usado no anexo) a 129 familias con fillos menores de 5 anos, dos que 97 son atendidos baixo o modelo UPHV e 32 baixo o modelo de visita tradicional. A escala das respostas foi de 1 a 4; que despois foi transformado de 0 a 10 para mostrar os datos dunha forma máis clara e apegada á práctica numérica no país.

Táboa 25. Resumo de características da Atención Primaria, Barbara Starfield (1992).

Considerando a definición e enfoque do modelo UPHV, esperábase encontrar unha diferenza substancial nos resultados para os atributos de cobertura (*cover*), enfoque familiar (*family approach*) e orientación comunitaria (*community orientation*). Os outros atributos non deben perder eficacia ou incluso mellorar baixo o modelo UPHV. Esta é a hipótese da TdC que se probou nesta avaliación para testar os cambios na capacidade e os cambios no comportamento.

Cambios na capacidade e o comportamento en canto ao primeiro contacto: co crecemento

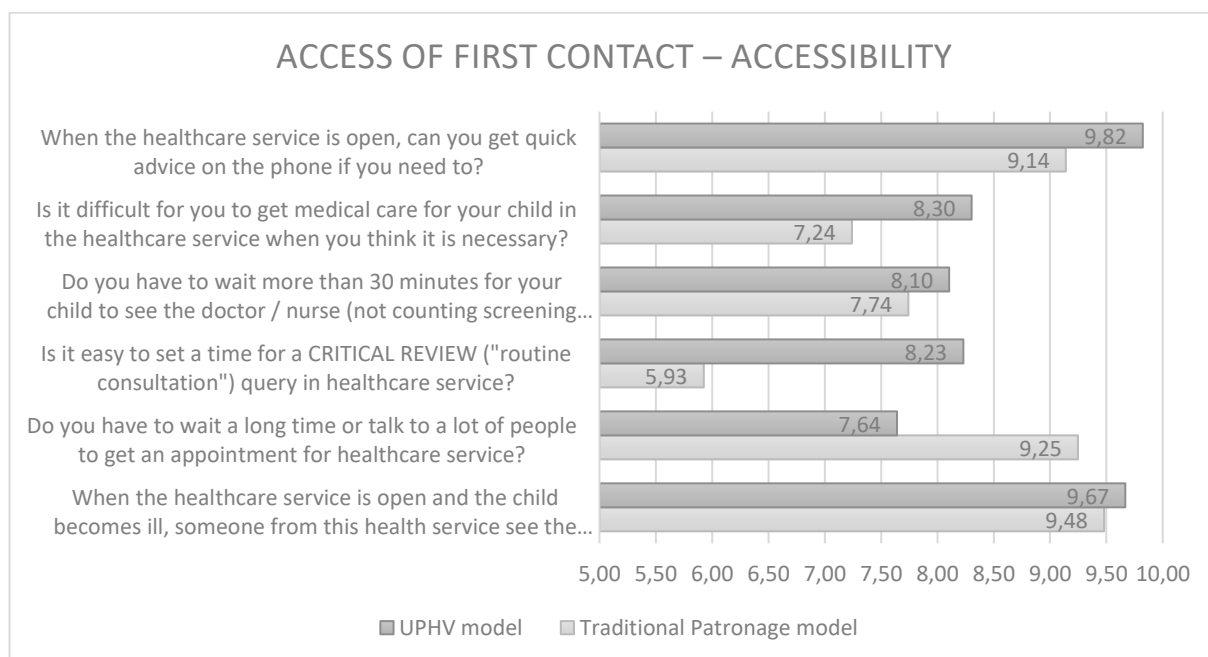
económico do país, a saúde alcanzou unha maior prioridade na axenda política, co resultado de que Casaquistán aumentou o seu investimento en saúde e lanzou varias ondas de reformas sanitarias destinadas a mellorar a accesibilidade, equidade e eficiencia dos servizos de saúde, como foron descritas de forma resumida previamente. En concreto, a poboación ten agora dereito a acceder a un paquete básico de prestacións de carácter gratuíto, ampliouse a atención primaria de saúde, e reestruturouse o sector hospitalario para reducir a atención hospitalaria.

A pesar de certo grado de fragmentación na prestación dos servizos, as familias enquistadas afirmaron que, cando xorde unha nova necesidade de saúde que non son urxentes, onde primeiro buscaron atención foi no provedor de atención primaria. Poucas familias din que levan aos seus fillos a un centro privado alternativo. O provedor de atención primaria serve como punto habitual de entrada no sistema de saúde para cada nova necesidade de servizos, salvo no caso de urxencias graves. Esta situación é diferente nas grandes cidades, onde unha maior oferta de servizos privados e unha maior capacidade das familias no gasto sanitario fai que o comportamento sexa diferente.

Aquelas familias nas que se está implementando o modelo UPHV perciben unha boa accesibilidade aos servizos de saúde; pero, en xeral, as diferenzas entre os dous modelos non son significativas.

TABLE 1	Characteristics of Primary Health Care Defined by Barbara Starfield*
Essential attributes	
1. First contact:	PHC must be the health care setting where people establish the first contact for issues relating to their health, except in emergency situations
2. Continuity:	the primary care professional must have the means to be able to offer continuity in care and carry it out over an extended period of time
3. Cover:	PHC must offer complete and extensive care, and not just centred on resolving health problems on demand but, for example, carry out preventive interventions, in response to most prevalent health needs
4. Coordination:	PHC must be coordinated with the rest of the care providers in other health fields
Secondary attributes	
a) Family approach:	it is important to focus health of individuals in the closest social context, that is, the family
b) Community orientation:	it is essential to focus care on the resolution of health problems of the community that includes the target population
c) Cultural competence:	professionals must know how to adapt and establish relationships that will help in the care of health problems of people of different social groups of the population assigned
*PHC indicates primary health care. Taken from Starfield B. ²	

Figura 46. Primeiro contacto na APS en Casaquistán. Enquisa a usuarios dos modelos de visita domiciliaria



Fonte: Elaboración do autor a partir das enquisas administradas a familias con nenos menores de cinco anos. Usado na presentación final a actores chave

Cambios na capacidade e o comportamento en canto a continuidade da atención: a atención continua, que se centra no acompañamento dos pacientes por parte dos profesionais da Atención Primaria ao longo do tempo, considérase unha característica central deste nivel asistencial. O cumprimento deste atributo está relacionado con resultados positivos para a saúde debido ao uso lonxitudinal dunha fonte regular de atención ao longo do tempo, independentemente da presenza ou ausencia de enfermidade ou lesión (Starfield, 1992).

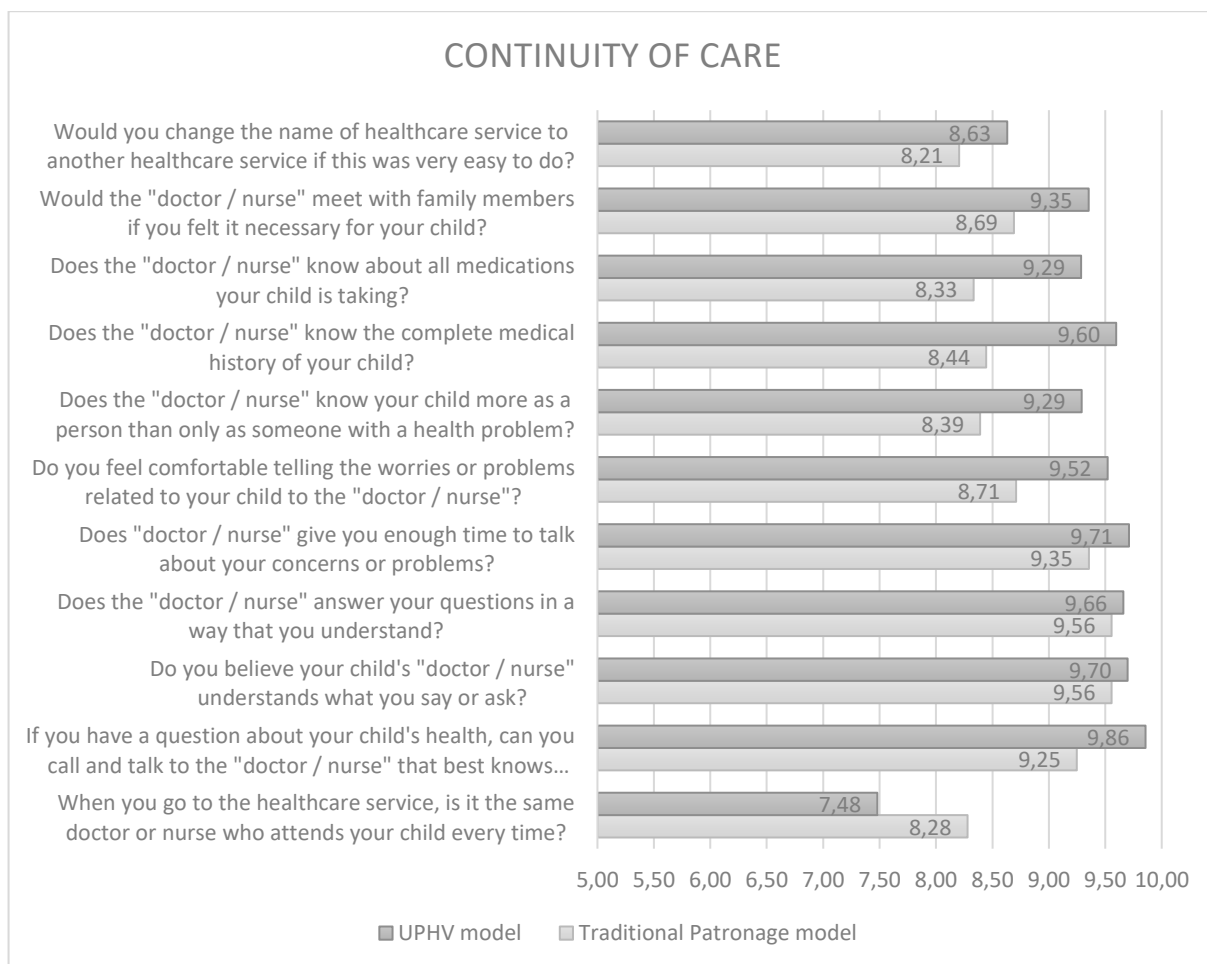
A continuidade asistencial é, en xeral, ben percibida polas familias consultadas: os médicos/enfermeiros e as familias constrúen unha relación a longo prazo co fin de fomentar a comprensión mutua e o coñecemento das expectativas e necesidades dos pacientes. Este elemento importante é limitado e posto en risco nalgúns lugares pola elevada rotación dos médicos e, en menor medida, das enfermeiras. Ademais das iniciativas para a mellora da calidade existentes, como o uso de protocolos clínicos, procesos de acreditación e asistenciais, novas medidas de mellora da calidade poderían permitir un seguimento rutineiro dos resultados de saúde.

A partir das respostas sobre o atributo de continuidade na APS, identifícanse dous achados principais. En primeiro lugar, a poboación está asignada a núcleos de referencia e hai pouca capacidade para cambiar o centro de referencia. En segundo lugar, hai respostas cunha menor puntuación na continuidade do mesmo médico que atende ao neno ao longo do tempo en lugares que se está implementando o modelo UPHV. Isto pode ser un indicador dun feito xa indicado anteriormente: a elevada rotación dos médicos de Atención Primaria, principalmente en zonas remotas.

Moi positiva é a percepción das familias sobre a fiabilidade para falar de problemas de saúde, o coñecemento que teñen os profesionais sobre o tratamento dos nenos ou o acceso a

falar con un médico ou enfermeira que ten un maior coñecemento sobre o neno. En xeral, non hai diferenzas significativas entre os dous modelos en termos de continuidade.

Figura 47. Continuidade da atención. Enquisa a usuarios dos modelos de visita domiciliaria



Fonte: Elaboración do autor a partir das enquisas administradas a familias con nenos menores de cinco anos. Usado na presentación final a actores chave

Cambios na capacidade e o comportamento en canto a coordinación: a esencia da coordinación é a dispoñibilidade de información sobre problemas e servizos previos e existentes, e o recoñecemento desa información sobre as necesidades de atención actual (Starfield, 1992).

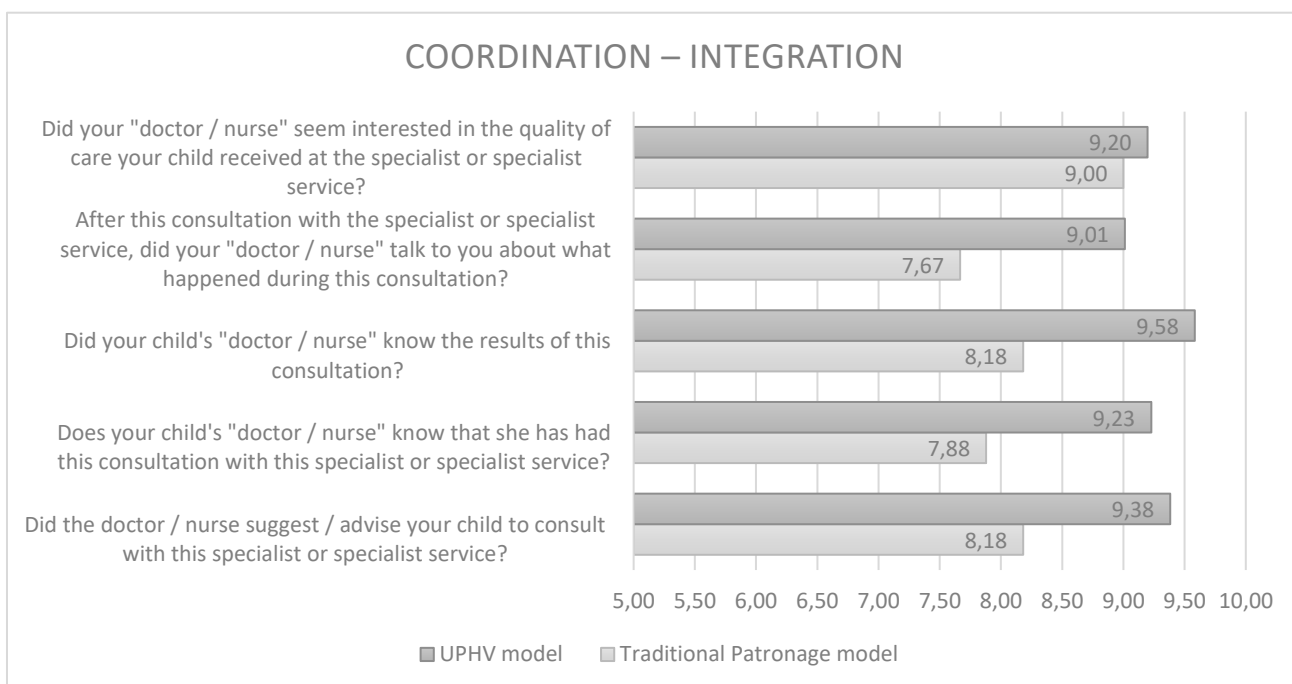
De acordo coa regulación nacional, a Atención Primaria debe ser o punto de entrada ao sistema de saúde e o lugar onde se da resposta á maioría das necesidades de saúde, pero cando se require unha atención máis especializada, os provedores de APS deben desempeñar un papel central como coordinadores da atención. A coordinación efectiva dos coidados require, entre outras cousas, a integración de sistemas de información entre diferentes niveis de provedores, aliñamento de incentivos financeiros, unha cultura de traballo en equipos, mecanismos de rendición de contas e un forte liderado e compromiso, elementos que para a maior parte dos actores consultados están ausentes no sistema de saúde de Casaquistán. Con todo, o Ministerio

de Saúde informou que se están desenvolvendo e implementando modelos integrados de atención nalgúnhas rexións.

As familias consultadas perciben un bo nivel de coordinación entre a APS e a remisión a especialistas cando é necesario. Houbo 22 casos de nenos con enfermidades crónicas dentro da mostra de familias enquistadas. Dos 22 casos con enfermidades crónicas, 4 familias afirman que o neno non consultou con ningún outro especialista ou servizo especializado durante o período que estaba a ser seguido polo centro de saúde.

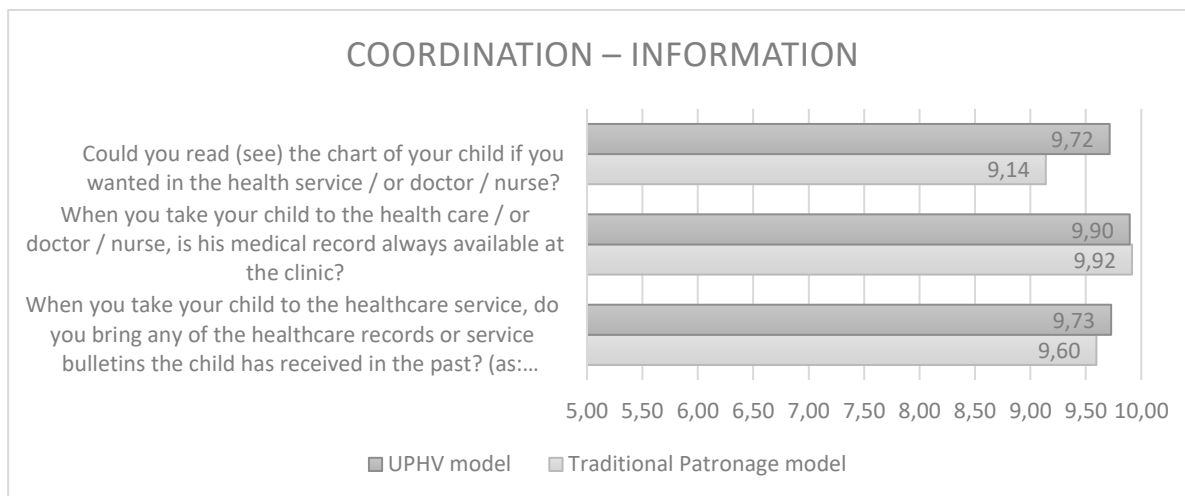
As familias baixo modelo UPHV perciben unha boa coordinación entre a atención primaria e o nivel especializado cando é necesario, aínda que non hai diferenza significativa no acceso á información entre os dous modelos de visita a domicilio.

Figura 48. Coordinación e integración da atención. Enquisa a usuarios dos modelos de visita domiciliaria



Fonte: Elaboración do autor a partir das enquisas administradas a familias con nenos menores de cinco anos. Usado na presentación final a actores chave

Figura 49. Coordinación e información na atención. Enquisa a usuarios dos modelos de visita domiciliaria

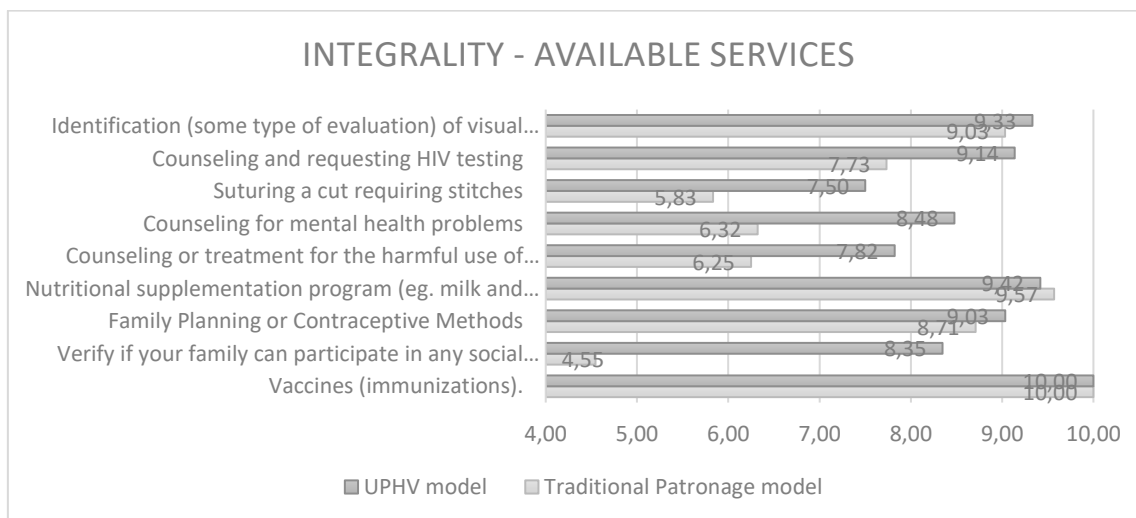


Fonte: Elaboración do autor a partir das enquisas administradas a familias con nenos menores de cinco anos. Usado na presentación final a actores chave

Cambios na capacidade e o comportamento en canto a cobertura e atención integral: o modelo de visita a domicilio tradicional está centrado en avaliar e abordar os aspectos médicos do desenvolvemento infantil, pero non as cuestións sociais. A definición do modelo UPHV establece que as enfermeiras ou mediadores de saúde -os traballadores da saúde comunitaria teñen que chegar a tódolos nenos no seu lugar de residencia e avaliar os riscos- deben identificar os riscos potenciais que poderían ser socioeconómicos, de pobreza ou medio ambiente e desenvolver un plan de acción individual non só limitado ao sector da saúde.

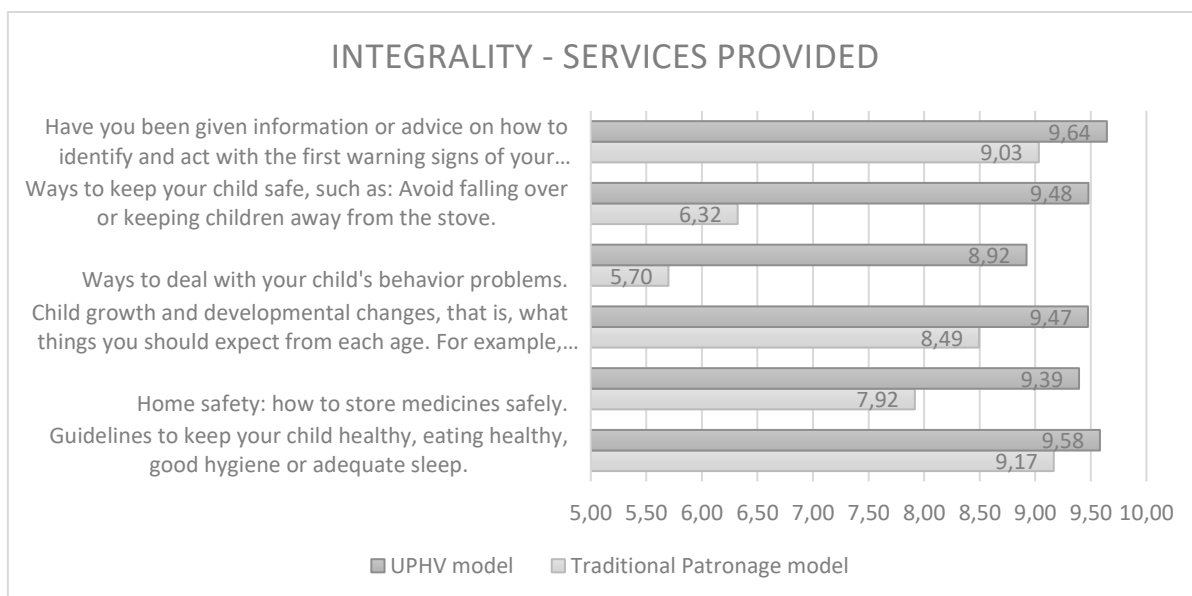
Segundo a resposta das familias consultadas esta característica central do modelo UPHV obsérvase no programa piloto. Pódese atopar nas figuras seguintes importantes diferenzas entre os dous modelos, en servizos como asesoramento en problemas de saúde mental, apoio á busca de asistencia social, tratamento por o uso de drogas nocivas, apoio para tratar os problemas de conduta do neno ou recomendacións preventivas para evitar lesións aos nenos. Non hai diferenzas nas intervencións tradicionais de saúde infantil, como a identificación de problemas visuais, o programa de suplementación nutricional, as inmunizacións, o asesoramento sobre os síntomas de saúde infantil ou a promoción da saúde infantil.

Figura 50. Integralidade e disponibilidade dos servizos. Enquisa a usuarios dos modelos de visita domiciliaria



Fonte: Elaboración do autor a partir das enquisas administradas a familias con nenos menores de cinco anos. Usado na presentación final a actores chave

Figura 51. Integralidade e servizos fornecidos. Enquisa a usuarios dos modelos de visita domiciliaria

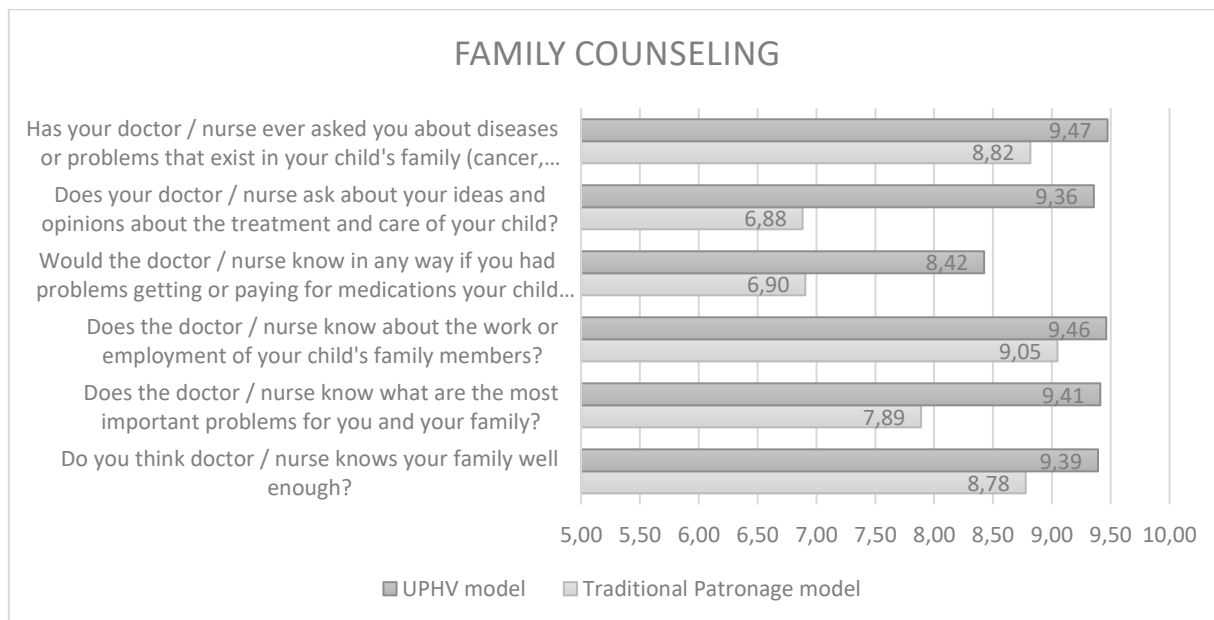


Fonte: Elaboración do autor a partir das enquisas administradas a familias con nenos menores de cinco anos. Usado na presentación final a actores chave

As familias baixo o modelo UPHV aprecian unha atención máis centrada na familia. Isto reflíctese nunha mellor comprensión da natureza, papel e impacto da saúde nos membros da familia; ou o impacto das enfermidades, discapacidades ou lesións que poden provocar na estrutura, función e dinámica familiar. Isto é especialmente evidente ao preguntar sobre como

as enfermeiras/médicas se aproximan ás opinións e preocupacións da familia sobre o coidado dos nenos ou o coñecemento sobre os problemas máis importantes para a familia.

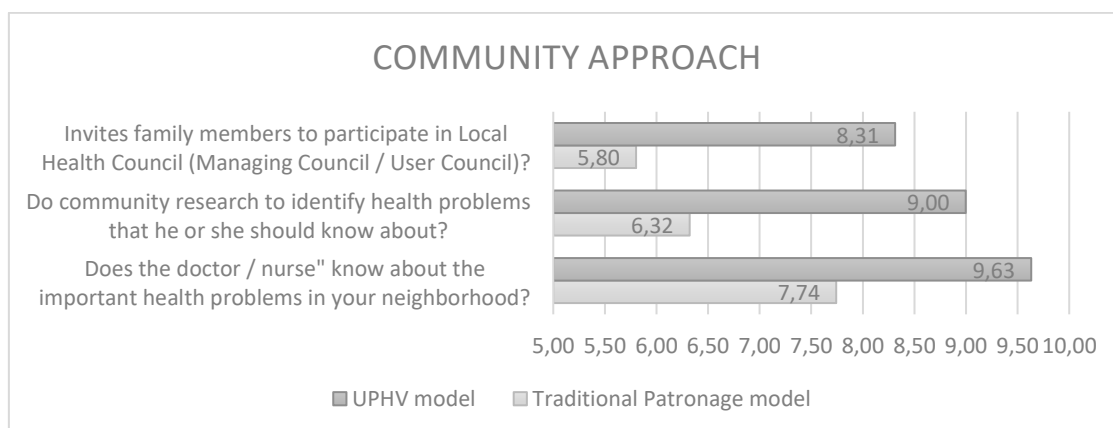
Figura 52. Aconsellamento familiar. Enquisa a usuarios dos modelos de visita domiciliaria



Fonte: Elaboración do autor a partir das enquisas administradas a familias con nenos menores de cinco anos. Usado na presentación final a actores chave

As familias baixo o modelo UPHV tamén aprecian unha atención máis orientada á comunidade, preocupándose polas características das comunidades que inflúen nas necesidades asistenciais de tódolos membros da comunidade. Isto é importante porque para a análise de riscos e vulnerabilidades do compoñente progresivo do modelo, é clave analizar o contexto comunitario no que vive o neno.

Figura 53. Orientación comunitaria. Enquisa a usuarios dos modelos de visita domiciliaria



Fonte: Elaboración do autor a partir das enquisas administradas a familias con nenos menores de cinco anos. Usado na presentación final a actores chave

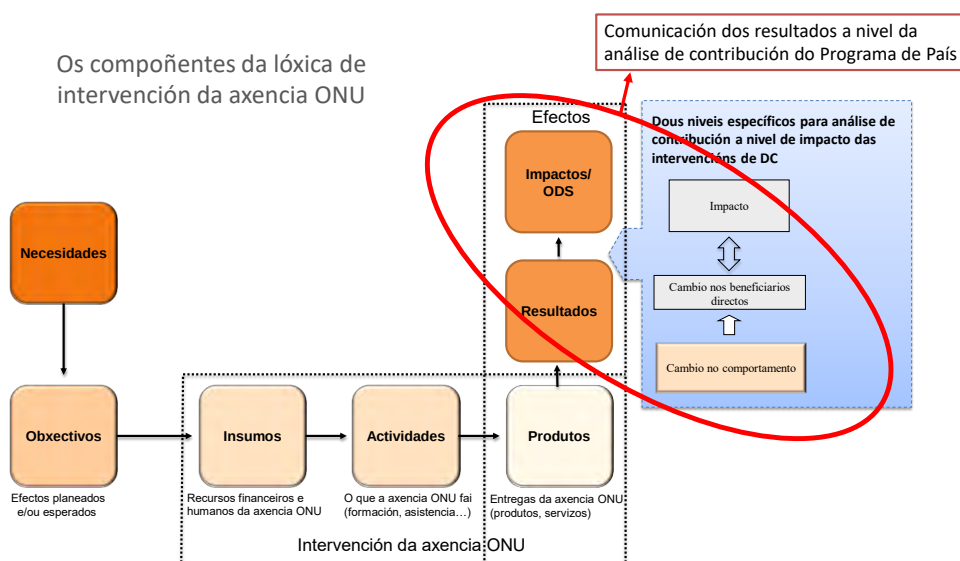
Todo isto confirma a hipótese sobre a eficacia do modelo UPHV, e os cambios nas capacidades abordando aspectos completamente novos desde o enfoque biopsicosocial do desenvolvemento dos nenos, con diferenzas substanciais respecto ao sistema tradicional de visita domiciliar. As contribucións positivas substanciais e diferenzas do modelo UPHV atópanse nos atributos de APS: Atención integral, atención ao enfoque familiar e orientación comunitaria. Por outra banda, o sistema de Atención Primaria non perde eficacia baixo o modelo UPHV nas características da atención de primeiro contacto, atención continuada e coordinación.

6.2.6.2 Impacto e sostibilidade da intervención: cambios nos beneficiarios directos

A alcance desta avaliación incluíu a análise de impacto e sostibilidade do proxecto piloto do modelo UPHV. A avaliación incluíu análises de series temporais de datos nacionais para examinar as tendencias de mortalidade, e outros datos de saúde, así como extraer inferencias sobre a contribución da APS, e en particular do UPHV, ás tendencias observadas. Os datos utilizados para a análise proviñeron do Comité Nacional de Estatística e do Grupo Interaxencias das Nacións Unidas sobre a Mortalidade Infantil. Outras fontes de datos incluíron entrevistas con informantes chave a nivel nacional e rexional, debates dos grupos focais, revisión exhaustiva de documentos en tódolos alicerces do sistema de saúde e análise de sistemas de información rutineiros sobre os datos de resultados de saúde.

Aplicando o modelo proposto, seguindo a lóxica de intervención do proxecto, analizáronse as evidencias que mostran o impacto.

Figura 54. Compoñentes da lóxica de intervención das Nacións Unidas e integración co enfoque da análise de contribución e impacto na poboación



Fonte: elaboración do autor

Cambios nos beneficiarios directos: espérase que os servizos de visita a domicilio contribúan a mellorar algúns indicadores de saúde e benestar dos nenos. Un deles ten que ver coa iniciación á lactación materna exclusiva durante os primeiros seis meses de vida. Segundo os datos de lactación materna exclusiva nos primeiros 6 meses de vida, pasouse de 82,5 % no 2015 a 89%

no 2018 na área de implementación do proxecto.⁶⁷ Identifícase unha tendencia positiva na área de implementación do proxecto piloto da UPHV. Do mesmo xeito, durante as entrevistas co persoal sanitario, comprobouse que se estaba realizando un importante esforzo neste ámbito. A pesar das barreiras culturais, identifícanse importantes progresos. A confianza dos pais e familiares, especialmente o cambio das avoas, foi identificado como un aspecto chave. As avoas xogan un papel importante na alimentación dos nenos debido á tradición de participación no coidado infantil. A evidencia e lección do proxecto é que cando as enfermeiras gañan a confianza das xeracións maiores, entón é máis doado ensinar e cambiar hábitos sobre a lactación materna.

Tamén houbo mellora nos indicadores das condutas dos adultos relacionadas coa saúde dos nenos. Un importante esforzo foi realizado, principalmente polas enfermeiras, para aumentar a conciencia dos pais sobre a prevención de enfermidades infecciosas nos nenos. Os datos mostran un bo rendemento ao respecto: mellorou a conciencia dos pais sobre a prevención de enfermidades infecciosas do 78,5% no 2015 ao 93% no 2018⁶⁸ na área de implementación do proxecto.

Comprobouse unha mellora de comportamento e redución de consultas innecesarias de servizos de saúde. Este indicador mostra un bo exercicio na potenciación da poboación en canto á xestión dos problemas de saúde. Do mesmo xeito que no resto de indicadores, aumentou máis dun 10% nos últimos tres anos. As taxas de inmunización de nenos tamén aumentaron pasando do 69% no 2015 ao 78% no 2018⁶⁹, para o total das vacinas do calendario infantil na área de implementación do proxecto. Verificouse un aumento da identificación de nenos con discapacidade e dificultades de desenvolvemento, así como familias receptoras de rehabilitación e outros servizos de apoio. Identificouse unha contribución importante, aínda que existe un amplo marxe de mellora (pasouse de 3 nenos con axudas sociais a familias con fillos con discapacidade no 2015, a 16 no 2018⁷⁰).

En resume, o sistema de visitas a domicilio demostrou ser unha solución eficaz para reducir as taxas de mortalidade materna e infantil e mellorar a vida dos nenos. Segundo datos do Departamento de Saúde do óblast de Kyzylorda ao Ministerio de Saúde, aumentaron as prácticas de lactación materna exclusiva ata o 89%, a conciencia das familias sobre os fitos de desenvolvemento ata o 90%, e a satisfacción dos pais co sistema UPHV.⁷¹ As evidencias mostran polo tanto que o modelo contribúe a conseguir os seguintes cambios nos beneficiarios:

Reducir a mortalidade infantil e as taxas de morbilidade mediante un mellor seguimento, apoio e educación das nais;

Aumentar a importancia da lactación materna exclusiva entre as nais a través de visitas regulares e mensaxes de avogacía que fan as enfermeiras;

Comportamentos activos de busca da saúde por parte das nais e a súa conciencia sobre os signos temperáns de enfermidades;

Aumentar as habilidades de crianza e mellorar o desenvolvemento da primeira infancia a través da colaboración intersectorial.

⁶⁷ UNICEF. (2019) *Informe de avaliación do modelo UPHV*.

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ Ibidem.

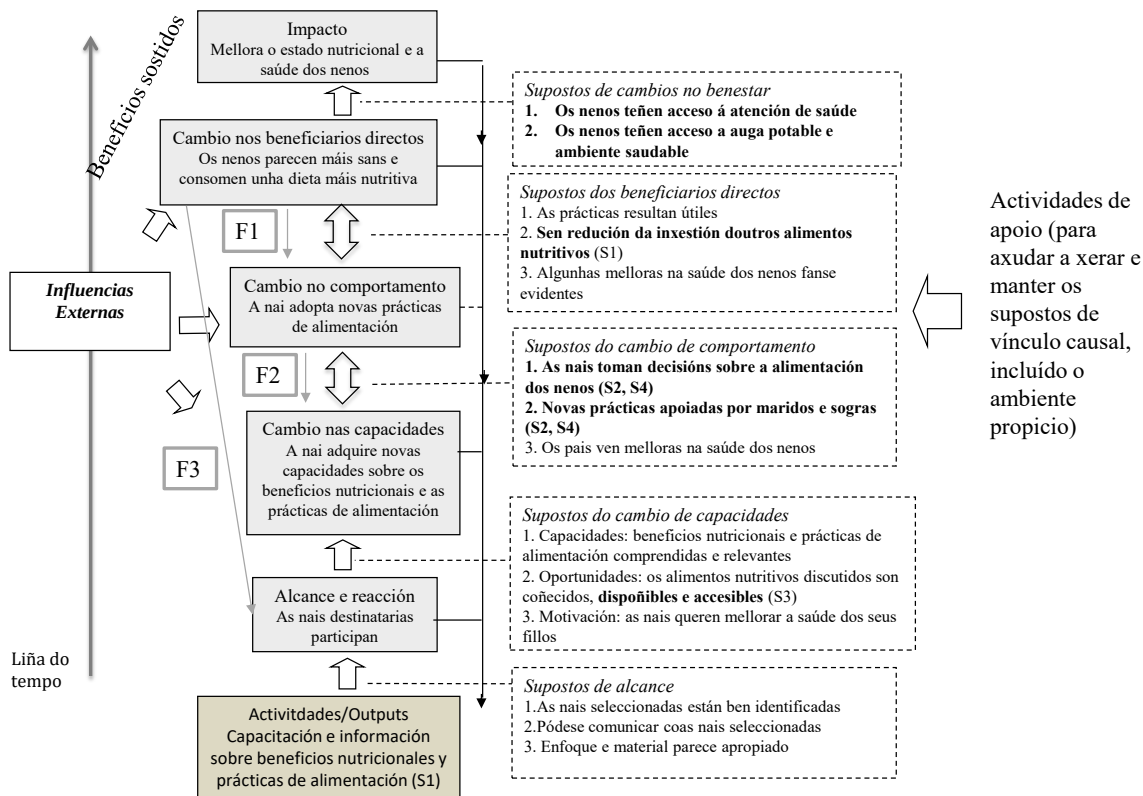
⁷⁰ Ibidem.

⁷¹ UNICEF (2017) *Piloting the 'Universal-Progressive' Model of Patronage Nursing System*.

Aplicouse o modelo COM-B ToC para analizar a sostibilidade do modelo. Preséntase nesta sección a análise usando a teoría do cambio da intervención nun ámbito de traballo do modelo UPHV: a nutrición dos nenos.

Figura 55. ToC para a sostibilidade do moelo no ámbito de nutrición

Teoría do cambio para sostibilidade do modelo UPHV no ámbito de nutrición



Fonte: elaboración do autor baseado no modelo de Mayne (2015)

Análise de sostibilidade ilustrada na Figura 55 da teoría do cambio:

Nivel de produto ou output: Capacitación e información sobre beneficios nutricionais y prácticas de alimentación.

Este é un tema relacionado coa capacidade. Verificouse como as nais, e familias en xeral, recibiron material nutricional como referencia e formación específica. As novas prácticas deberían ter sido aprendidas e reforzadas co uso diario. No caso de novas prácticas máis complexas, están dispoñíbles documentos sobre prácticas nutricionais, estando a disposición un contacto cos servizos de saúde locais.

Valoración: como as prácticas son relativamente sinxelas, observase a sostibilidade do proxecto a este nivel.

Supostos de alcance: (i) as nais seleccionadas están ben identificadas, (ii) foi posible comunicarse coas nais seleccionadas, (iii) o enfoque e o material usado parecen apropiados.

Valoración: non é relevante en termos de sostibilidade. Esta actividade a nivel de deseño será un momento único e foi incluído na análise de relevancia.

Supostos do cambio de capacidades: (i) Capacidades: beneficios nutricionais e prácticas de alimentación comprendidas e relevantes, (ii) Oportunidades: os alimentos nutritivos discutidos son coñecidos, están dispoñibles e son accesibles para as familias, (iii) Motivación: as nais queren mellorar a saúde dos seus fillos. Os supostos de sostibilidade están identificados como supostos de risco. As capacidades e a motivación non deberían ser un problema.

Valoración: Sostibilidade en risco.

Accións para planificar a sostibilidade: pode ser que se necesite identificar unha variedade de alimentos nutritivos e produtos alimenticios que sexan accesibles. Se tódolos produtos básicos se encarecen demasiado, a intervención non será sostible. Por outra banda, o mercado debería responder á demanda en consecuencia.

Supostos do cambio de comportamento: (i) as nais toman decisións sobre a alimentación dos nenos, (ii) movas prácticas apoiadas por maridos e sogras e (iii) as familias ven melloras na saúde dos nenos.

Os supostos 1 e 2 están relacionados entre si e están en risco tamén desde unha perspectiva de sostibilidade. Unha vez que marche o equipo de intervención ou deixe de facerse a visita a domicilio de forma regular, poderían xurdir vellos hábitos e costumes, por iso é importante dar continuidade ao modelo e institucionalizalo. O número 3 será esencial para manter as prácticas de alimentación nutricional.

Valoración: Sostibilidade en risco.

Accións para planificar a sostibilidade: aprecíase durante a fase de implementación o forte que son as normas sociais contrarias ás bases do modelo e o difícil que é cambialas. Para axudar a manter estas condicións, as comunidades e os líderes comunitarios participan e deberían comprometerse a continuar na realización de sesións periódicas sobre nutrición. Durante as sesións de formación, as familias deben ser conscientes das melloras de saúde dos seus fillos e é importante mostrar iso.

Supostos dos beneficiarios directos: (i) as prácticas resultan útiles, (ii) sen redución da inxestión doutros alimentos nutritivos e, (iii) algunhas melloras na saúde dos nenos fanse evidentes. De novo, os supostos de sostibilidade están identificados como supostos de risco. Os supostos 1 e 3 non deberían ser un problema para a sostibilidade.

Valoración: posiblemente en risco.

Accións para planificar a sostibilidade: o tema debe ser abordado nas visitas domiciliarias coas familias.

Supostos de cambio no benestar dos nenos: (i) Os nenos teñen acceso á atención de saúde e (ii) os nenos teñen acceso a auga potable e ambiente saudable. Os dous supostos de risco son problemas de sostibilidade. Non obstante, aínda estando fóra do ámbito de influencia da intervención foron avaliados antes de comezar a intervención para ver se se trataba dun problema

e como a intervención podía abordalo da mellor maneira e así foi incluído no enfoque das visitas a domicilio do modelo UPHV.

A segunda parte da análise examinou posibles [mecanismos de sostibilidade](#), marcados na figura cunha “F”:

FI: [As evidentes melloras na saúde dos nenos fomentan o cambio de comportamento](#). O suposto é que ver melloras visibles na saúde dos seus fillos probablemente animaría ás nais e pais a utilizar e seguir utilizando as novas prácticas de alimentación.

Valoración: Este sería un mecanismo de autosostibilidade chave.

Accións para planificar a sostibilidade: a formación e a información proporcionada durante a visita a domicilio explican os tipos de melloras que as familias poderán esperar ver e efectivamente están a ver.

F2: [O desexo de utilizar máis prácticas de nutrición provoca máis necesidade de mellorar a capacidade](#). O suposto é que se as novas prácticas de alimentación só se adoptasen parcialmente, o desexo de aproveitar plenamente as prácticas favorecería a aprendizaxe de tódalas prácticas ensinadas.

Valoración: No se considera chave para a sostibilidade. Accións para planificar a sustentabilidade: ter algún tipo de seguimento en canto a material e/ou asesoramento de expertos.

F3: [Outras nais que ven melloras na saúde dos nenos queren adoptar as novas prácticas](#). O suposto é que outras nais se dan conta de que os nenos das familias que usan alimentos máis nutritivos están con mellor saúde e queren o mesmo para os seus fillos. Esas nais buscarían aprender como, e/ou buscarían apoio doutras nais, ou os servizos de saúde ou sociais para coñecer as mellores prácticas. Se esta expansión se producise, axudaría á sostibilidade dos beneficios da intervención non só para os destinatarios inicialmente, senón para outros que tamén adoptaron as prácticas. O razoamento aquí é que a medida que máis e máis nais adoptan as prácticas, as prácticas de alimentación nutritiva comezarán a converterse na norma, facendo que tales prácticas sexan rutineiras e esperadas.

Valoración: este é un mecanismo adicional de sostibilidade. Accións para planificar a sostibilidade: a intervención podería incluír axudar a construír ou reforzar redes de nais na comunidade.

En resumo, a análise de sostibilidade utilizando o modelo suxire que para obter beneficios sostibles das intervencións é necesaria unha planificación significativa cara a esa sostibilidade e non dala por suposta. Mostrouse pertinente e útil a aplicación do modelo COMB ToC proposto a nivel de análise da sostibilidade das accións de desenvolvemento de capacidades a nivel de avaliación de un proxecto.

6.2.7 Formulación da conclusións e recomendacións

Para as conclusións non se seguiu a rúbrica xeral da análise de contribución, senón o modelo de presentación por criterio de avaliación tal como foi solicitado pola axencia para esta avaliación. Tomando o modelo proposto da análise de tres factores chave que inflúen na oportunidade de cambio: autoridade, aceptación e capacidade, establecéronse algunhas conclusións xerais.

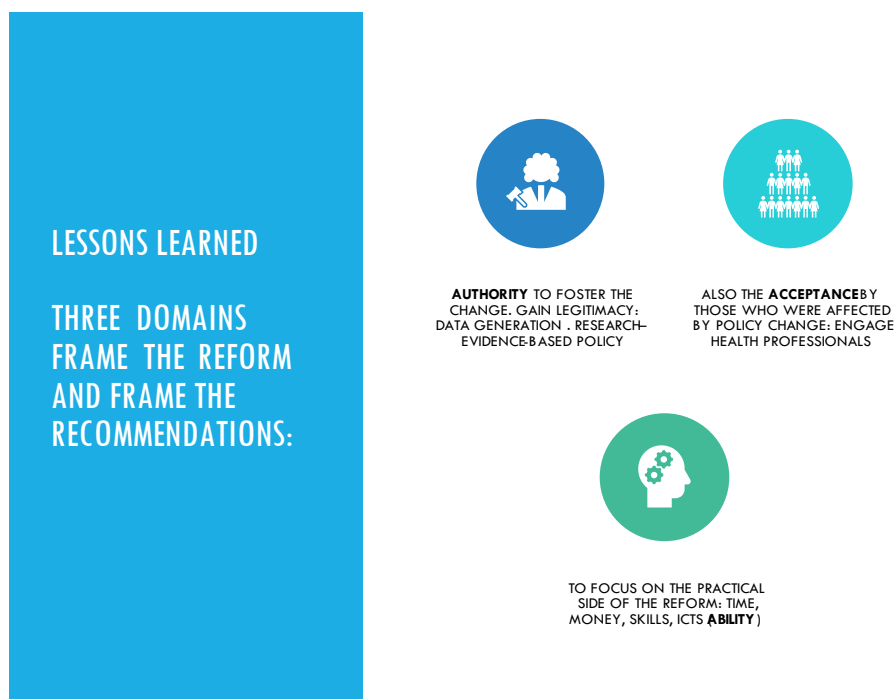
A importancia do apoio político necesario para a implantación do modelo piloto en diferentes niveis: político, xurídico ou organizativo. Foi importante acadar autoridade no nivel superior do sistema de saúde e a nivel rexional para fomentar o cambio.

Tamén a aceptación por parte dos afectados polo cambio nas políticas foi importante (equipo dos centros de APS) na medida que aceptaron o novo enfoque e as implicacións do cambio. Os diferentes tipos de cambios requiren diferentes niveis de aceptación e a clave estivo en recoñecer cal é o nivel de aceptación que existe e que lagoas hai que pechar para favorecer o cambio.

E finalmente, a necesidade de centrarse no lado práctico da reforma, e a necesidade de tempo, orzamento e habilidades para incluso iniciar calquera tipo de intervención (capacidade). A formación do persoal (desenvolvemento de capacidade individual) foi un gran compoñente da estratexia, así como de apoio para o desenvolvemento de capacidade organizativa e de xeración de ambiente propicio.

Para a formulación de recomendacións aplicouse o modelo proposto nesta tese, coa celebración dunha sesión de traballo de presentación de resultados e discusión cos actores chave para afondar, para cada área estratéxica, nas recomendacións e liñas de acción. Para iso se aplicou unha metodoloxía que permite identificar recomendacións ou liñas de acción que sexan operativizables.

Figura 56. Construción de recomendacións por factores clave para o cambio



Fonte: Elaboración do autor usado na presentación final a actores chave

Froito da análise e sesión de discusión foron introducidas unha serie de recomendacións. A continuación, sinálanse o esquema de presentación, mostrando o exemplo dunha recomendación (UNICEF, 2019b: 88):

RECOMENDACIÓN	Aliñada coa conclusión	Actores responsable
<i>R #1: O modelo UPHV debería incluírse no novo ciclo de planificación da política sanitaria. Un documento debe describir o novo modelo de APS, incluíndo a UPHV. Todo iso permitirá institucionalizar o modelo UPHV para garantir, como mínimo:</i> - <i>Integrar o sistema UPHV no cálculo do financiamento per cápita da APS,</i> - <i>Apoiar a supervisión dos equipos de visita domiciliar para manter a calidade dos servizos,</i> - <i>Desenvolver o sistema de seguimento do desempeño da UPHVi</i> - <i>Integrar os módulos de formación no desenvolvemento profesional continuo do Sistema de Saúde casaco</i>	C#1,2, 3, 13, 14	Ministerio de Saúde

Usando o modelo proposto de articulación de recomendacións para o futuro fixéronse recomendacións articuladas polos tres grandes factores sinalados. A continuación, a modo de peche da explicación do caso, inclúese unha táboa resume de organización das recomendacións, considerando os tres factores para o cambio propostos por Andrews, Pritchett e Woolcock (2017):

Táboa 26. Organización de recomendacións por factores para o cambio.

Factores	Recomendacións
Autoridade	O modelo UPHV debe incluírse no novo ciclo de planificación da política de saúde. Un documento debe describir o novo modelo de APS, incluíndo a UPHV, para garantir a súa institucionalización. Definir unha estratexia para favorecer a coordinación e integración dos servizos sociais e do sistema de atención a domicilio. Promover a coordinación interministerial, especialmente no que se refire a cuestións multisectoriais como a saúde, a educación, o social e o ambiente, segundo o requiran ou permitan os proxectos.
Aceptación	Involucrar activamente a un gran número de profesionais para garantir que as reformas son viables, lexítimas e relevantes e non se limiten a un grupo de expertos externos que promovan a difusión da innovación de arriba abaixo. Unha vez implantado o sistema de seguimento do modelo UPHV, debe desenvolverse un sistema de incentivos para os visitantes domiciliarios. Tamén hai que analizar as diferenzas de rendemento para reducir as asimetrías identificadas na prestación de servizos.
Capacidade	Desenvolver as capacidades do sistema para: - Integrar o sistema UPHV no cálculo do financiamento per cápita da APS, - Apoiar a supervisión dos equipos de visita domiciliar para manter a calidade dos servizos, - Desenvolver o sistema de seguimento do desempeño dos visitadores a domicilio - Integrar os módulos de formación no desenvolvemento profesional continuo do sistema de Saúde casaco

Fonte: elaboración do autor

6.2.8 Resume de achados do caso 2

A continuación resúmense cales foron os principais achados do caso 2 en termos de posta en práctica do modelo de avaliación proposto integrando a análise de desenvolvemento de capacidade cun enfoque de análise de contribución. A explicación do modelo estaba estruturado en catro compoñentes e así se explica na seguinte táboa.

Táboa 27. Resume de achados da análise do caso 1

Compoñente	Principais achados
Deseño da avaliación	Foi deseñada e usada a matriz de avaliación que incluíron indicadores propostos para medir o desenvolvemento de capacidade acadado, especificamente n os criterios de relevancia, eficacia, e sostibilidade. O formato da matriz de avaliación usado incorpora subpreguntas en lugar de traballar con supostos. Identificouse que é máis útil e oportuno traballar con supostos aliñados a preguntas de avaliación nos enfoques de análise de contribución e aplicación da teoría do cambio, como foi feito no caso 1 estudado e na proposta desta tese. De entre os criterios para a selección de mostra de actores chave estivo o punto 10 do modelo proposto: Actores que recibiran formación ou transferencia de capacidades por parte da axencia de Nacións Unidas. Tamén se incluíu na mostra a poboación beneficiaria que recibira actividades directamente. A nivel de avaliación de proxecto é pertinente incluír na mostra de actores á poboación beneficiaria para captar o cambio producido nos beneficiarios.
Método de recolección de datos	Fíxose análise documental sobre diferentes temas entre eles a revisión de avaliacións sobre as necesidades de capacidade no país para o desenvolvemento da APS e do modelo de visitas a domicilio, identificando as variadas necesidades dos diversos grupos de interese previos ao deseño do proxecto. As entrevistas individuais incluíron preguntas que reflicten as variables de desenvolvemento de capacidade da matriz. O modelo proposto de avaliación contemplaba a realización de tres enquisas para operacionalizar as variables e preguntas de avaliación, incluíndo as variables de desenvolvemento de capacidade. Sen embargo, para este proxecto, foi aplicado o PCATool como enquisa feitas ás familias, tomando como referencia o marco normativo descrito. E a captura da visión dos profesionais que recibiron a formación foi realizada a través de reunións grupais incluíndo as variables de interese para o desenvolvemento de capacidade. Isto foi así, e preséntase como un achado relevante en termos de método para a aplicación da análise de contribución, porque a discusión en grupo con diferentes equipos de profesionais permite afondar nas relacións causais, supostos e riscos a nivel de supostos de alcance, cambio de capacidades, cambio de comportamento, cambios nos beneficiarios directos e cambio no benestar dos menos.
Comunicación de resultados	A comunicación de resultados seguiu a lóxica da análise de contribución proposta na súa liña causal: supostos de alcance, cambio de capacidades, cambio de comportamento, cambios nos beneficiarios directos e cambio no benestar dos menos. Aplicouse o modelo para analizar se as capacidades desenvolvidas están a producir efectos ou non na prestación de servizos de saúde e así se adaptou a estratexia de comunicación dos resultados. Mostrouse o cambio provocado nos atributos da APS no país, comparando alí onde se está a implementar o modelo UPHV e onde non. Ademais analízase a contribución do proxecto piloto na redución dos desafíos a nivel do sistema sanitario baseados na TdC. A análise foi máis alá do desenvolvemento de capacidade a nivel individual incorporando na discusión os cambios de capacidade a nivel organizacional e de ambiente propicio. En canto ao tipo de tarefa, analizou non so aquela relacionada coa prestación de servizos, senón tamén a formulación de políticas, e a xestión lóxística.

Formulación de conclusións e recomendacións	Para as conclusións non se seguiu a rúbrica xeral da análise de contribución, senón o modelo de presentación por criterio de avaliación tal como foi solicitado pola axencia para esta avaliación. Tomando o modelo proposto da análise de tres factores chave que inflúen na oportunidade de cambio: autoridade, aceptación e capacidade, establecéronse algunhas conclusións xerais. Para a formulación de recomendacións aplicouse tamén o modelo descrito. Preséntase un recadro resumo onde se fai unha breve formulación da recomendación en letra resaltada, seguida dunha explicación máis detallada dos principais elementos da recomendación e como se podería aplicar. As recomendacións foron presentadas por orde de prioridade indicando o nivel de prioridade: alto, medio ou baixo. Ademais, cada recomendación especifica o actor ao que vai dirixida. Aplicouse o modelo proposto para a identificación de boas prácticas, métodos e modelos, de forma conxunta cos actores chave, para a súa replicación e aprendizaxe para futuras intervencións, así como a garantir que as boas prácticas, métodos e modelos estean aliñados para acadar resultados estratéxicos. Para a formulación de recomendacións aplicouse o modelo proposto nesta tese, coa celebración dunha sesión de traballo de presentación de resultados e discusión cos actores chave para afondar, para cada área estratéxica, nas recomendacións e liñas de acción. As recomendacións consideran os tres factores para o cambio propostos por Andrews, Pritchett e Woolcock (2017).

Fonte: elaboración do autor

7 DISCUSIÓN FINAL E CONCLUSIÓN

Neste capítulo preséntanse o resumo e conclusión desta tese, as súas contribucións, posibles limitacións e camiños para posteriores investigacións. O apartado 7.1 resume os principais resultados e conclusións en termos de verificación das hipóteses e preguntas de investigación. O apartado 7.2 que presenta as implicacións para a teoría e a práctica das avaliacións, así como as limitacións e as direccións potenciais para futuras investigacións.

7.1 VERIFICACION DE HIPÓTESES E RESPUESTA ÁS PREGUNTAS

Neste capítulo expóñense en primeiro lugar as conclusións que abordan os obxectivos e preguntas de investigación, así como os supostos ou hipóteses que se describen ao comezo da tese. Esta tese comeza coa premisa que: (i) se as teorías do cambio están articuladas entón mellores estratexias e intervencións de desenvolvemento de capacidade poden ser formuladas; (ii) se as avaliacións incorporan o enfoque da análise de contribución e estas integran a perspectiva do desenvolvemento de capacidades, entón podemos medir se os programas e proxectos ao desenvolvemento están conseguindo resultados sostibles. En definitiva, mellores deseños programáticos e avaliacións poden, á súa vez, aumentar a eficacia e sostibilidade das intervencións de desenvolvemento de capacidades e, finalmente, conseguir mellores resultados de desenvolvemento.

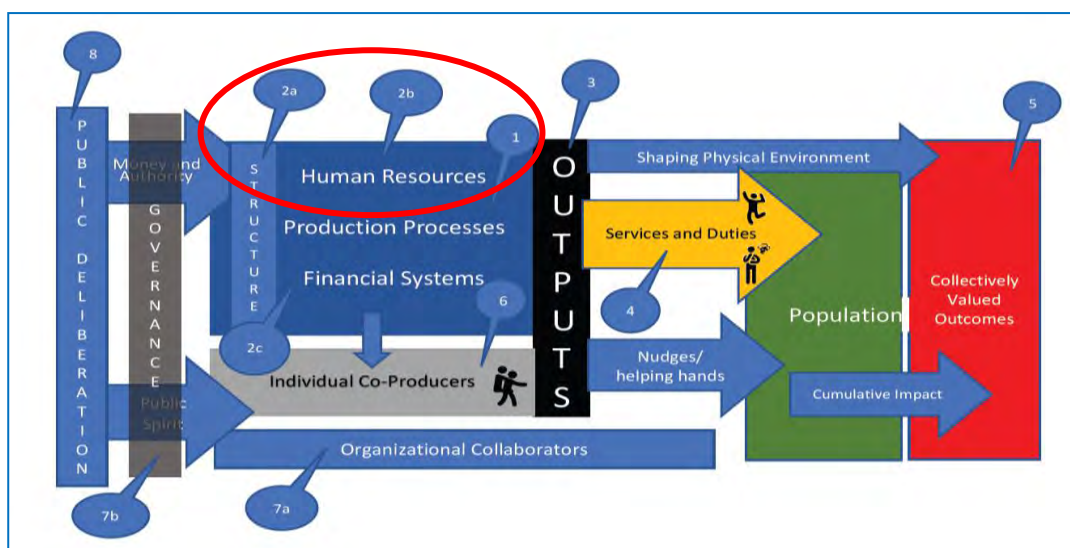
Observouse como as axencias de axuda multilaterais e bilaterais analizadas, e organizacións non gobernamentais de desenvolvemento como socias implementadoras adoptaron o desenvolvemento de capacidades como estratexia de intervención das súas políticas, e elaboraron documentos e manuais sobre o tema. Sen embargo, ese marco conceptual non está a ser aplicado de maneira completa para a definición de programas, proxectos e intervencións. Así confirmouse a primeira das hipóteses: **H1.1. as axencias do sistema das Nacións Unidas aplican o desenvolvemento de capacidade nos seus programas e proxectos mais non consideran o corpo teórico existente desenvolvido nunha taxonomía ou tipoloxía das mesmas.** Non se observa a práctica sistemática de xustificar este tipo de intervencións incluíndo unha taxonomía ou tipoloxía do desenvolvemento de capacidade. Así, as teorías do cambio de programas ou proxectos, non incorporan na súa completa dimensión o desenvolvemento de capacidade de forma que estea articulada co teoría xeral. Obsérvase o uso común da matriz de avaliación como ferramenta metodolóxica, pero a inclusión do desenvolvemento de capacidade na mesma é limitada (Ver gráficas 1 a 3).

En canto ao tipo de tarefa segundo a taxonomía empregada, o desenvolvemento de capacidades para a prestación de servizos foi o tipo de tarefa na que se realizaron a maior parte dos esforzos analizados. Isto presenta unha dobre lectura. Por un lado, é lóxico porque a prestación de servizos é intensiva en transaccións e hai evidencias de baixa calidade na prestación de servizos nos países onde traballan as axencias de desenvolvemento, e pola incidencia directa na calidade dos servizos para os beneficiarios. Por outro lado, mostra unha concepción limitada do entendemento do desenvolvemento de capacidade, como aquelas actividades con orientación ao desenvolvemento individual, resultando na realización de

actividades de tipo formativo. Así, en moitos dos documentos analizados, hai un paralelismo entre os termos desenvolvemento de capacidade, formación ou capacitación.

Para ilustrar onde está a poñer o foco do desenvolvemento de capacidades a partir da análise das avaliacións realizada, tomouse o modelo de creación de valor público de Mark Moore (2003). Obsérvase que a maioría das actividades de desenvolvemento de capacidades centráronse nos recursos humanos (2b). Segundo a taxonomía usada para a identificación das capacidades, a preeminencia das intervencións son de tipo prestación de servizos de implementación intensiva, e en canto ao nivel a preeminencia é a orientación a aquelas de tipo individual.

Figura 57. Modelo de creación de valor público



Fonte: Mark Moore (2003). Kennedy School of Government

A este nivel individual, a maioría dos actores que participaron en diversas actividades de DC analizadas mencionaron a utilidade da formacións recibidas, sendo en xeral aplicables ao seu traballo diario, trala adquisición de novas habilidades e coñecementos. A institucionalización da formación nos programas curriculares nacionais destacou como un factor importante para unha maior eficacia e sostibilidade do desenvolvemento de capacidades. O enfoque sistemático que incorpora o desenvolvemento e revisión do currículo, guías de práctica, formación no lugar do traballo e supervisión aos receptores de formación mostrouse como importante para dotar de coherencia, eficacia e sostibilidade ás intervencións de desenvolvemento da capacidade. Especialmente, a supervisión da práctica profesional post-formación é destacada como mecanismo para dotar de eficacia e sostibilidade ao desenvolvemento de capacidade no nivel individual.

Non existe unha estratexia documentada nin práctica sistemática de desenvolvemento de capacidades que inclúa a lóxica de custo-beneficio na selección das intervencións. Tampouco existen análises comparativas multipais que permita a comparación e destaque de boas prácticas en desenvolvemento de capacidade. Non obstante, a análise mostrou que o enfoque de formación de formadores (*Training of trainers* ou *ToT* na terminoloxía en inglés) está ben valorado e é unha práctica común sobre a que hai consenso sobre a súa evidencia desde o punto de vista da eficiencia, eficiencia e sostibilidade, se se apoia en sesións de seguimento ou

supervisión e actualización continuas como xa foi mencionado. A formación de formadores ten un gran potencial de sostibilidade porque os aprendices adquiren coñecementos e habilidades útiles, a longo prazo, e a transferencia de coñecementos a audiencias maiores é un forte contribuínte á sostibilidade das intervencións.

A estratexia de articular intervencións de desenvolvemento de capacidade dos portadores de deberes (poboacións beneficiarias) e garantes de dereitos (xeralmente funcionarios públicos) dentro dos sistemas gobernamentais foi identificado como un factor de éxito para a eficacia e sostibilidade das intervencións das Nacións Unidas. Ao mesmo tempo, segue existindo un baixo nivel de participación local na definición dos problemas e solucións, e capacidade limitada para influír na formulación de políticas e estratexias debido a unha toma de decisións preeminentemente centralizada debido fundamentalmente á configuración dos países e ao tipo de relación programática ao máis alto nivel entre a axencia e o goberno do país.

A valoración dos actores nacionais que reciben intervencións de desenvolvemento de capacidade é positiva en case a totalidade (ver gráfica 7) mostrando satisfacción coa contribución das axencias coas que traballan para a consecución dos resultados de desenvolvemento dos seus países. Sen embargo, tamén se aprecia una vontade de buscar novos enfoques ou modelos de traballo conxunto.

Identificouse unha importante actividade avaliadora nos últimos anos tanto como exercicio de rendición de contas, como proceso de aprendizaxe. Nos casos analizados as avaliacións levaron á construción dunha visión común das problemáticas e necesidades e, na maioría dos casos, propiciaron entendementos compartidos. Polo tanto, pódense caracterizar a avaliación dos programas e proxectos como unha experiencia de aliñamento para os principais actores: alto nivel político (xeralmente nivel de Ministerio), xestores de programas (as axencias), actores das sociedade civil e os avaliadores. Sen embargo, considerando o anteriormente sinalado e polo que respecta á segunda hipótese da tese, confirmouse que a avaliación das políticas ao desenvolvemento non considera o marco conceptual do desenvolvemento de capacidade para o deseño, execución e medición dos resultados (**H1.2: as avaliacións das axencias das Nacións Unidas non consideran de forma sistemática e maioritaria o corpo teórico existente sobre o desenvolvemento de capacidade no seu enfoque e metodoloxía**). Identificouse unha feble aplicación da teoría do cambio e análise de contribución na avaliación das políticas ao desenvolvemento que incorporen o corpo teórico do desenvolvemento de capacidade. So unha de cada dez avaliacións da mostra analizada, considera en algunha medida unha tipoloxía de intervencións de desenvolvemento de capacidade na súa análise. Isto corrobora a ausencia dun uso sistemático da tipoloxía de desenvolvemento de capacidade asumido polas Nacións Unidas para o deseño e avaliación dos programas e menos aínda a definición das Teorías do Cambio, estruturados no nivel individual, organizativo e ambiente propicio. O seguimento dos indicadores ao nivel dos produtos (*outputs*) é insuficiente para avaliar os resultados das intervencións de desenvolvemento de capacidade. Os esforzos de desenvolvemento de capacidades requiren un sistema integral de seguimento, avaliación e aprendizaxe para capturar os resultados a nivel de produto (*output*) pero tamén de resultados (*outcome*), que permita analizar o funcionamento da liña causal e supostos dos programas e proxectos: cambios na capacidades, cambios no comportamento, cambios nos beneficiarios directos e cambio no benestar das poboacións. Non se identifica ningunha práctica sistemática xeneralizada ou teoría específica do cambio que explique como se utilizará o desenvolvemento de capacidades, en todo o seu contido conceptual, para conseguir o resultado de programas e proxectos.

Debido ao foco nos resultados, as avaliacións orientáronse máis a captar datos sobre efectos tanxibles e facilmente medibles, e menos a medir fenómenos menos visibles, como os cambios nas habilidades e comportamentos individuais ou nos sistemas e estruturas organizativas. Nalgunhas das avaliacións analizadas, como foi destacado, móstranse achados que non están debidamente sustentados na evidencia e máis en percepcións ou opinións dos informantes. A análise deste estudo, polo tanto, é consistente coa bibliografía que enfatiza a necesidade dun enfoque integral para comprender o uso e a influencia das intervencións e, polo tanto, a aprendizaxe a partir das avaliacións.

A xeración e uso do coñecemento mostrouse como un compoñente importante deste enfoque integral no ciclo da política. Como consecuencia revélase como importante, no deseño das estratexias de desenvolvemento de capacidade, construír compromisos das axencias cos gobernos nacionais aliñados co marco da Axenda 2030, e non deixar a ninguén atrás como promesa central e transformadora das Nacións Unidas. Na práctica, isto significa ir máis alá da avaliación dos progresos nacionais medios e agregados, cara a unha análise do desenvolvemento de tódolos grupos de poboación dos países, coa obtención de evidencias a nivel desagregado. Neste senso, unha estratexia de desenvolvemento de capacidade que reforce os sistemas baseados na evidencia e a análise de datos para garantir a transparencia e desagregación (por sexo, idade, rural/urbano, rexión etc.) permitirá identificar quen está a ser excluído ou discriminado, como e por que, e quen está a sufrir múltiples e interrelacionadas formas de discriminación e desigualdade.

Por último, os acordos internacionais, como a Declaración de París de 2005, determinan que os países en desenvolvemento deben ser máis responsables e facultados para xestionar o deseño, implementación e seguimento da axuda ao desenvolvemento que reciben. Este cambio de rol supuxo unha paulatina maior presión por ser responsable e demostrar resultados. Como consecuencia, os doadores engadiron a capacidade de M&E á longa lista doutras capacidades que se espera que adquiran rapidamente os gobernos dos países en desenvolvemento.

A segunda parte da investigación busca dar resposta á pregunta se é posible integrar e aplicar o enfoque de desenvolvemento de capacidade nas avaliacións das políticas ao desenvolvemento. En particular, a investigación céntrase no caso das axencias das Nacións Unidas e na tipoloxía de avaliacións con dous obxectos de análise: Programas de País, e avaliacións de proxectos ou intervencións.

Para responder á pregunta, foi desenvolvido un modelo con tres fontes fundamentais: (i) os criterios de avaliación tal como foron definidos pola OCDE-DAC, (ii) a taxonomía proposta polos investigadores en políticas do desenvolvemento do Center for International Development da Harvard Kennedy School (Andrews, Pritchett e Woolcock, 2017) e os niveis de desenvolvemento de capacidade segundo a doutrina das Nacións Unidas, e (iii) o enfoque de análise de contribución segundo a proposta desenvolvida por John Mayne (2015). O modelo proposto na tese é xenérico e pretende incorporar compoñentes que sexan útiles para a realización de avaliacións de políticas ao desenvolvemento con aplicación do enfoque de análise de contribución. Os compoñentes son: deseño de avaliación, recolección de datos, comunicación de resultados e formulación de recomendacións.

Para responder a esta cuestión e verificar a hipótese é preciso afondar nos diferentes aspectos e compoñentes mencionados. O compoñente de deseño da primeira hipótese (**H2.1: o desenvolvemento de capacidade pode ser integrado nos enfoques e metodoloxías de avaliación dos programas e proxectos de desenvolvemento**) confírmase por canto o enfoque de desenvolvemento de capacidade foi integrado na metodoloxía superando algunhas das debilidades identificadas na primeira parte da tese e na bibliografía. Os dous casos nos que se

aplicou o modelo probaron a pertinencia e factibilidade de integrar variables e indicadores específicos de desenvolvemento de capacidade na matriz de avaliación tanto para avaliacións de programa de país como de proxectos. En canto a recolección dos datos, puidéronse aplicar as entrevistas á mostra de actores. Tres enquisas foran definidas (a xerentes ou directivos de institucións nacionais, a funcionarios das axencias de desenvolvemento e a persoas que recibiran intervencións de desenvolvemento de capacidade). A obtención de resposta aos cuestionarios é altamente dependente de varios factores. Así, a terceira das enquisas (a receptores de formacións) non se aplicou no caso da avaliación do programa de país. A conclusión é que no marco da avaliación dun programa de país é difícil acadar un nivel óptimo de respostas como para obter evidencias sobre o nivel de coñecemento conseguido: ata que punto as intervencións de desenvolvemento de capacidade están xerando cambio nas habilidades ou actitudes dos receptores. Isto é importante xa que o tipo maioritario de intervencións son orientados a provedores de servizos (médicos, profesores ou policía por exemplo). Ante a dificultade de obter suficientes respostas para valorar os coñecementos adquiridos, avogase por outro tipo de estratexias. Das estratexias posibles, a máis recomendable é incorporar un modelo de seguimento e medición do cambio de coñecemento e actitudes durante a implementación das iniciativas de desenvolvemento de capacidade. Outra opción, que foi aplicada no caso 2, é realizar sesións de discusión grupais sobre algunha intervención específica. Así, a captura da visión dos profesionais que recibiron a formación foi realizada a través de reunións grupais incluíndo as variables de interese para o desenvolvemento de capacidade. Isto revélase como un achado relevante en termos de método para a aplicación da análise de contribución, porque a discusión en grupo con diferentes equipos de profesionais permite afondar nas relacións causais, supostos e riscos a nivel de supostos de alcance, cambio de capacidades, cambio de comportamento, cambios nos beneficiarios directos e cambio no benestar dos menos.

Desde o punto de vista da práctica da avaliación e da aplicación do modelo proposto, fanse as seguintes consideracións para a integración do enfoque de desenvolvemento de capacidade:

A inclusión de preguntas, supostos e indicadores de medición que incorporen o desenvolvemento de capacidade en toda súa extensión conceptual, é unha estratexia adecuada no momento do deseño da avaliación. Igualmente a inclusión do enfoque de desenvolvemento de capacidade nas ferramentas para a recolección de datos resulta unha consecuencia lóxica.

O enfoque de análise de contribución co uso da teoría do cambio resulta altamente pertinente para posibilitar o deseño dos programas aliñados coas estratexias de desenvolvemento de capacidade e para a posterior avaliación. A adecuada comunicación dos resultados da avaliación é algo considerado fundamental para o seu uso posterior, por iso a presentación de figuras ilustrativas das teorías do cambio mostráronse útiles, sobre todo cando se fixo a reconstrución da teoría de maneira participativa cos actores do país e das axencias.

A utilización da rúbrica da análise de contribución axuda a captar a conclusión final da avaliación nos casos de avaliación de Programas de País. A estruturación de recomendacións considerando os niveis de autoridade, aceptación e capacidade, e o seu despregue en estratexias de intervención das axencias (avogacía, desenvolvemento de capacidade, mobilización de recursos,

etc.) mostrouse como un enfoque útil para a organización da discusión e formulación de recomendacións prácticas e operacionalizables.

O modelo de Mayne (2015) da Teoría do Cambio resultou pertinente e aplicable para a análise do desenvolvemento de capacidade. A desagregación dos niveis da lóxica de intervención en alcance e reacción, cambios nas capacidades, cambios no comportamento, cambios no benestar dos beneficiarios permite afondar nos vínculos causais do marco lóxico e os supostos. A análise de alcance e reacción supón a revisión de estudos de xustificación e alcance de intervencións de desenvolvemento de capacidade con identificación de poboación obxectivo. A existencia dunha tipoloxía ou taxonomía de intervencións de desenvolvemento de capacidade tamén debe ser considerado na análise, xa que permitirá orientar a discusión e definir recomendacións a nivel de capacidades para a formulación de políticas, xestión lóxística, prestación de servizos e imposición de obrigas.

Como foi sinalado, as teorías do cambio son amplamente utilizadas na planificación e avaliación de intervencións para diversos propósitos. A maioría das intervencións teñen a expectativa que os beneficios obtidos continúen unha vez que remate a propia intervención. Porén, como sinalan Sridharan e Nakaima (2019) raramente se realiza a planificación para a sostibilidade das intervencións, e tampouco no desenvolvemento das teorías do cambio se soen identificar os problemas de sostibilidade.

A adaptación a proposta de Mayne (2020) ao contexto dos programas das axencias da ONU, pon o foco en que a maioría das intervencións implican cambiar o comportamento dun ou máis grupos de actores, ou das institucións. O modelo COM-B ToC aplicado nos dous casos para a análise de sostibilidade é relevante, útil e aplicable a través da análise de sostibilidade sobre tres elementos necesarios: capacidades, oportunidades e motivación. Este modelo permite un maior afondamento no caso das avaliacións de proxecto que no caso de Programas de País.

Debe ser recoñecido como suposto de partida no deseño das avaliacións que o Programa de País non é un documento dinámico, senón que ten un compoñente legal, de sinatura de compromiso entre dúas partes (unha axencia cun goberno nacional). Con frecuencia, como foi visto no caso estudado, a cadea do marco lóxico deseñada non é seguida na totalidade durante a implementación. Ademais hai que ter en conta que durante o período de implementación dun programa de país poden pasar moitas eventualidades que afectan ao deseño da mesma. Por iso, debe ser explicitamente recoñecido no deseño da avaliación a diferenciación do programa de país como carta de compromiso cos seus resultados e indicadores esperados, da análise programática cun alcance máis amplo sobre o realmente acontecido e acadado durante o período de avaliación.

Por último, verificase a derradeira hipótese (**H2.2: os esforzos de desenvolvemento de capacidade poden dar mellores resultados en termos de adopción, seguimento e sostibilidade dos programas e proxectos, só se se planifican, aplican e miden considerando os conceptos, características e tipoloxías existentes**). Os retos de capacidade tanto a nivel nacional como subnacional son complexos e variados. As necesidades de desenvolvemento de capacidade son dinámicas e están influenciadas por múltiples factores, incluíndo contextos políticos, dinámicas de poder dentro e entre sectores, calendarios, dispoñibilidade de recursos e aparición de desastres. Observouse na investigación que os eventos únicos de formación non constrúen capacidade nacional. Poden axudar a responder directamente a algunhas necesidades

de coñecementos e habilidades, que se se aplican, manteranse durante algún tempo, sempre que a formación sexa feita de forma regular. Pero para un efecto duradeiro e sostible, debería haber unha estratexia a longo prazo para afrontar estes retos, con fortes elementos de demostración, práctica no campo e supervisión de apoio.

En canto ao deseño e execución das intervencións de desenvolvemento de capacidade, o enfoque sectorial e a fragmentación limitan a eficacia e sostibilidade das intervencións de desenvolvemento de capacidade. As consideracións xeográficas son igualmente importantes para permitir a ampliación das intervencións, para garantir a súa sostibilidade. A natureza dos problemas aos que sen enfrontan as axencias nos países en desenvolvemento é complexa, polo que require solucións integrais, actuando sobre a oferta con demanda reforzada. Ademais, a evidencia demostra que as intervencións multidimensionais aumentan a resiliencia da poboación. O investimento en infraestruturas só pode ter éxito se vai acompañado de capacidade para ofrecer programas e servizos de calidade.

Confirmáronse algunhas funcións chave que a literatura sobre desenvolvemento identifica como significativas para axudar a moldear a forma en que as políticas de desenvolvemento eficaces poden ser deseñadas e implementadas.

As intervencións e os proxectos son eficaces cando poden identificar innovacións políticas, especialmente a nivel local como no segundo caso analizado (modelo UPHV), e axudan aos gobernos a idear formas de estendelas nunha escala xeográfica superior. As axencias foron vistas polos actores nos dous casos analizados, así como na revisión da parte primeira da tese, como positivas e influíntes cando foron capaces de proporcionar un acompañamento e asistencia sofisticada e de calidade en materia de políticas (é dicir, unha consellería precisa e ben contextualizada, informado por un coñecemento detallado das experiencias pasadas e actuais, así como das limitacións orzamentarias e políticas) aos distintos niveis de goberno.

A nivel de avogacía sobre normas e protocolos, os programas e proxectos foron máis exitosos onde a incidencia e transferencia de capacidade foi integrada en tódalas actividades, desde o apoio para a colocación na axenda política ata o seguimento e avaliación ou a prestación dos servizos. Isto require non só deseñar iniciativas de apoio a proxectos ou políticas, senón tamén fomentar unha cultura interna arredor desas normas e estándares dentro dos socios implementadores. Así, a avogacía ou incidencia política demostrou posibilidade de obter resultados cando se considera o esforzo das axencias a dous niveis: alto nivel político e a un nivel técnico. O alto nivel implica a capacidade de influír e ter un impacto na toma de decisións dos altos cargos gobernamentais para fomentar e ampliar un novo modelo de atención ou unha iniciativa para reducir a desnutrición por exemplo, como foi descrito no capítulo previo, desde a reflexión sobre as opcións políticas ata a concienciación sobre os principais desafíos ata a difusión dos resultados das análises. A nivel técnico ou secundario implica desenvolver formas de asociarse cos gobernos para que a información relacionada co desenvolvemento sexa accesible e dispoñible para o público máis amplo posible utilizando recursos como publicacións, redes sociais e outros medios de comunicación.

Moitas iniciativas de reforma de políticas non logran melloras sostidas no rendemento institucional porque son simplemente imitación isomórfica ou conformidade da axenda en lugar de funcionalidades melloradas adaptadas ao contexto local. A énfase na forma (o que semellan as reformas) sobre a función (o que realmente fan) é unha característica crucial da “trampa da capacidade” (Andrews M, Pritchett L, e Woolcock M, 2017) á que se enfrontan moitos países. O segundo caso analizado, o modelo UPHV mostrou como se centrou máis na función que na

forma, e en resposta a problemas desde a definición local dos mesmos. O reto de escapar da trampa de capacidade implica centrarse na funcionalidade mellorada como chave para mellorar a capacidade do país.

Tendo en conta esta base, o segundo caso analizado aporta algunhas leccións en canto ao defendido por Andrews, Pritchett e Woolcock (2017) no seu “modelo de triple A (*authority, acceptance e ability*)” para identificar espazos de cambio:

A importancia do apoio necesario (autoridade) para a implantación das reformas, a diferentes niveis: político, xurídico ou organizativo.

A aceptación por parte dos afectados polas reformas (por exemplo os directores dos centros de APS no caso do modelo visitas a domicilio). Os diferentes tipos de cambios requiren diferentes niveis de aceptación e a clave está en recoñecer que aceptación previa existe e que lagoas hai que pechar para favorecer o cambio.

E a necesidade de centrarse no lado operativo da reforma: tempo, orzamento, habilidades mínimas para iniciar calquera tipo de intervención. O desenvolvemento de capacidade mostrouse como un gran compoñente da estratexia de reforma.

Estes tres elementos, en maior ou menor medida, foron identificados como importantes para o deseño e aplicación de reformas. É útil para unha execución eficaz das reformas revisar as lagoas de capacidade nestes tres ámbitos: autoridade, aceptación e capacidade; e facer propostas de recomendacións en sintonía. Ese foi o compoñente final do modelo testado e mostrouse útil e relevante sempre que haxa unha participación efectiva de actores nacionais involucrados na discusión final dos achados da avaliación e un proceso de construción de consenso sobre as vías de cambio futuro.

Para a análise de contribución, identificouse a pertinencia de usar un marco normativo de referencia, coa que establecer un referente normativo. Por exemplo, no primeiro caso de estudo, como marco normativo da gobernanza democrática, foron seguidos os documentos *Assessing the Quality of Democracy of the International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (2008) e o *Democratic Governance Reader of the UNDP* (2009) en sintonía cos enfoques da axencia nestes temas; e no segundo caso como marco normativo foi seguido o modelo da atención primaria de saúde definido por Barbara Starfield (1992), amplamente aceptado pola comunidade na area de estudo. Isto permitiu establecer un marco normativo contra os que discutir os achados das avaliacións e perfeccionar a análise de contribución, non so contra a liña de base dos datos de capacidade no país senón tamén contra o ideal normativo.

Por último, a hipótese menciona que o desenvolvemento de capacidade pode dar mellores resultados se se “...planifican, aplican e miden...”, mais como se indicou previamente a xeración e uso do coñecemento é o paso posterior necesario para cumprir a hipótese. O desenvolvemento dos mecanismos de seguimento e avaliación, como parte dun sistema holístico máis amplo dunha axencia nun país e orientado a resultados para todo o Programa de País baseado no enfoque da teoría do cambio, fará posible identificar a contribución realizada polas intervencións de desenvolvemento de capacidade. Coa identificación dun indicador relacionado con desenvolvemento de capacidade para cada resultado do Programa de País ou proxecto poderá ser medida a contribución do cambio de comportamento e habilidades ao resultado global conseguido. Sistematizar a xestión do coñecemento, por exemplo coa práctica de medir e documentar as habilidades adquiridas partindo da identificación da liña de base sobre cambios de capacidade, revélase como unha estratexia pertinente neste sentido.

7.2 IMPLICACIÓNS TEÓRICAS, LIMITACIÓNS E LIÑAS POTENCIAIS DE INVESTIGACIÓN

No apartado anterior apuntáronse algunhas conclusións relacionadas coas hipóteses da investigación, pero a seguir abúndase nalgúñas implicacións prácticas desta investigación sobre o que os actores, principalmente os doadores e axencias de desenvolvemento poderían considerar para mellorar o desenvolvemento da capacidade e a súa avaliación. Esta investigación tenta sumarse á literatura sobre as políticas ao desenvolvemento e máis concretamente sobre as avaliacións con enfoque de análise de contribución, e as teorías do cambio relacionadas co desenvolvemento de capacidades.

A partir da análise realizada, constátase como as axencias de desenvolvemento están a facer contribucións significativas ao desenvolvemento de capacidade nas organizacións destinatarias e os países receptores da axuda. Nas intervencións estudadas, este apoio centrouse nunha variedade de capacidades necesarias para que os socios poidan prover os seus produtos e servizos. Os actores nacionais valoran polo xeral as intervencións que levaron ao fortalecemento dos coñecementos e habilidades individuais. En menor medida, as intervencións abordaron as estruturas administrativas ou as infraestruturas e equipamentos das organizacións. Algunhas das intervencións informaron de resultados desiguais en diferentes niveis administrativos e xeográficos. Isto sinala a importancia de adaptar coidadosamente o apoio ás necesidades e prioridades dos países receptores a tódolos niveis.

As intervencións estudadas demostraron que as axencias de desenvolvemento operan nunha diversidade de contextos e apoian iniciativas de desenvolvemento de capacidade con diferentes niveis de complexidade temática, xeográfica e organizativa. A análise feita demostrou que unha adecuada experiencia técnica e a capacidade de relacionarse con múltiples actores e de adaptarse a diferentes contextos son factores importantes para que as intervencións poidan acadar resultados en desenvolvemento de capacidade.

As axencias estudadas demostraron ser un socio ben valorado e son benvidas polos países para apoiar o desenvolvemento de capacidade. Nas intervencións analizadas, as axencias da ONU foron consideradas como socios lexítimos, capaces de apoiar procesos de cambio cunha capacidade técnica e de xestión adecuada. O enfoque de traballar a través de socios de cooperación, como ONGs ou organizacións da sociedade civil, mellorou a apropiación e o compromiso local. Outros factores que contribuíron á lexitimidade do doador foron o equilibrio na toma de decisións entre as direccións das axencias e dos actores nacionais, a confianza mutua e a duración da relación axencia-socio nacional. Neste sentido, as cooperación máis longas aumentaron a confianza e a lexitimidade, ademais de permitir que se desenvolvan con máis tempo e incorporen capacidades nas organizacións destinatarias.

Unha comprensión adecuada do contexto é fundamental para a definición dos obxectivos. A análise mostrou que as axencias en xeral teñen un alto nivel de comprensión do contexto no que teñen lugar as intervencións. Este é considerado como un aspecto crítico para deseñar intervencións e enfoques aliñados cos intereses e capacidade dos socios, e tamén un ingrediente para a lexitimidade de cara aos doadores internacionais. Os estudos de caso tamén demostraron a importancia dunha comprensión adecuada do contexto en tódolos niveis de intervención, desde o nivel político ao técnico. Considerouse que a avaliación e uso da capacidade dispoñible localmente facilita o compromiso coas organizacións socias e os grupos de actores locais, así como para reforzar a sustentabilidade das intervencións.

A calidade dos marcos de xestión é dispar entre as intervencións revisadas. De acordo coa orientación das axencias, tódalas intervencións estudadas incluíron marcos de resultados

desenvolvidos durante o deseño ou as fases iniciais de implementación. A calidade destes marcos de resultados varía considerablemente. Ningún dos marcos de resultados estudados na primeira parte da tese, nin matrices de avaliación incluíron un desglose exhaustivo dos resultados, produtos, obxectivos, actividades e os correspondentes indicadores e medios de verificación para tódalas dimensións do desenvolvemento de capacidade, de acordo aos marcos teóricos. En consecuencia, o seguimento e avaliación de cada unha destas dimensións do desenvolvemento de capacidade non se realizou de forma sistemática.

En definitiva, o desenvolvemento de capacidade dá mellores resultados se é sensible e adaptado ao contexto, e se está orientado a resultados (*outcomes*). Así, como resume destas ideas, pódese afirmar que se conseguirán mellores resultados se (i) se consegue un apoio nacional para o desenvolvemento de capacidade dimensionado á complexidade das capacidades a desenvolver; (ii) se as axencias, doadores e socios entenden e responden ao problema e contexto no que se desenvolve a intervención; e (iii) se comparten o foco na consecución de resultados e constrúen de forma conxunta a Teoría do Cambio.

As teorías do cambio son amplamente utilizadas na planificación e avaliación de intervencións para diversos propósitos. Poden axudar a deseñar intervencións, servir de base para avaliacións baseadas na teoría, axudar a xestionar intervencións ou constituír un marco para informar sobre o rendemento, como apuntan Mayne e Johnson (2015). A maioría das intervencións teñen a expectativa que os beneficios obtidos continúen unha vez que remate a propia intervención.

Sridharan e Nakaima (2019) suxiren que tomar unha perspectiva de planificación orientada cara a sostibilidade fomentará un recoñecemento dos programas como sistemas complexos que operan ademais en organizacións complexas. Así, o enfoque de sostibilidade non só argumentará sobre os impactos causais dun programa específico, senón que tamén demostrará como un programa implementado dentro de contextos organizativos específicos pode servir como catalizador para unha variedade de intervencións. Unha ollada na sostibilidade tamén prestará atención a liñas de tempo realistas en canto ao impacto, en lugar de tratar de establecer impactos dentro dun marco burocrático predeterminado (Sridharan e Nakaima, 2019). Nesta tese faise proposta de integración deste enfoque na avaliación de programas e proxectos ao desenvolvemento e comprobouse a súa idoneidade e aplicabilidade.

Este estudo pretendeu ampliar a investigación empírica previa sobre a avaliación do desenvolvemento de capacidade, identificando conceptualmente e examinando empíricamente os efectos non só a nivel individual, senón tamén a nivel organizativo e ambiente propicio. O estudo proporciona coñecementos que contribúen a unha mellor comprensión de como se desean e aplican as avaliacións e como afectan ao comportamento dos actores e a elaboración de intervencións, e que factores e mecanismos poden axudar a un mellor uso e procesamento do coñecemento xerado a partir dos procesos ou resultados de avaliación.

Conclúese da análise que a aprendizaxe apoia a elaboración de accións correctoras por parte das axencias de desenvolvemento. A este respecto, e a pesar das eivas identificadas, observouse que as intervencións analizadas utilizaron xeralmente os resultados de avaliacións anteriores no deseño de novas intervencións ou novas fases dunha mesma intervención; e que as axencias fixeron un uso sistemático da información producida nas intervencións para a súa xestión.

A partir das conclusións ás que chega a investigación sobre as políticas ao desenvolvemento e a avaliación, propóñense algúns posibles campos de investigación relevantes. Ao longo do documento sinálase como unhas mesmas hipóteses de partida ofrecen resultados diferentes en cambios de capacidade, por este motivo sería importante afondar nas

diferenzas nos modelos de desenvolvemento de capacidade implantados nos distintos países ou grupos de países, e cales son aquelas variables que independentes que ofrecen evidencias de mellores resultados. En caso de iniciativas a nivel país con rexións participantes e outras non, o estudo de métodos experimentais ou cuase-experimentais con grupos control e de tratamento é posible que ofrezca resultados nese sentido.

Adicionalmente, a presente investigación está limitada a unhas axencias de desenvolvemento e un marco xeográfico que aínda sendo amplo pode ser ampliado. Por iso, será pertinente continuar a análise de como se integra o desenvolvemento de capacidade tomando unha mostra de casos máis ampla de casos, con diferentes características: proxectos en diferentes sectores, ou países con diferentes categoría de desenvolvemento. Tamén se debería incluír institucións de cooperación bilateral para estudar se operan diferentes mecanismos que na axuda multilateral que foi o foco desta tese.

Ao mesmo tempo, a nivel interno dos países, é pertinente ampliar a análise intersectorial para encontrar patróns diferenciais entre sectores e nas transformacións da xestión pública entre tipos de organismos públicos, segundo a finalidade de proporcionar servizos ou non destes, por exemplo entre provedores de servizos ou entres reguladores. Así, unha análise máis ampla podería permitir afondar nas diferenzas que se xeran nos modelos de xestión entre organizacións de diferentes sectores, como por exemplo o sector sanitario ou social, coas de desenvolvemento económico.

Na tese tratouse o tema da tradición administrativa, e como algunha destas tradicións administrativas está insuficientemente representada nos estudos comparativos de xestión pública. Aínda que as tradicións administrativas non son totalmente determinantes, si configuran parámetros para a acción, y calquera reforma da xestión pública vai premer sobre estes parámetros afectando ó proceso de deseño e sobre todo de implementación da reforma. É por iso que é unha oportunidade investigar como operan as iniciativas de desenvolvemento de capacidade en función da tradición administrativa do país receptor da axuda.

Outro ámbito de interese para a futura investigación, importante desde o punto de vista da eficacia e a sostibilidade, é como a estratexia de desenvolvemento de capacidades incorpora mecanismos de escalada ou expansión no caso da experiencias piloto ou iniciativas acotadas xeograficamente; e en que circunstancias son asumidos polas autoridades nacionais. Nesta liña, é pertinente estudar en profundidade os procesos de difusión, transferencia e aprendizaxe a partir das reformas para aumentar a capacidade de toma de decisión dos deseñadores de políticas de desenvolvemento, así como para enriquecer o debate sobre o tema. En 2005, a Declaración de París sobre a Eficacia da Axuda sinalou que a capacidade de planificar, xestionar, implementar e medir os resultados das políticas e programas é fundamental para acadar os obxectivos de desenvolvemento. Afondar na avaliación dos resultados dos programas e proxectos, incorporando a perspectiva de desenvolvemento de capacidade, permitirá mellorar a mesma práctica da avaliación e de como as avaliacións poden estar vinculadas coa mellora das políticas.

A tese usa a taxonomía dos tipos de actividades que deben realizar os países e as capacidades que esas actividades necesitan. A tipoloxía analítica utilizou preguntas para clasificar as tarefas ou actividades en catro tipos de capacidades (Andrews, M., Pritchett, L. e Woolcock M., 2017): (i) formulación de políticas, (ii) xestión loxística, (iii) prestación de servizos de implementación intensiva, (iv) imposición de obrigas de implementación intensiva. Isto permitiu clasificar e analizar o tipo de capacidade que necesitaría unha organización para

ter éxito. Esta tese contribuíu a afondar no uso da liña de investigación destes autores, vinculados ao Center for International Development da Harvard Kennedy School. Sería pertinente afondar no futuro na práctica e análise da integración desta taxonomía, ou outras similares, no traballo das axencias do sistema das Nacións Unidas para o desenvolvemento da capacidade dos países. As Nacións Unidas enfocan conceptualmente o desenvolvemento de capacidade en niveis (individual, organizativo e ambiente propicio) mais, a tenor dos resultados da investigación, crese relevante usar a taxonomía proposta para definir intervencións que teñan en conta, de forma estruturada, o tipo de capacidades que deben ser desenvolvidas.

Un dos desafíos que orientan o modelo de avaliación proposto é o de integrar o enfoque da análise de contribución cos criterios de avaliación do DAC-OCDE. Enténdese que é especialmente relevante definir esa relación, cando se aplica o enfoque de análise de contribución, tanto a nivel do deseño das avaliacións como da comunicación dos resultados. Nesta tese faise unha proposta de integrar a análise de contribución co uso da Teoría do Cambio nos criterios de relevancia, eficacia, impacto e sostibilidade.

Con esta tese agárdase ter contribuído a responder á demanda expresada polo Grupo de Desenvolvemento das Nacións Unidas (UNDG, 2019) no sentido da necesidade de incluír criterios de avaliación específicos para as intervencións de desenvolvemento de capacidades, discutir recomendacións e tomar as medidas necesarias para mellorar as intervencións de desenvolvemento de capacidades; así como establecer unha estratexia de comunicación sobre os resultados da avaliación. Esa foi a orientación da segunda parte da tese e será pertinente poder continuar no futuro a investigación sobre o nivel de implementación efectiva das recomendacións. Neste senso, e en liña co estipulado polo UNDG (2019) esta tese confirmou a relevancia de facer avaliacións das necesidades de capacidade centrada nos niveis individuais, organizativos e do entorno propicio, un inventario de enfoques baseado en evidencias para apoiar o desenvolvemento da capacidade, e o establecemento de liñas de base relacionadas coa capacidade e consolidación de asociacións estratéxicas.

A Resolución 75/233 da Asemblea Xeral da ONU de decembro de 2020 é a última sobre a revisión cuadrienal ampla da política relativa ás actividades operacionais do sistema das Nacións Unidas para o desenvolvemento. Na mesma ponse de manifesto a necesidade de que os países impulsen a creación de maior capacidade para o desenvolvemento sostible. Esta tese fai algunhas achegas e mostra algunhas evidencias en termos de enfoque e operativización do desenvolvemento de capacidade de tres axencias do sistema das Nacións Unidas, así como da súa avaliación. O autor espera ter contribuído a ampliar o coñecemento sobre esta temática e a facilitar a inclusión do enfoque de desenvolvemento de capacidade na avaliación das políticas ao desenvolvemento.

8 BIBLIOGRAFÍA

African Union and NEPAD Agency (2012). *Strategic Framework for Capacity Development in Africa*. Midrand, South Africa.

Aguilar, L.F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México, Fondo de Cultura Económica.

Alaerts, G. J. and Kaspersma, J. (2009). Chapter: *Progress and Challenges in Knowledge and Capacity Development* Book *Capacity Development for Improved Water Management*. Edition 1st Edition.

Amirkhanyan, A. A., Kim, H. J. and Lambright, K. T. (2014). The Performance Puzzle: Understanding the Factors Influencing Alternative Dimensions and Views of Performance. *Journal of Public Administration Research & Theory*. Jan2014, Vol. 24 Issue 1, p1-34. 34p.

Andrews, M. (2013). *The Limits of Institutional Reform in Development: Changing Rules for Realistic Solutions*. Cambridge: Cambridge University Press.

Andrews, M. (2018). *Public Policy Failure: "How Often?" and "What is Failure, Anyway?": A Study of World Bank Project Performance*. Center for International Development at Harvard University

Andrews, M. (2021). *Successful Failure in Public Policy Work*. CID Faculty Working Paper No. 402. Center for International Development at Harvard University

Andrews, M., Pritchett, L. and Woolcock, M. (2017). *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action*. Oxford: Oxford University Press

Andrews, M., Pritchett, L. and Woolcock, M. (2015). *Doing Problem Driven Work*. HKS Working Paper No. 073

Andrews, M., Pritchett, L. and Woolcock, M. (2017). Looking like a state: The seduction of isomorphic mimicry. *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action* (Oxford, 2017; online edn, Oxford Academic, 16 Feb. 2017)

Andrews, R., Boyne, G. A. and Walker, R. M. (2006). Subjective and objective measures of organizational performance: An empirical exploration. In *Public service performance: Perspectives on measurement and management*, ed. George A. Boyne, Kenneth J. Meier, Laurence J. O'Toole, Jr., and Richard M. Walker, 14–34. New York, NY: Cambridge Univ. Press

Babayeva B., Kim N., Yessimova D., Sukhanberdiyev K. and Tikhonova L. (2018). *Universal progressive model of home-visiting for pregnant women and young children at the primary health care level: Methodical recommendations for implementation in primary health care organizations*. Astana.

- Baizerman, M. et al. (2002). *Toward a definition of the ECB process: A conversation with the ECB literature*.
- Bakewell, O. and Garbutt, A. (2005). *The Use and Abuse of the Logical Framework Approach*. Stockholm: SIDA
- Baser, H. and Morgan, P. (2008). *Capacity, Change and Performance Study Report*. Discussion Paper No 59B April 2008
- Bedi, T., Coudouel, A., Cox, M., Goldstein, M. and Thornton, N. (2006). *Beyond the Numbers: Understanding the Institutions for Monitoring Poverty Reduction Strategies* (Tanzania country case study). Washington D.C.: World Bank.
- Besley, T. and Persson, T. (2008). Wars and State Capacity. *Journal of the European Economic Association* 6(2–3): 522–530
- Bezes, Ph. and Lodge, M. (2006). *Historical legacies and dynamics of institutional change in administrative systems*. Paper presented at the International Political Science Association (IPSA) in World Congress in Fukuoka, Japan, July 9-13
- Boin, A., 't Hart, P., Stern, E., and Sundelius, B. (2016). *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure* (2nd ed.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Bossuyt, J. (2001). *Mainstreaming Institutional Development – Why is it Important and How Can it be Done?* Maastricht: European Centre for Development Policy Management
- Bovens, M.A., T'Hart, P. and Peters, B.G. eds. (2002) *Success and failure in public governance: A comparative analysis*. Edward Elgar Publishing.
- Boyne, G. A. (2002) Theme: Local Government: Concepts and Indicators of Local Authority Performance: An Evaluation of the Statutory Frameworks in England and Wales. *Public Money & Management* 22 (2): 17–24.
- Boyne, G. A. (2003), Sources of Public Service Improvement: A Critical Review and Research Agenda, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 13, Issue 3, July 2003, Pages 367–394,
- Boyne, G. A., Kenneth J., Meier, L. J. O'Toole, Jr., and Richard M. W. (2005). Where next? Research directions on performance in public organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory* 15:633–9
- Brewer, G. A. (2006). All measures of performance are subjective: More evidence on US federal agencies. In *Public service performance: Perspectives on measurement and management*, ed. George A. Boyne, Kenneth J. Meier, Laurence J. O'Toole, Jr., and Richard M. Walker, 35–54. New York, NY: Cambridge Univ. Press
- Browne, S. (2002). *Developing Capacity Through Technical Cooperation: Country Experiences*. London: Earthscan.
- Budhwani, S and McDavid, J. (2017). Contribution Analysis: Theoretical and Practical Challenges and Prospects for Evaluators. *Canadian Journal of Program Evaluation*. Vol. 32

Cartwright, N. and Hardie, J. (2012). *Evidence-based Policy: Doing It Better. A Practical Guide to Predicting If a Policy Will Work for You*. Oxford: Oxford University Press

Chabal, P. (2009). *Africa: The Politics of Suffering and Smiling*. London: Zed, 2009.

Chen, H. T. (1990). *Theory-Driven Evaluations*. Newbury Park, California: Sage Publications.

Chen, H. T. (2004). *The roots of theory-driven evaluation: current views and origins*. In M. C. Alkin (Ed.), *Evaluation Roots*. Thousand Oaks, California: Sage Publication

Chen, H. T. (2015). *Practical program evaluation: Theory-driven evaluation and the integrated evaluation perspective* (2nd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage

Christensen T., Laegreid P., Rykkja L. H. (2016). Organizing for Crisis Management: Building governance capacity and legitimacy. *Public Administration Review* 76(6): 887–897

Clark, H. and Anderson, A. (2004). *Theories of Change and Logic Models: Telling them Apart*. Paper presented at the American Evaluation Association Conference, Atlanta, Georgia (November, 2004).

UNICEF, UNDP, UNFPA. (2018) *Common country programme document for Cabo Verde, 2018-2022*, Pages 2:9. Executive Board of UNDP, UNFPA and UNOPS First regular session 2018 22-26 January 2018, New York Items 2 (UNDP) and 6 (UNFPA) of the provisional agenda. Executive Board of UNICEF First regular session 2018 6-8 February 2018, New York Item 6 of the provisional agenda.

Compton, M. and Hart, P.T. eds. (2019). *Great policy successes*. Oxford University Press.

Connolly, T., Conlon, E. M., and Deutsch, S. J. (1980). Organizational effectiveness: A multiple constituency approach. *Academy of Management Review* 5:211–218

Currie, B. (1996). Governance, democracy and economic adjustment in India: conceptual and empirical problems. *Third World Quarterly*, 17(4), 787–807

Joshi, D.K., Hughes, B.B. and Sisk, T.D. (2015). *Improving governance for the post-2015 sustainable development goals: Scenario forecasting the next 50 years*. *World Development*, 70, pp. 286-302

Davidson, M. (2011). *Improving Maternal and Child Health and Well-Being in CEE/CIS Through Strengthened Home Visiting and Outreach*. Canadian Public Health Association

Demings, W. E. (1986). *Out of the Crisis*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

DiMaggio, P. and Powell, W. (1983). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review* 48(2), pp. 147–60.

DiMaggio, P. and Powell, W. (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Dybdal, L., Bohni Nielsen, S. and Lemire, S. (2010). Contribution analysis applied: Reflections on scope and methodology. *Canadian Journal of Program Evaluation*. Vol. 25.

ECDPM (European Centre for Development Policy Management) (2011). *Bringing the invisible into perspective* – reference document for using the 5Cs framework to plan, monitor and evaluate capacity and results of capacity development processes, ECDPM Maastricht, the Netherlands.

Echebarría, K. y Mendoza, X. (1999). “La especificidad de la gestión pública: el concepto del management público” en *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Banco Interamericano de Desarrollo.

EPRS (2007). *Understanding capacity-building/capacity development. A core concept of development policy*.

Etzioni, A. A. (1964). *Modern organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall

European Parliament (2007). *Understanding capacity-building/ capacity development. A core concept of development policy*. Working paper.

Evans, P. (2004). Development as institutional change: The pitfalls of monocropping and the potentials of deliberation. *Studies in Comparative International Development* 38(4), pp. 30–52.

Eyben, R. (2007). *Power, Mutual Accountability and Responsibility in the Practice of International Aid: A Relational Approach*. Brighton: Institute of Development Studies

FAO (2015). *Enhancing FAO's practices for supporting capacity development of member countries*.

Fukuyama F. (2004). *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*. Ithaca, NY: Cornell University Press

Gasper, D. (2000). Evaluating the Logical Framework Approach towards Learning-Oriented Development Evaluation. *Public Administration and Development*, 20: 17-28.

Gubrium, J.F, and Holstein, J.A. (Eds). (2001). *The Handbook of Interview Research*, London: SAGE

Hanson, J. K. (2018). State Capacity and the Resilience of Electoral Authoritarianism: Conceptualizing and measuring the institutional underpinnings of autocratic power. *International Political Science Review* 39(1): 17–32

Hatry, H. P. (2006). *Performance measurement: Getting results*. Washington, DC: Urban Institute Press.

Holvoet, N. and Renard, R. (2005). *Putting the New Aid Paradigm to Work: Challenges for Monitoring and Evaluation*. Antwerp: Institute of Development Policy and Management.

Holvoet, N. and Renard, R. (2007). Monitoring and evaluation under the PRSP: solid rock or quicksand? *Evaluation and Programme Planning*, 30, 66–81.

Hood, Ch. (1991). “A Public Management for All Seasons?”. *Public Administration*. 69:3-19

JLN (2014). *Costing of Health Services for Provider Payment: A Practical Manual Based on Country Costing Challenges, Trade-offs, and Solutions*. Özaltın, A., and C. Cashin, eds. Joint Learning Network for Universal Health Coverage.

Jones, L. R. and Kettl, D. (2003). Assessing public management reform in an international context. *International Public Management Review*, 4(1).

Kettl, D. F. (1997). The global revolution in public management: driving themes, missing links. *Journal of Policy Analysis and Management*, 16(3), 446–462.

Kofmacher, J. (2018). *Supporting Families for the Nurturing Care of Young Children, Taking Stock of ECA Home Visiting Systems Reforms and Charting the Way Forward*, UNICEF,

Krasner, S. D. and Risse, T. (2014). External Actors, State-Building, and Service Provision in Areas of Limited Statehood: Introduction. *Governance* 27(4): 545–567

Lanzara, G. F. (1999). Por qué es tan difícil construir las instituciones. *Desarrollo Económico*, 38(152): 925-953

Leeuw, F. L. (2003). Reconstructing program theories: methods available and problems to be solved. *American Journal of Evaluation*, 24(1), 5–20.

Leftwich, A. (2007). *The Political Approach to Institutional Formation, Maintenance and Change: A Literature Review Essay* (Discussion Paper Series Number Fourteen). Manchester: University of Manchester

Levi M. (1988). *Of Rule and Revenue*. Berkeley, CA: University of California Press

Lindenberg, S. (1998). The cognitive turn in institutional analysis: beyond NIE and NIS. *Journal of Institutional and Theoretical Economics* (JITE). Vol. 154 (4): 174-186.

March, J. G. and Olsen, J. P. (1996). Institutional perspectives on political institutions. *Governance*, N°9

Marsh, D.R., Schroeder, D.G., Dearden, K.A., Sternin, J., and Sternin, M. (2004). The power of positive deviance. *British Medical Journal* 329(7475), p. 1177.

Mayne, J. and Johnson, N. (2015). Using theories of change in the Agriculture for Nutrition and Health CGIAR research program. *Evaluation*, 21 (4), 407–428.

Mayne, J. (2015). Useful Theory of Change Models. *Canadian Journal of Program Evaluation*. VL - 30. 10.3138/cjpe.30.2.142

Mayne, J. (2020). *Sustainability Analysis of Intervention Benefits: a Theory of Change Approach*. Project paper: Working with Useful Theories of Change.

McConnell, A., (2010). *Understanding policy success: Rethinking public policy*. Macmillan International Higher Education.

Metcalfe, L. and Richards, S. (1987) Evolving public management cultures. KOOIMAN, Jan y ELIASSEN, Kjell (Eds): *Managing Public Organizations*. London: SAGE

- Meyer, J.W., Boli, J., Thomas, G.M., and Ramirez, F.O. (1997). World society and the nation state. *American Journal of Sociology* 103(1), pp. 144–81.
- Meyer, J. W. and Scott, W. R. (1992). *Organizational Environments. Ritual and Rationality*. London: Sage
- Moore, M. H. (1984): *Creating Value in the Public Sector*. Boston: John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Moore, M. H. (2003) *The Public Value Scorecard: A Rejoinder and an Alternative to "Strategic Performance Measurement and Management in Non-Profit Organizations" by Robert Kaplan*. Hauser Center for Nonprofit Organizations Working Paper No. 18. May
- Munduate, L. and Bennebroek Gravenhorst, K. M. (2003). Power dynamics and organisational change: an introduction. *Applied Psychology: An International Review*, 52(1–13).
- OECD (1996). *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*. May 1996.
- OECD (2005). *The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action*.
- OECD (2006) *The Challenge of Capacity Development – Working Towards Good Practice*.
- OECD (2009). *OECD DAC Glossary, in Guidelines for Project and Programme Evaluations*. OECD, Paris.
- OECD (2011) *Busan partnership for effective development co-operation*. Paper presented at the Fourth High Level Forum on aid effectiveness. Busan, Korea.
- OECD (1991) *DAC Principles for Evaluation of Development Assistance Development Assistance Committee*. OECD, Paris.
- OECD (2001) *The Social Crisis in the Russian Federation*. OECD, Paris.
- OECD (2018), *OECD Reviews of Health Systems: Kazakhstan 2018*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264289062-en>
- OECD/DAC (2002) *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*, OECD/DAC Working Party on Aid Evaluation
- OECD/DAC (2006). *The Challenge of Capacity Development – Working towards good practice*. DAC Guidelines and Reference Series. Paris: OECD.
- OECD/DAC (2020) *BETTER CRITERIA FOR BETTER EVALUATION* OECD/DAC Network on Development Evaluation. January, 2020.
- OECD/DAC Network on Development Evaluation (2019). *Better Criteria for Better Evaluation Revised*. Evaluation Criteria Definitions and Principles for Use.
- Ongaro, E. (2009). *Public Management Reform and Modernization: Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*, Edward Elgar, Cheltenham.

Osborne, S.P. (2006). *The New Public Governance?*. *Public Management Review*. 8(3):377 – 387

Otoo, S., Agapitova, N. and Behrens, J. (2009). *The Capacity Development Results Framework: A Strategic and Results-Oriented Approach to Learning for Capacity Development*. World Bank, Washington, DC.

Overman, S. and van Thiel, S. (2016). Agencification and Public Sector Performance: A systematic comparison in 20 countries, *Public Management Review*, 18:4, 611-635

Owen, J. (2004). *Can Accountability Systems Enhance Program Quality?* Paper presented at the Australasian Evaluation Society Conference, Adelaide (October, 2004)

Pawson, R. and Tilley, N. (1997). *Realistic Evaluation*. London: Sage Publications

Paylaret, G. (2012). *Children Under the Age of Three in Formal Care in Eastern Europe and Central Asia: A Rights-Based Regional Situation Analysis*. Geneva: UNICEF. See pg. 128-129

Pazos Vidal, S. (2019) *Subsidiarity and EU Multilevel Governance. Actors, Networks and Agendas*. Routledge Studies on Government and the European Union

Pearson, J. (2011). *Training and beyond: Seeking better practices for capacity development*. *OECD development cooperation working papers*, 1.

Perrin, B. (2009). *Review of Quality of DfID Evaluations: A Delicate Balancing Act*. London: The Independent Advisory Committee on Development Impact.

Perez Castreje, M.J. (2020) *El nacimiento de una institución. El diseño, creación y evolución del Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar*. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública.

PETERS, B. G. (1999). *Institutional Theory in Political Science: The “New Institutionalism”*. Painter. London

Peters, B.G. (2008). The Napoleonic Tradition. *International Journal of Public Sector Management*. 21(2):118–132

Peters, B.G. and Pierre, J. (2002). *Bureaucrats, Politicians and Administrative Reform*. London, Routledge.

Pritchett, L. and Sandefur, J. (2013). Context matters for size: why external validity claims and development practice do not mix. *Journal of Globalization and Development* 4(2), pp. 161–97
Public Administration Research and Theory 13 (3): 367–394

Quinn, R. E. and Rohrbaugh, J. (1983). A spatial model of effectiveness criteria. *Management Science* 29:363–77.

Ramalingam, B., Jones, H., Reba, T. and Young, J. (2008). *Exploring the Science of Complexity: Ideas and Implications for International Development and Humanitarian Work*. ODI Working Paper 285, London: ODI

Ramió, C. (2012). *La extraña pareja. La procelosa relación entre políticos y funcionarios*. Madrid, Catarata

Ramió, C. y Salvador, M. (2004). El proceso de descentralización regional en España y el fenómeno de no innovación ni mejora de las nuevas instituciones administrativas. *Studia Politicae*. Nº 4, p21-49. 28p.

Reeler, D. (2009). *A Theory of Social Change and Implications for Practice, Planning, Monitoring and Evaluation*. Cape Town: Community Development Resource Association. Retrieved 26 March 2009 from www.cdra.org.za.

Republic of Kazakhstan (2013). *Strategic plan for 2014 - 2018 of Ministry of Healthcare and Social Development of the Republic of Kazakhstan*. Pag 5.

Republic of Tajikistan (2016). *National Development Strategy of the Republic of Tajikistan for the period up to 2030 (NDS-2030)*

Resolución A/RES/50/120 aprobada pola Asemblea Xeral da ONU o 20 decembro 1995

Resolución 67/226 aprobada pola Asemblea Xeral da ONU o 21 decembro 2012

Resolución 69/238 aprobada pola Asemblea Xeral da ONU 19 decembro 2014

Resolución 71/243 aprobada pola Asemblea Xeral da ONU o 21 de decembro de 2016

Resolución 72/279 aprobada pola Asemblea Xeral da ONU o 31 de maio de 2018

Resolución 75/233 aprobada pola Asemblea Xeral da ONU o 21 de decembro de 2020

Richards, R. (2019). *The Value of Theory of Change at the Portfolio Level in Large-Scale Projects*. K4D Helpdesk Report. Brighton, UK: Institute of Development Studies.

Robinson, M. (2007). The politics of successful governance reforms: lessons of design and implementation. *Commonwealth and Comparative Politics*, 45(4), 521–548.

Rogers, P. (2008). Using programme theory to evaluate complicated and complex aspects of interventions. *Evaluation*, 14(29), 29–48.

Rogers, P.J. and Macfarlan, A. (2018). *Innovations in evaluation: How to choose, develop and support them*. Briefing paper from joint UNICEF-BetterEvaluation – EVALSDGs webinar held May 2018

Sakiko Fukuda-Parr et al. (2002). *Capacity for Development: New Solutions to Old Problems*. UNDP/ Earthscan.

Sanderson, I. (2000). *Evaluation in complex policy settings*. *Evaluation*, 6(4), 433– 454.

Schick, A. (2003). The performing state: reflection on an idea whose time has come but whose implementation has not. *OECD Journal on Budgeting*, 3(2), 71–103.

Scriven, M. (1993). An advanced evaluation management issue: Bias control. *New Directions for Program Evaluation*, 58 , 79 – 86

Shadish, W. (1987). Program micro- and macro theories: a guide for social change. *New Directions for Program Evaluation*, 33, 93–109.

Shamiev, K. (2018). *Universal home visiting practices in Kazakhstan: decisions, lessons and solutions*, UNICEF Kazakhstan Country office

Shenhar, A.J., Dvir, D., Levy, O. and Maltz, A.C. (2001). *Project success: a multidimensional strategic concept*. *Long range planning*, 34(6), pp.699-725

SIDA (2015). *Support to Capacity Development – Identifying Good Practice in Swedish Development Cooperation*. Sida Evaluation Report for the Joint Scandinavian Evaluation of Support to Capacity Development.

Skocpol, T. (1985). Strategies of Analysis in Current Research. In Evans Peter B, Rueschemeyer Dietrich, Skocpol Theda (eds) *Bringing the State Back In*. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 3–38.

Sridharan, S. and Nakaima, A. (2019). Till Time (and Poor Planning) Do Us Part: Programs as Dynamic Systems—Incorporating Planning of Sustainability into Theories of Change. *Canadian Journal of Program Evaluation*. Versión online. Disponible en <https://evaluationcanada.ca/system/files/cjpe-entries/33-3-pre005.pdf>

Stame, N. (2004). Theory-based evaluation and types of complexity. *Evaluation*, 10(1), 58–76.

Starfield, B. (1992). *Primary care. Concept, evaluation and policy*. Oxford University Press.

Starfield, B. and Shi, L. (2002). *Manual for the primary care assessment tools*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University.

Stern, E., Stame, N., Mayne, J., et al. (2012). Broadening the range of designs and methods for impact evaluations. *DFID Working Paper* 38. London: DFID

Subirats, J. (1993). Análisis de políticas públicas y gestión pública: Promesas y riesgos de una vida en común. *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, ISSN 0213-3865, N°. 26, 1993 (Ejemplar dedicado a: La Nueva Gestión Pública: Factor de competitividad), pags. 144-149

Subirats, J. y Gallego, R. (2002). *Veinte años de autonomías en España: leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*. Madrid. CIS.

Gotsadze, T. (2015). *Assessment of the Patronage Nursing System with Equity Analysis in Kazakhstan. Final Report in Kazakhstan*. UNICEF.

Teskey, G. (2005). *Capacity Development and State Building: Issues, Evidence and Implications for DFID*. London: Governance and Social Development Group, Department for International Development

Thelen, K. (2003). How institutions evolve: insights from comparative historical analysis, in Mahoney, J. and Rueschemeyer, D. Eds, *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press.

UN and Republic of Tajikistan (2015). United Nations Development Assistance Framework (UNDAF) for Tajikistan 2016–2020

UNDG (2019). *UNDAF companion guidance. Capacity development*

UNDG (2019). *UNDAF companion guidance. Theory of Change.*

UNDP (1993). *Rethinking technical cooperation: reforms for capacity building in Africa*. Coordinated by Elliot J. Berg. UNDP Regional Bureau for Africa.

UNDP (1998). *Capacity assessment and development: In a systems and strategic management context*. UNDP.

UNDP (2006). *Incentives Systems: Incentives, Motivation, and Development Performance*. New York: Capacity Development Group, Bureau for Development Policy, UNDP

UNDP (2009). *Capacity Development: A UNDP Primer*.

UNEG (2011). *Integrating Human Rights and Gender Equality in Evaluation – Towards UNEG Guidance*.

UNFPA (2017). *UNFPA strategic plan, 2018-2021 Annex 4 Business model*.

UNFPA (2019). *UNFPA Evaluation Handbook*.

UNICEF (2015). *Country programme document for Tajikistan*. United Nations Children's Fund Executive Board Second regular session 2015 8-10 September 2015.

UNICEF (2016). *Regional Framework for Home Visiting*, draft.

UNICEF (2017). *UNICEF Gender Action Plan (GAP) 2018–2021*. Approved in the Second regular session 2017 of the United Nations Children's Fund Executive Board. 12-15 September 2017

UNICEF (2018a). *Comprehensive evaluation of the UNICEF-supported specialized child protection case management response in Jordan 2013-2017*. Pax. 66.

UNICEF (2018b). *Thematic evaluation of Government interventions and UNICEF contribution to reducing vulnerabilities, strengthening resilience and promoting the rights of adolescents in Belarus*. Pax. 43

UNICEF (2020). *Civil society partnership survey*. UNICEF Division of Data, Analytics, Planning and Monitoring.

United Nations Development System (2009). *A Collective Approach to Supporting Capacity Development unite and deliver effective support for countries*.

UNSDG (2019). *Marco de cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible*. Directrices Internas.

[USAID](#) (2010). *Human and institutional capacity development handbook a USAID model for sustainable performance improvement*.

van der Knaap, P. (2004). Theory-based evaluation and learning: possibilities and challenges. *Evaluation*, 10(1), 16–34.

van Thiel, S. (2021). *Research Methods in Public Administration and Public Management: An Introduction* (2nd ed.). Routledge.

Venner, M. (2014). *Capacity Development: Old wine in new bottles?*. Paper presented to the Sixth Oceanic Conference on International Studies, University of Melbourne.

Verschuren, P., Doorewaard, H., and Mellion, M. J. (2010). *Designing a research project* (Vol. 2). The Hague: Eleven International Publishing.

Walker, R. M., and Boyne, G. A. (2006). Public management reform and organizational performance: An empirical assessment of the U.K. Labour government's public service improvement strategy. *Journal of Policy Analysis and Management* 25:371–93

Weber, K. (2006). From nuts and bolts to toolkits: theorising with mechanisms. *Journal of Management Inquiry*, 15(2), 119–123

Wehn, U. (2014). *Effective knowledge and capacity development for enhancing the post-2015 development goals*. Paper presented at the International Development Studies Lecture Series 2014–2015. University of Amsterdam.

Weick, K. E. and Quinn, R. E. (1999). Organizational change and development. *Annual Review of Psychology*, 50, 361–386

Weiss, C. (1972). *Evaluation Research: Methods for Assessing Program Effectiveness*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

Weiss, C. (2000). Which links in which theories shall we evaluate? *New Directions for Evaluation*, 87(Fall), 35–45.

Wholey, J. S., Scanlon, J. W., Duffy, D. G., Fukumoto, J. S., and Vogt, L. M. (1970). *Federal Evaluation Policy: Analysing the Effects of Public Programs*. Washington D.C.: Urban Institute

World Bank (1994). *Governance: The World Bank's Experience*. Washington, D.C: World Bank

World Bank (2004). *2003 Annual report on operations evaluation: a renewed focus on results*. *Precis*, Winter 2004(235)

Zimmerman, B., Lindberg, C. and Plsek, P. (2009). *A Complexity Science Primer: What is Complexity Science and Why Should I Learn About It?*. Aid on the Edge

Informes de avaliación revisados para a análise do tratamento do desenvolvemento de capacidade nas avaliacións

1. Análise do tratamento do desenvolvemento de capacidade nas avaliacións

PNUD (2019). *OUTCOME 1 Evaluation (sustainable livelihood opportunities, including economic recovery and social inclusion)*. Syria. [https: Evaluation Search Results \(undp.org\)](https://www.undp.org/evaluation/search/results/undp.org)

PNUD (2018) *Sistema Nacional Público de Salud en el marco de una Política de Estado: La Comisión de Alto Nivel*. Panamá. [https: Evaluation Search Results \(undp.org\)](https://www.undp.org/evaluation/search/results/undp.org)

PNUD (2019) *Evaluación del Proyecto "Provisión de agua potable para comunidades indígenas en el Chaco paraguayo"*. Paraguay. [https: Evaluation Search Results \(undp.org\)](https://www.undp.org/evaluation/search/results/undp.org)

PNUD (2018) *Evaluación de medio término del Proyecto Bosques para el Desarrollo Sostenible*. Paraguay. [https: Evaluation Search Results \(undp.org\)](https://www.undp.org/evaluation/search/results/undp.org)

PNUD (2018) *Final evaluation of the Project on UN-REDD Mongolia National Programme*. Mongolia. [https: Evaluation Search Results \(undp.org\)](https://www.undp.org/evaluation/search/results/undp.org)

PNUD (2018) *Evaluación Final del Programa de Primera Respuesta y Atención a Desastres*. Bolivia. [https: Evaluation Search Results \(undp.org\)](https://www.undp.org/evaluation/search/results/undp.org)

PNUD (2018) *Evaluación final del proyecto ps 50363/output 62184*. Panama. [https: Evaluation Search Results \(undp.org\)](https://www.undp.org/evaluation/search/results/undp.org)

PNUD (2018) *Final Evaluation PREJUVE*. Regional Office. [https: Evaluation Search Results \(undp.org\)](https://www.undp.org/evaluation/search/results/undp.org)

PNUD (2019) *Annual Evaluation of Project: Sustainable Development and Integrated Water Management*. Saudi Arabia. [https: Evaluation Search Results \(undp.org\)](https://www.undp.org/evaluation/search/results/undp.org)

PNUD (2020) *Mid-term Evaluation for the project "Fostering Regional and Local Development in Georgia", Phase 2*. Xeorxia. [https: Evaluation Search Results \(undp.org\)](https://www.undp.org/evaluation/search/results/undp.org)

PNUD (2020) *Procurement Support Services to the Ministry of Health of Ukraine*. Ucraina. [https: Evaluation Search Results \(undp.org\)](https://www.undp.org/evaluation/search/results/undp.org)

PNUD (2019) *Cross-border Cooperation for Sustainable Peace and Development Tajikistan_Kyrgyzstan*. Kirguizistán. [https: Evaluation Search Results \(undp.org\)](https://www.undp.org/evaluation/search/results/undp.org)

PNUD (2020) *Final Evaluation of Social Protection Policy Support (SPPS) Programme*. Bangladesh. [https: Evaluation Search Results \(undp.org\)](https://www.undp.org/evaluation/search/results/undp.org)

PNUD (2019) *HCFC Phase Out National Programme*. Brazil. [https: Evaluation Search Results \(undp.org\)](https://www.undp.org/evaluation/search/results/undp.org)

PNUD (2019) *Mid-Term evaluation of "Leave No One Behind" project*. Albania. [https: Evaluation Search Results \(undp.org\)](https://EvaluationSearchResults(undp.org))

PNUD (2020) *Final Evaluation of joint programme ONUREDD*. Honduras. [https: Evaluation Search Results \(undp.org\)](https://EvaluationSearchResults(undp.org))

PNUD (2019) *Evaluación general de Territorios Sostenibles y Adaptados*. Colombia. [https: Evaluation Search Results \(undp.org\)](https://EvaluationSearchResults(undp.org))

PNUD (2020) *Final Evaluation of Community Recovery and Resilience Programme (C2RP)*. Bangladesh. [https: Evaluation Search Results \(undp.org\)](https://EvaluationSearchResults(undp.org))

PNUD (2020) *Accreditation System of mitigation actions with potential in the carbon market (PMR)*. Peru. [https: Evaluation Search Results \(undp.org\)](https://EvaluationSearchResults(undp.org))

PNUD (2020) *Final evaluation of the "Promotion of social and economic opportunities for women and youth in Zerafshan Valley of Tajikistan"*. Taxiquistan. [https: Evaluation Search Results \(undp.org\)](https://EvaluationSearchResults(undp.org))

UNFPA (2119) *Third UNFPA Country Programme: Armenia, 2016-2020*. Armenia. <https://www.unfpa.org/evaluation/database>

UNFPA (2018) *Evaluación Final del VI Programa País Ecuador 2015-2018*. Ecuador. <https://www.unfpa.org/evaluation/database>

UNFPA (2018) *UNFPA seventh Country Programme 2012-2018 Evaluation*. Malawi. <https://www.unfpa.org/evaluation/database>

UNFPA (2017) *UNFPA Country Programme Evaluation: Myanmar 2012 – 2017*. Myanmar. <https://www.unfpa.org/evaluation/database>

UNFPA (2018) *Evaluación del Programa de país de Nicaragua 2013-2017*. Nicaragua. <https://www.unfpa.org/evaluation/database>

UNFPA (2019) *Evaluación del programa país Paraguay VII ciclo de cooperación 2015-2019*. Paraguai. <https://www.unfpa.org/evaluation/database>

UNFPA (2018) *Evaluation of the unfpa 7th country programme of assistance to the Philippines*. Filipinas. <https://www.unfpa.org/evaluation/database>

UNFPA (2019) *Government of South Africa/UNFPA 4th Country Programme 2013-2019 Evaluation*. África do Sur. <https://www.unfpa.org/evaluation/database>

UNFPA (2019) *UNFPA Country Program Evaluation Report UNFPA*. Turquía. <https://www.unfpa.org/evaluation/database>

UNFPA (2019) *Evaluación del programa de país del UNFPA: Venezuela Período: 2015–2019*. Venezuela. <https://www.unfpa.org/evaluation/database>

UNICEF (2018) *Thematic evaluation of Government interventions and UNICEF contribution to reducing vulnerabilities, strengthening resilience and promoting the rights of adolescents in Belarus*. Bielorrusia. <https://www.unicef.org/evaluation/reports#/>

UNICEF (2018) *Promoting and protecting the rights of children: a formative evaluation of unicef's child protection programme in cambodia*. Camboia. <https://www.unicef.org/evaluation/reports#/>

UNICEF (2018) *Impact Evaluation of the Teen Club Programme for Adolescents Living with HIV in Eswatini*. Eswatini. <https://www.unicef.org/evaluation/reports#/>

UNICEF (2018) *Evaluation of Ghana's child protection system strengthening initiatives at the district level: final report*. Ghana

UNICEF (2019) *Evaluación formativa de la respuesta de UNICEF en Guatemala a la epidemia del virus del zika*. Guatemala. <https://www.unicef.org/evaluation/reports#/>

UNICEF (2018) *Comprehensive evaluation of the UNICEF-supported specialized child protection case management response in Jordan 2013-2017*. Jordania. <https://www.unicef.org/evaluation/reports#/>

UNICEF (2018) *Evaluation of the National Early Childhood Development Program*. Nepal. <https://www.unicef.org/evaluation/reports#/>

UNICEF (2018) *End of Programme Evaluation on Promoting Child Rights in Cotton Farming Areas (CRCFA) Programme of Pakistan*. Paquistán. <https://www.unicef.org/evaluation/reports#/>

UNICEF (2018) *Formative Evaluation of the Child Rights Monitoring Programme in Uzbekistan 2016-2018*. Usbequistán. <https://www.unicef.org/evaluation/reports#/>

UNICEF (2018) *Summative Evaluation of UNICEF Support for Education in Zimbabwe*. Zimbabue. <https://www.unicef.org/evaluation/reports#/>

UNFPA (2020) *Evaluación del Programa País de Panamá - III Ciclo de cooperación 2016-2020*. Panamá. <https://www.unicef.org/evaluation/reports#/>

UNFPA (2020) *Government of Uganda /UNFPA 8th Country Programme 2016 – 2020 evaluation*. Uganda. <https://www.unicef.org/evaluation/reports#/>

UNFPA (2020) *Government of Ethiopia/UNFPA 8th Country Programme [2016-2020] Final Evaluation Report*. Etiopía. <https://www.unicef.org/evaluation/reports#/>

UNFPA (2018) *Evaluación del Programa de País de UNFPA en Cuba 2014-2018 Informe final de evaluación*. Cuba. <https://www.unicef.org/evaluation/reports#/>

UNFPA (2019) *8th Country Programme Evaluation: Zambia*. Zambia. <https://www.unicef.org/evaluation/reports#/>

UNICEF (2018) *Impact Evaluation of the Lumière Project Final Report*. Burundi. <https://www.unicef.org/evaluation/reports#/>

UNICEF (2018) *End line Evaluation of GARIMA Project in Uttar Pradesh (2013-2016) Evaluation Report*. India. <https://www.unicef.org/evaluation/reports#/>

UNICEF (2019) *Evaluation of inclusive basic education in the UNICEF Country Programmes 2012-2016 and 2017-2021*. Mongolia. <https://www.unicef.org/evaluation/reports#/>

UNICEF (2018) *Evaluation of a Postnatal Home Visiting Program for mothers, neonates and their families in Gaza, State of Palestine, over the period 2011 – 2016*. Palestina. <https://www.unicef.org/evaluation/reports#/>

UNICEF (2018) *Evaluation of UNICEF Viet Nam Rural Sanitation and Hygiene Programme (RSHP) 2012 – 2016*. Vietnam. <https://www.unicef.org/evaluation/reports#/>

2. Informes revisados para a análise da perspectiva dos actores e de caso sobre iniciativas de desenvolvimento de capacidade nun país

UNFPA (2021) *Evaluation of the UNFPA Brazil 6th Country Programme*. Brasil. <https://www.unfpa.org/evaluation/database>

UNFPA (2021) *Final evaluation of the Program "Strengthen the protection and exercise of Sexual and Reproductive Rights through improved access to comprehensive SRHR / GBV information and services in Central America"*. América central. <https://lac.unfpa.org/es/publications/evaluaci%C3%B3n-%E2%80%9Cfortalecimiento-de-la-protecci%C3%B3n-y-ejercicio-de-los-derechos-sexuales-y>

UNDP, UNICEF, UNFPA (2022) *Final Evaluation of the Common Country Programme – UNDP, UNFPA and UNICEF – for Cabo Verde 2018 – 2022*. Cabo Verde. <http://web.undp.org/evaluation/evaluations/adr/cabo-verde.shtml>

UNICEF (2019a) *Evaluation of UNICEF's Capacity Development Investments for Children in Tajikistan*. Taxiquistán. <https://www.unicef.org/evaluation/reports#/>

UNICEF (2019b) *Evaluation of Primary Health Care (PHC) Impact on Infant and Child Mortality Reduction in Kazakhstan*. Casaquistán. <https://www.unicef.org/evaluation/reports#/>

UNFPA (2021) *Thematic Evaluation of the Country Program for the Dominican Republic: Reducing Adolescent Pregnancy*. República Dominicana.
<https://www.unfpa.org/evaluation/database>

3. Informes revisados para a análise de caso de aplicación do modelo de avaliación

UNDP, UNICEF, UNFPA (2022) *Final Evaluation of the Common Country Programme – UNDP, UNFPA and UNICEF – for Cabo Verde 2018 – 2022*. Cabo Verde.
<http://web.undp.org/evaluation/evaluations/adr/cabo-verde.shtml>

UNICEF (2019b) *Evaluation of Primary Health Care (PHC) Impact on Infant and Child Mortality Reduction in Kazakhstan*. Casaquistán. <https://www.unicef.org/evaluation/reports#/>

9 ANEXOS

9.1 ANEXO: CASO AVALIACION PROGRAMA DE PAÍS

9.1.1 Ferramentas de avaliación: entrevistas

Elaboráronse os seguintes protocolos para estruturar os contidos das entrevistas cos principais actores. En todo caso, esta proposta xenérica axustouse en función dos interlocutores de cada sesión de traballo.

Táboa 28. Guión de entrevista semiestructurada.

<i>Roteiro para o pessoal do Escritório da JO</i>
Informações gerais: organização interna, resultados do programa país de sua responsabilidade, principais parceiros para a implementação General information: internal organization, common country program outputs of its responsibility, main implementing partners
Em que medida os objetivos do PCP da JO são consistentes com as prioridades e políticas de desenvolvimento do país? PERTINÊNCIA To what extent are the objectives of the CCP of JO consistent with country development priorities and policies? RELEVANCE
Como é a posição estratégica da JO em relação às demais agências internacionais e com relação aos stakeholders nacionais / governamentais PERTINÊNCIA - POSIÇÃO ESTRATÉGICA How is the strategic position of JO with respect to the other international agencies and with respect to the national / governmental stakeholders RELEVANCE – STRATEGIC POSITION
Em que medida os resultados obtidos através da implementação dos diferentes projetos respondem aos outputs e outcomes definidos, tanto pelos resultados quanto pelo público-alvo? PERTINÊNCIA – EFECTIVIDADE To what extent the results achieved through the implementation of the different projects respond to the defined outputs and outcomes, both by results and target audience? RELEVANCE – EFFECTIVENESS
Como foi o processo de implementação dos projetos? (Eficácia) (identificar fatores / desafios limitantes internos ou externos que dificultam a realização dos resultados esperados), quais recursos foram utilizados? Foram suficientes? EFICIÊNCIA How was the implementation process of the projects? (Effectiveness) (identify internal or external limiting factors / challenges that hinder the achievement of the expected results), What resources were used, were these enough? EFFICIENCY

Até que ponto o Joint office tem sido flexível, inovador e ágil na entrega de seu programa adaptado à pandemia Covid-19? Como os atuais objetivos, abordagens e modalidades do Programa Comum de País podem ser mais relevantes e adaptados ao contexto do país pós-Covid-19 para o próximo Programa Comum de País? - **RELEVÂNCIA - EFICÁCIA**

To what extent has the Joint office been flexible, innovative and agile in delivering its programme to adapt to the Covid-19 pandemic? How can the current Common Country Programme objectives, approaches and modalities be most relevant and adapted to the post Covid-19 country context for the next Common Country Programme? – **RELEVANCE - EFFECTIVENESS**

Você acha que o JO será capaz de sustentar os outputs e os outcomes produzidos até o momento a longo prazo? Por que / por que não? O que você percebe como fatores internos ou externos que limitam a sustentabilidade dos resultados do PCP? **SUSTENTABILIDADE**

Do you think that the JO will be able to sustain the outputs and outcomes produced so far in the long term? Why/ Why not? What do you perceive as internal or external factors that limit the sustainability of the results of the CCP? **SUSTAINABILITY**

Até que ponto a modalidade de coordenação do Escritório Conjunto foi eficaz em termos de custo-efetividade no que diz respeito às três agências: PNUD, UNFPA e UNICEF? - **EFICIÊNCIA**

To what extent has the Joint Office coordination modality been cost-effective with respect to the three agencies UNDP, UNFPA and UNICEF's mandate and resources? - **EFFICIENCY**

Até que ponto a modalidades de Escritório Conjunto no contexto da reforma do UNDS garantem o avanço dos mandatos das 3 agências? - **COERÊNCIA**

To what extent does the Joint Office Modalities in the context of UNDS reform ensure the advancement of the 3 agencies mandates? – **COHERENCE**

Como funciona o sistema de M&A do PCP? Em que medida você o acha adequado? ¿Facilita ou dificulta o trabalho da organização? Sistema de M&A

How does the M&E system of the CCP work? To what extent do you think it is adequate? ¿Does it facilitate or hinder the organization's work? **M&E System**

No nível programático os objetivos são claramente definidos? Eles respondem a um Programa geral onde os resultados são definidos - objetivos, indicadores e demais elementos programáticos? Como são integradas as questões transversais: gênero, direitos humanos, resposta humanitária, capacitação? **ALINHAMENTO ESTRATÉGICO**

At the programmatic level, are the objectives clear? and do they respond to a much larger Program where outcomes are defined – goals, indicators and so on? How are cross cutting issues integrated: gender, human rights? **STRATEGIC ALIGNMENT**

Como define seu planejamento anual a organização? Em conjunto, individualmente? **INTEGRAÇÃO TRANSVERSAL** / Em que medida você acha que o Processo de Aprovação dos projetos é implementado eficientemente? Quais são os principais entraves neste processo? **EFICIÊNCIA**

How the organization defines their annual planning? Jointly, individually? **CROSS-SECTIONAL INTEGRATION** / To what extent do you think that the Approval Process of projects is efficiently implemented? What are the main bottlenecks in this process? **EFFICIENCY**

Solicite informações sobre resultados alcançados até o momento, resultados inesperados; com detalhes das fontes de informação sobre indicadores de outputs e outcomes

Request information on outputs achievements so far, unexpected results; with detail of the sources of information on output and outcome indicators

Roteiro para stakeholders governamentais do CCP

Em quais projetos você participou em colaboração com a Oficina Comum de País (Nações Unidas)?

In what projects have you participated in collaboration with JO (United Nations)?

Como foi essa colaboração? Você percebe obstáculos que impeçam uma colaboração e implementação efetivas com a JO? PERTINÊNCIA - ALINHAMENTO ESTRATÉGICO

How was this collaboration? Do you see any obstacles that hinder an effective collaboration and implementation with JO? **RELEVANCE – STRATEGIC ALIGNMENT**

Como foi o processo de implementação do projeto / Programa Comum de País? (Planejamento, definição de metas, implementação, recursos, gerenciamento, resultados e sustentabilidade).

Em que medida a JO contribui a sua organização para a entrega eficaz do Programa e a obtenção de resultados? EFICIÊNCIA EFICÁCIA

How has been the process of implementing the project/Common country program? (From planning, goal setting, implementation, resources, management, results and sustainability)

To what extent does JO contribute to your organization's effective programme delivery/mandate and achievement of results? **EFFICIENCY - EFFECTIVENESS**

Quais aspectos você gostaria de destacar sobre a parceria com a JO? Ambos, positivos e aqueles que precisam ser melhorados. Também sobre alguns importantes temas transversais: capacitação, resposta humanitária e capacidade para estabelecer parcerias efetivas. VALOR ADICIONADO - EFICIÊNCIA

What aspects would you like to highlight about the partnership with JO Country Office? Both positive and those which need to be improved. Also about some important cross cutting issues: capacity building, humanitarian response and ability to establish effective partnerships. **EFFICIENCY- ADDED VALUE**

Explique brevemente a sua percepção sobre o principal valor adicionado da JO no contexto de Cabo Verde. VALOR AGREGADO

Please briefly explain your perception on the main added value of JO in the broader context of the country of Cabo Verde **ADDED VALUE**

O programa investiu adequadamente e se concentrou no desenvolvimento da capacidade nacional para garantir a sustentabilidade? Os produtos de conhecimento (relatórios, estudos, etc.) fornecidos pelo programa são utilizados pelo país? - SUSTENTABILIDADE

Did the programme adequately invest in, and focus on, national capacity development to ensure sustainability? Are the knowledge products (reports, studies, etc.) delivered by the programme utilized by the country? –

SUSTAINABILITY

Em que medida os projetos da JO estão alinhados às prioridades do país e aos Planos Nacionais de Desenvolvimento? **PERTINÊNCIA - SUSTENTABILIDADE - VALOR ADICIONADO**

To what extent are JO projects at country level aligned to the country priorities and the National Development Plans? **RELEVANCE - SUSTAINABILITY - VALUE ADDED**

Solicite informações sobre resultados alcançados até o momento, resultados inesperados; com detalhes das fontes de informação sobre indicadores de outputs e outcomes

Request information on outputs achievements so far, unexpected results; with detail of the sources of information on output and outcome indicators

Roteiro para stakeholders ONG do CCP

Em que âmbito trabalha a sua organização? Informações gerais: organização interna, resultados do programa país de sua responsabilidade, principais parceiros para a implementação

What does your organization work on? Presentation of the evaluation project and request for general information: internal organization, review the country program outputs of its responsibility, main implementing partners at local level

Em quais projetos você participou em colaboração com a Oficina da JO?

In what projects have you participated in collaboration with JO Country Office?

Como foi essa colaboração? Você percebe obstáculos que impeçam uma colaboração e implementação efetivas com a JO? **PERTINÊNCIA - ALINHAMENTO ESTRATÉGICO**

How was this collaboration? Do you see any obstacles that hinder an effective collaboration and implementation with the JO? **RELEVANCE – STRATEGIC ALIGNMENT**

Como foi o processo de implementação do projeto / Programa Comum de Países? (Planejamento, definição de metas, implementação, recursos, gerenciamento, resultados e sustentabilidade).

Em que medida a JO contribui a sua organização para a entrega eficaz do Programa e a obtenção de resultados? **EFICIÊNCIA EFICÁCIA**

How has been the process of implementing the project/Common country program? (From planning, goal setting, implementation, resources, management, results and sustainability)

To what extent does JO contribute to your organization's effective programme delivery/mandate and achievement of results? **EFFICIENCY - EFFECTIVENESS**

Quais aspectos você gostaria de destacar sobre a parceria com a JO? Ambos, positivos e aqueles que precisam ser melhorados. Também sobre alguns importantes temas transversais: capacitação, resposta humanitária e capacidade para estabelecer parcerias efetivas. **VALOR ADICIONADO - EFICIÊNCIA**

What aspects would you like to highlight about the partnership with JO? Both positive and those which need to be improved. Also about some important cross cutting issues: capacity building, humanitarian response and ability to establish effective partnerships. **EFFICIENCY- ADDED VALUE**

O programa investiu adequadamente e se concentrou no desenvolvimento da capacidade nacional para garantir a sustentabilidade? Os produtos de conhecimento (relatórios, estudos, etc.) fornecidos pelo programa são utilizados pelo país? - SUSTENTABILIDADE

Did the programme adequately invest in, and focus on, national capacity development to ensure sustainability? Are the knowledge products (reports, studies, etc.) delivered by the programme utilized by the country? –

SUSTAINABILITY

Explique brevemente a sua percepção sobre o principal valor adicionado da JO no contexto de Cabo Verde. VALOR ADICIONADO

Please explain briefly your perception on the main added value of JO in the broader context of the country of Cabo Verde. **ADDED VALUE**

Em que medida os projetos da JO estão alinhados às prioridades do país e aos Planos Nacionais de Desenvolvimento? PERTINÊNCIA - SUSTENTABILIDADE - VALOR ADICIONADO

To what extent are JO projects at country level aligned to the country priorities and the National Development Plans? **RELEVANCE - SUSTAINABILITY - VALUE ADDED**

Solicite informações sobre resultados alcançados até o momento, resultados inesperados; com detalhes das fontes de informação sobre indicadores de outputs e outcomes

Request information on outputs achievements so far, unexpected results; with detail of the sources of information on output and outcome indicators

Roteiro para outros atores do CCP no campo do desenvolvimento

Quais são as principais prioridades da sua agência em Cabo Verde / neste setor específico?

What are your agency's key priorities in Cabo Verde / in this particular sector?

Em quais projetos você participou em colaboração com a JO?

In what projects have you participated in collaboration with JO?

Como foi essa colaboração? Você percebe obstáculos que impeçam uma colaboração e implementação efetivas com o JO? PERTINÊNCIA - ALINHAMENTO ESTRATÉGICO

How was this collaboration? Do you see any obstacles that hinder an effective collaboration and implementation with UNICEF? **RELEVANCE – STRATEGIC ALIGNMENT**

Quão relevante o trabalho da JO foi? (Em vista das prioridades do Governo, da sua agência, específicas do setor).

How relevant has JO's work been? (In view of GoCV, your agency's, sector specific, global priorities? **RELEVANCE**

Quais aspectos você gostaria de destacar sobre a parceria com a JO? Ambos, positivos e aqueles que precisam ser melhorados. Também sobre alguns importantes temas transversais: capacitação, resposta humanitária e capacidade para estabelecer parcerias efetivas. VALOR ADICIONADO - EFICIÊNCIA

What aspects would you like to highlight about the partnership with JO? Both positive and those which need to be improved. Also about some important cross cutting issues: capacity building, humanitarian response and ability to establish effective partnerships. **EFFICIENCY- ADDED VALUE**

Explique brevemente a sua percepção sobre o principal valor adicionado da JO no contexto de Cabo Verde. VALOR AGREGADO

Please explain briefly your perception on the main added value of the JO in the broader context of the country of Cape Verde **ADDED VALUE**

Solicite informações sobre resultados alcançados até o momento, resultados inesperados; com detalhes das fontes de informação sobre indicadores de outputs e outcomes

Request information on shared outputs/outcomes achievements so far, unexpected results; with detail of the sources of information on output and outcome indicators

Roteiro para stakeholders do CCP no nível descentralizado – local

Informações gerais: organização interna, resultados do programa país de sua responsabilidade, principais parceiros para a implementação

Presentation of the evaluation project and request for general information: internal organization, review the country program outputs of its responsibility, main implementing partners at local level

Em quais projetos você participou em colaboração com a Oficina da JO?

In what projects have you participated in collaboration with the JO?

Como foi o processo de implementação do projeto / Programa Comum de Países? (Planejamento, definição de metas, implementação, recursos, gerenciamento, resultados e sustentabilidade). Qual foi o grau de autonomia que você teve para adaptar o projeto à realidade local? Qual é o tipo de relacionamento com funcionários da JO, suporte técnico, controle de projeto ou outro?

Em que medida a JO contribui a sua organização para a entrega eficaz do Programa e a obtenção de resultados? **EFICIÊNCIA EFICÁCIA**

How has been the process of implementing the project/CCP? (From planning, goal setting, implementation, resources, management, results and sustainability). What degree of autonomy have you had to adapt the project to the local reality? What is the type of relationship with the JO officials, technical support, project control or other?

To what extent does JO contribute to your organization's effective programme delivery/mandate and achievement of results? **EFFICIENCY - EFFECTIVENESS**

Quais aspectos você gostaria de destacar sobre a parceria com a JO? Ambos, positivos e aqueles que precisam ser melhorados. Também sobre alguns importantes temas transversais: capacitação, resposta humanitária e capacidade para estabelecer parcerias efetivas. VALOR AGREGADO - EFICIÊNCIA

What aspects would you like to highlight about the partnership with the JO? Both positive and those which need to be improved. Also about some important cross cutting issues: capacity building, humanitarian response and ability to establish effective partnerships. **EFFICIENCY- ADDED VALUE**

Em que medida os projetos da JO estão alinhados às prioridades da? **PERTINÊNCIA - SUSTENTABILIDADE - VALOR ADICIONADO**

To what extent are JO projects at country level aligned to the province priorities? **RELEVANCE - SUSTAINABILITY - VALUE ADDED**

Do you believe that the project carried out locally can be extended to the whole country? How do you think it is the best strategy to make this expansion? - **SUSTAINABILITY**

Você acredita que o projeto realizado localmente pode ser estendido a todo o país? Como você acha que é a melhor estratégia para fazer essa expansão - SUSTENTABILIDADE
O programa investiu adequadamente e se concentrou no desenvolvimento da capacidade nacional para garantir a sustentabilidade? Os produtos de conhecimento (relatórios, estudos, etc.) fornecidos pelo programa são utilizados pelo país? - SUSTENTABILIDADE Did the programme adequately invest in, and focus on, national capacity development to ensure sustainability? Are the knowledge products (reports, studies, etc.) delivered by the programme utilized by the country? – SUSTAINABILITY
What were the main barriers at the local level for Project design and implementation? - EFFECTIVENESS Quais foram as principais barreiras ao nível local para a concepção e implementação do projeto? – EFICIÊNCIA
What were the main benefits to the local population of this Project? - EFFECTIVENESS Quais são os principais benefícios para a população local desse projeto? - EFICACIA Request information on outputs achievements so far, unexpected results; with detail of the sources of information on output and outcome indicators Solicite informações sobre resultados alcançados até o momento, resultados inesperados; com detalhes das fontes de informação sobre indicadores de outputs e outcomes

9.1.2 Ferramentas de avaliación: cuestionarios

Como se sinalou no documento, dous cuestionarios foron elaborados. O primeiro foi usado pero o segundo non foi posible aplicar.

i. Survey to national partners – manager positions

1. Please indicate the type of organization you work for:
 - Government
 - NGO
 - International organization
 - Academia
 - Civil Society organization
 - Other (please specify)

2. Please specify in what sector / programme area your organization works:

3. Please indicate the size of your organization (number of staff):
 - 1-50
 - 51-100
 - 101-250
 - 251-500
 - 500+

4. For how many years have you been collaborating with (JO) United Nations?
 - Less than one year
 - From 1 to 2 years
 - More than 3 years
 - More than 5 years
 - 10 years +

5. What type of agreement do you have with JO?
 - Memorandum of Understanding
 - No official agreement
 - I don't know / others

6. How important is the partnership with JO for your organization?
 - Very important
 - Important
 - Moderately important
 - Slightly important
 - Not at all

7. Do you perceive that the collaboration between your organization and JO has contributed to achieving sustainable results?
 - Yes
 - No
8. How important is the partnership with the JO for your organization?
 - Very important
 - Moderately important
 - Slightly important
9. What do you think are most important internal or external limiting factors / challenges that hinder the achievement of the expected results established together with JO?
10. Please explain the main lessons learned so far, in the implementation of the JO initiatives?
11. Would your organization like to continue collaborating with JO in the following years?
 - Yes
 - No, (if No, please specify why)
12. Would you continue collaborating with the JO in the same way as before, or do you see the potential for upscaling or redefining the partnership?
 - Continue in the same way
 - Upscale / redefine (please explain):
13. Please explain the main lessons learned so far, in the implementation of JO programme?
14. Do you have and would you like to provide any additional details on the previous points or further ideas? This would be very appreciated.

The survey should take around 10 minutes to be completed. The survey and all data collected will be anonymous and confidential and the findings will be analyzed in an aggregated level.

ii. Survey to national partner – capacity development recipients

1. Please indicate the type of organization you work for:

- Government
- NGO
- International organization
- Academia
- Civil Society
- Other (please specify)

2. Please specify what is your area of work

- Education
- Health
- Nutrition
- Child protection
- Adolescence
- Public Administration
- Electoral System
- Justice
- Environment
- Other (please specify)

Questions	Answers (adjusted Likert scale)
1. To what extent do you feel you have learned from the UN JO capacity development received? (Please circle the score number that you feel most closely represents your views)	Learned a lot 5 4 3 2 1 Learned nothing
2. Was the length of the training appropriate enough?	Very appropriate 5 4 3 2 1 Not very appropriate
3. Was the content of the training appropriate enough?	Very appropriate 5 4 3 2 1 Not very appropriate
4. How useful was the training for your day-to-day work?	Very useful 5 4 3 2 1 Useless
5. Was the time spent in work centres (health, schools, etc.) enough and useful?	Very useful 5 4 3 2 1 Useless
6. Were instructors helpful in following the course?	Very helpful 5 4 3 2 1 Not helpful
7. Was it theoretical-oriented or practical-oriented training?	Practical-oriented 5 4 3 2 1 Theoretical-oriented
8. Have skills and knowledge been defined?	Well-defined 5 4 3 2 1 Poorly defined
9. What have you NOT learned that you needed to and /or expected to learn during the training? Please describe fully any items	
10. Was there any evaluation at the end of the training? Yes / No	
11. Improvement proposals. Please, value in terms of importance and feasibility the following proposals and do not hesitate to write any other proposal you might find useful to improve the training.	
1) Increase the training period	
2) Repeat the training again or at regular intervals	
3) Less theory and more practice during the training	

- 4) More support after the training
- 5) Follow up with other activities (mentoring/monitoring/coaching)
- 6) Other

12. Please list the three main concepts or knowledge you learned from the capacity development initiatives

9.1.3 Documentos consultados

African Development Bank, 2014. *Cabo Verde Country Strategy Paper 2014-2018*. Cabo Verde.

African Development Bank, 2019. *Cabo Verde Country Strategy Paper 2019-2024*. Cabo Verde.

Baptista, A., and Lefebvre V., 2019, *Midterm Review: Mainstreaming biodiversity conservation into the tourism sector in synergy with a further strengthened protected area system in Cabo Verde*, s.l.: s.n.

Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, 2021. *The International Disaster Database*. [Online] Available at: <https://www.emdat.be> [Accessed August 2021].

CEPF, 2017, *Identifying Important Plant Areas in Cabo Verde Final Report*, INIDA and IUCN, Praia, Cabo Verde
Conselho de Ministros, 2019, Resolução N.39/2019, *Plano Diretor do Setor Elétrico 2018-2020*, Boletim Oficial da República de Cabo Verde, I Série, N. 40

Direção Nacional do Ambiente, Ministério do Ambiente, *Habitação e Ordenamento do Território*, 2013, *Estratégia e Plano de Ação Nacional sobre a Biodiversidade*. Praia, Cabo Verde

European Commission, 2019, *Sustainable fisheries partnership agreement with Cabo Verde*. Brussels, Belgium.

Executive Board of UNDP, UNFPA and UNOPS; *Executive Board of UNICEF*, 2018. Common Country Programme Document for Cabo Verde, 2018-2022. New York, USA.

FAO, 2021. *FAO stats*. [Online] Available at: <http://www.fao.org/faostat/en/> [Accessed August 2021].

GEF, 2021, *Project Database*, Cabo Verde. [Online] Available at: <https://www.thegef.org/projects-operations/database?search=Cabo+Verde> [Accessed August 2021].

Gender Committee, 2020, *Cabo Verde Joint Office Gender Strategy*, Cabo Verde.

Gesaworld S.A, 2016. *Final Evaluation Report*. Cabo Verde.

Government of Cabo Verde, 2007, *Third National Communication to the CBD*. Praia, Cabo Verde

Government of Cabo Verde, 2018. *Strategic Plan for Sustainable Development (PEDS) Cape Verde, 2017-2021 (Summary)*. Cabo Verde.

González, J. A. et al., 2020. *Current and emerging small-scale fisheries and target species in Cabo Verde, with recommendations for pilot actions favouring sustainable development*. Cybium.

Governo de Cabo Verde, 2016, *Resolução no 38/2016, Estratégia Nacional de Negócios das Áreas Protegidas de Cabo Verde*. 1ª. Série, 2ª. SUP Boletim Oficial da República de Cabo Verde.

Governo de Cabo Verde, 2017, *Estratégia Nacional de Redução de Riscos de Desastres Cabo Verde*. Praia, Cabo Verde.

Governo de Cabo Verde (2017). *Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável 2017/2021*. Cabo Verde.

Governo de Cabo Verde (2018). *Voluntary National Report on the Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Praia, Cabo Verde.

Governo de Cabo Verde (2018) Lei 40/IX/2018. Autorização Legislativa ao Governo para, no Quadro da Operação do Cadastro Predial nas Ilhas do Sal, São Vicente, Boavista e Maio, Reconfigurar a Delimitação da Orla Marítima do Dominio Público Marítimo. 1ª. Série, Num. 58. Boletim Oficial da República de Cabo Verde.

Governo de Cabo Verde (2020) Resolução 168/2020. *Aprova a Minuta da Convenção de Estabelecimento entre o Estado de Cabo Verde e International Holding Cabo Verde*. 1ª. Série, Num. 135. Boletim Oficial da República de Cabo Verde.

Governo de Cabo Verde (2020) Portaria Conjunta 24/2020. *Código de Eficiência Energética em Edifícios (CEEE)*. 1ª. Série, Num. 77. Boletim Oficial da República de Cabo Verde.

INE (2018) *Anuário Estatístico 2018*, s.l.: s.n.

IMVF (2019) *Maio 2025 for a sustainable and cohesive territorial development in Maio Island*, [Online] Available at: <https://www.imvf.org/en/project/maio-2025/> [Accessed November 2021].

Instituto Nacional de Estatística (2013). *Projeções Demográficas de Cabo Verde 2010-2030*. Praia, Cabo Verde.

Instituto Nacional de Gestão do Território (2020) *Infra-Estrutura de Dados Espaciais de Cabo Verde - IDECV*. [Online] Available at: <https://idecv.gov.cv> [Accessed August 2021].

International Monetary Fund (2021) *Cabo Verde Third Review Under the Policy Coordination Instrument – Press Release*; and Staff Report. Washington, D.C.

IRENA (2021) *Energy Profile Cabo Verde*, [Online] Available at: https://www.irena.org/IRENADocuments/Statistical_Profiles/Africa/Cabo%20Verde_Africa_RE_SP.pdf [Accessed August 2021].

Kysela, D. and Sanches, H. (2020) *Terminal Evaluation Report, Cabo Verde Appliances & Building Energy Efficiency Project*, s.l.: s.n.

Ministério da Agricultura e Ambiente (2021). *Cabo Verde 2020 Update to the first Nationally Determined Contribution (NDC)*, s.l.: s.n.

Ministério das Finanças, Direção Nacional de Planeamento (2021). *Conferência Nacional sobre o Desenvolvimento Sustentável de Cabo Verde*, Nota Conceptual e Agenda. Praia, Cabo Verde.

Monteiro, F. et al. (2021) *Current Status and Trends in Cabo Verde Agriculture*. Agronomy.

PPI, ND, *Préservation de la biodiversité et de la Réserve Naturelle de Santa Luzia à travers les communautés de pêcheurs de Sao Vicente, Santo Antão et Sao Nicolão*, [Online] Available at: <https://www.programmeppi.org/projects/preservation-de-la-biodiversite-et-de-la-reserve-naturelle-de-santa-luzia-a-travers-les-communautes-de-pecheurs-de-sao-vicente-santo-antao-et-sao-nicolao/> [Accessed November 2021].

Republic of Cabo Verde (2019) *Cape Verdean Institute for Gender Equality and Equity*. Cabo Verde National Report: Beijing+25. On the Implementation of the Beijing Declaration and Platform for Action. Cabo Verde.

- UN Cabo Verde (2021) *Formulation of Cabo Verde CCPD and UNSDCF 2023-2027*. Cabo Verde.
- UN Cabo Verde; Governo de Cabo Verde. *Avaliação Não Deixar Ninguém para Trás*, Sumário Executivo. Cape Verde.
- UNDP (2010), *Project Identification Form: Consolidation of Cape Verde's Protected Areas System*, Praia, Cabo Verde
- UNDP (2015) *Project Document: Mainstreaming biodiversity conservation into the tourism sector in synergy with a further strengthened protected areas system in Cabo Verde*, Praia, Cabo Verde
- UNDP (2017) *Document De Projet Fonds De Décentralisation*, Praia, Cabo Verde
- UNDP (2017) *South-South Cooperation in Sub-Saharan Africa: Strategies for UNDP Engagement*. New York, NY.
- UNDP (2018) *Avaliação dos Fundos Multi-parceiros e dos Serviços Operacionais Interagenciais*.
- UNDP (2018) *Evaluation of UNDP Inter-Agency Pooled Financing and Operational Services*, Praia, Cape Verde
- UNDP (2018) *Evaluation of UNDP Inter-Agency Pooled Financing and Operational Services*, Hanoi - Vietnam
- UNDP (2020). *Human Development Report 2020*. Cabo Verde.
- UNDP Cabo Verde (2020). *Support to the National Response to Contain the Impact of COVID-19*. New York, NY.
- UNDP; GEF (2020). *Guidance for Conducting Terminal Evaluations of UNDP-Supported, GEF-Financed Projects*. New York, NY, USA.
- UN Development Operations Coordination Office (2016) *Summary Brief on the Cape Verde Joint Office Model*.
- UNEP (2021) *World Database on Protected Areas*. [Online] Available at: www.protectedplanet.org [Accessed August 2021].
- UN-HABITAT (2013) *Perfil Urbano Nacional República de Cabo Verde*, Nairobi, Kenya
- UNICEF (2020) *Summative Evaluation of the Project Combatting Anaemia in Children and Pregnant and Postpartum*. s.l.: s.n
- UNICEF Cabo Verde (2020) *UNICEF Cabo Verde Country Office Annual Report 2020*, s.l.: s.n.
- UNIDO (2017) *Project Identification Form, Sustainable energy access to manage water resources: Addressing the energy-water nexus*
- United Nations; Governo de Cabo Verde (2020) *National Response and Recovery Plan*.
- United Nations; Governo de Cabo Verde (2020) *Socioeconomic Impact Assessment*.
- United Nations Population Division (2018) *World Urbanization Prospects: 2018 Revision*. [Online] Available at: <https://population.un.org/wup/> [Accessed August 2021].

United Nations Population Division (2019) *World Population Prospects: 2019 Revision*. [Online] Available at: <https://population.un.org/wpp/> [Accessed August 2021].

UN Women (2021) *Cabo Verde: Country Gender Profile*.

Varela, D. et al. (2020) *Mechanisms Implemented for the Sustainable Development of Agriculture: An Overview of Cabo Verde Performance*. Sustainability.

World Bank Group (2018) Republic of Cabo Verde. *Adjusting the Development Model to Revive Growth and Strengthen Social Inclusion*. Systematic Country Diagnostic (SCD). Washington, D.C.

World Bank (2019) *Revisiting the Efficiency of Public Spending to Reduce Debt and Improve Education and Health Outcomes*, s.l.: s.n.

World Bank (2021) *Real GDP* (constant 2010 US\$). [Online] Available at: <https://data.worldbank.org> [Accessed August 2021].

World Bank (2021) *Mean monthly precipitation data (mm) Cabo Verde*. [Online] Available at: <https://climateknowledgeportal.worldbank.org/> [Accessed August 2021].

World Bank (2020) *Blue Bond Note*. Washington D.C.

World Bank (2020) *Diagnóstico Da Capacidade De Prontidão E Resposta A Emergências Em Cabo Verde: Erigindo Uma Cultura De Prontidão*. Washington, USA.

World Bank (2020) *Safeguarding human capital during and beyond COVID-19*. Washington, D.C.

Zeidler, J. and Santos, M., 2015, Terminal Evaluation Report, Consolidation of Cape Verde's Protected Areas System Project, s.l.: s.n.

World Bank Group (2020) *Poverty & Equity Brief*, Sub-Saharan Africa. Cabo Verde.

World Economic Forum (2020) *Global Gender Gap Report 2020*.

9.1.4 Programa Común de País de Cabo Verde



**Executive Board of the United Nations
Development Programme, the United
Nations Population Fund and the United
Nations Office for Project Services**

**Executive Board of the United Nations
Children's Fund**

Distr.: General
22 November 2017

Original: English

Executive Board of UNDP, UNFPA and UNOPS

First regular session 2018

22-26 January 2018, New York

Items 2 (UNDP) and 6 (UNFPA) of the provisional agenda

Executive Board of UNICEF

First regular session 2018

6-8 February 2018, New York

Item 6 of the provisional agenda

Common country programme document for Cabo Verde, 2018-2022

Contents

I.	Programme rationale.....	2
II.	Programme priorities and partnerships	5
III.	Programme and risk management.....	8
IV.	Monitoring and evaluation.....	9
Annex.	Results and resources framework for Cabo Verde (2018-2022).....	10



17-23081X (E) 261217

* 1 7 2 3 0 8 1 *

Please recycle



I. Programme rationale

1. Cabo Verde is a politically stable democracy and a small island developing State, with a per capita gross domestic product (GDP) of \$2,970 (World Bank, 2016). Its population is projected at 537,661 for 2017,¹ with 49.8 per cent female and 28.6 per cent under 14 years of age. Investments in health and education have led to declining fertility rates and a demographic transition, with 15-34-year-olds representing 38.7 per cent of the population, creating the potential for significant demographic dividends. Economic growth averaged 6 per cent from 1994 until 2008,² contributing to the country's graduation from least developed country status in 2007.³ By 2015, most of the Millennium Development Goals had been achieved and the Government is committed to achieving the Sustainable Development Goals (SDGs), with the National Sustainable Development Plan, 2017-2021 [*Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável, 2017-2021*] (PEDS) fully aligned with the SDGs.

2. Despite its impressive development performance, Cabo Verde faces important challenges to achieving the SDGs, with inequality one of the country's greatest challenges: 35.6 per cent of Cabo Verdeans are poor and 10.6 per cent extremely poor.⁴ Cabo Verde ranks sixth in sub-Saharan Africa on the Human Development Index, but when adjusted for inequality, it is lower.⁵ The Gini coefficient (estimated at 0.46 for 2015) has remained essentially unchanged for eight years. Reductions in development assistance and concessional lending since graduation from least developed country status, exacerbated by the 2008 global financial crisis, have affected GDP growth (averaging 1.3 per cent between 2010 and 2015). While signs of recovery are evident (3.2 per cent growth in 2016), high debt-to-GDP ratios restrict the fiscal space (IMF, 2016),⁶ highlighting the need for innovative resource mobilization and management, and a strengthening of public finance management and accountability systems.

3. Uneven economic development, particularly in tourism, has led to regional variations in poverty rates, human development and employment access. Some municipalities face poverty rates in excess of 60 per cent while others only 8 per cent.⁷ Urban areas have a higher number of poor residents but poverty is more widespread and deeper in rural areas and higher among women (53 per cent), in single parent households (44 per cent) and in households with six or more people (61 per cent).⁸

4. The country's persistent poverty and inequality are linked to locational, structural and geophysical factors that heighten economic, social and environmental vulnerability. Its nine populated islands have few natural resources and little arable land (10 per cent), thereby creating considerable development challenges. Its small, fragmented market lacks diversity, limiting the fiscal base. Dependent on tourism and remittances, with development assistance and concessional finance declining since 2008, economic growth is highly sensitive to natural hazards and economic shocks. These challenges to inclusive and sustainable development are reflected in the high unemployment and subemployment rates, particularly for youth and women, evidenced by their suboptimal economic participation in both rural and urban areas. Nearly half of all jobs are in the informal sector, providing poorly paid and insecure employment; women are disproportionally represented in this sector. Gender disparities put women at a disadvantage regarding labour-force participation and employment conditions.

¹ National Statistics Institute (INE) (2017), *Demographic Projections, 2010-2030*.

² *Cape Verde: A Success Story*. African Development Bank (2012).

³ Cabo Verde met GDP per capita and human development criteria but not the economic criteria.

⁴ INE (2016), *Third Household Income and Expenditure Survey*. Poverty fell from 58% (2002) to 46% (2007).

⁵ When adjusted for inequality, the Cabo Verde Human Development Index falls by nearly 20% (from 0.636 to 0.511). UNDP (2016), *Africa Human Development Report*.

⁶ Debt is expected to peak at 124% of GDP in 2017.

⁷ Santa Cruz and Santiago register 60.3% and Boa Vista 8.3%. INE (2016), *Ibid*.

⁸ INE (2016), *Ibid*.

5. The economy's ability to generate sufficient employment opportunities across the territory is constrained by a number of factors: inadequate linkages between investment, local value-chains and territorial development; poorly integrated education and training policies; a limited capacity in services for employment; and a poorly developed environment for promoting local entrepreneurship and business innovation. Unemployment averages 15 per cent; it is higher for women (17.4 per cent) than for men (12.9 per cent); and for young people in urban areas, it can reach 60 per cent. Of great concern is the quality of education and training – and the extent to which it prepares young people for the employment market.

6. Regional disparities in education persist in both quality and access;⁹ children with special needs are at high risk of exclusion. Inadequate investment in early childhood development and universal access to quality preschool exacerbate inequalities resulting from deprivation; this affects particularly the educational outcomes of children from poor families. Low secondary-level graduation (45 per cent) reflects inadequacies at the primary level, which require structural improvements in the quality and reach of education to fulfil rights and realize the country's development potential. Unpaid work in the care economy constrains women's ability to participate in remunerated activities,¹⁰ highlighting the need for progressive care and social protection policies, particularly in early-childhood care and education.

7. Youth are particularly vulnerable due to high unemployment and high school dropout rates. Surging crime and violence disproportionately affect young people, women and girls, threatening social cohesion and investment, and perpetuating the cycle of poverty and inequality. Rising crime rates¹¹ and drug use are associated with insufficient youth employment and educational opportunities, as well as a deficit in civic participation by adolescents and youth, inadequate social and child protection systems, and justice system limitations, particularly regarding justice for children.

8. While the justice system continues to develop and evolve, institutional capacity constraints continue to hinder access to and protection of citizens' legal rights, particularly with respect to vulnerable individuals, notably women and youth, and children in contact with the law. The protection of children from neglect, abuse and sexual exploitation is a concern, particularly in the tourist sector and in a context of population movements. The Cabo Verdean Institute for Children recorded a 59 per cent rise in reported cases between 2012 and 2016, with limited investigation by the judicial police. Victims are almost exclusively girls; nearly one third of cases occur within the family. A strong focus on restorative justice for children – and enhanced linkages between the justice system, communities and child protection services – are required to protect children and to prevent vicious circles of youth criminality. The universal periodic review of the Human Rights Council recommended that appropriate instruments for juvenile justice be established, highlighting the slow administration of justice and the need to improve the response to violence against women. Gender-based violence affects one in five women; reported cases have risen since 2011. Capacity constraints in reach, targeting and monitoring of social protection and care services, particularly for vulnerable populations, could lead to specific population groups being left behind in the country's development.

9. The engagement and participation of citizens in democratic processes is low, particularly among women and young people. Turnout in recent elections averaged 63.8 per cent for parliament and 44.6 per cent for the presidential election. Youth constitute an estimated 57 per cent of non-registered voters, and the majority of abstentions among registered voters are women. Women currently represent 23.6 per cent of elected parliamentarians (up slightly from 20 per cent in 2011) and 26 per cent of local councillors.

⁹ First-grade primary school enrolment rates for 2013-2014 varied between 87.7% (Tarrafal de Santiago) and 98.9% (São Domingos). Ministry of Education and Sport (2014).

¹⁰ A time use survey by INE (2012) found that women spend on average of 59h09m on non-remunerated work per week, against 38h10m spent by men.

¹¹ Property crimes increased 208% in Praia 2015-2016. Attorney General Report (2016).

10. Despite impressive reductions in under-five child mortality (17.5 per 1,000 live births), social and regional inequalities persist in access to quality health services, including antenatal and perinatal care. Although maternal mortality declined to 9.4 per 100,000 live births in 2014, notable annual variations persist (37.9 per 1,000 in 2013; 47 per 1,000 in 2015), indicating the need for continuous action to maintain gains. Anaemia is prevalent in 52 per cent of under-fives, and perinatal mortality accounts for 60 per cent of infant mortality. Nutrition that promotes early childhood development, the introduction of new vaccines, access to prenatal consultations and an emphasis on interventions in the first 1,000 days of life need to be enhanced if children are to realize their right to survive and develop.

11. The large proportion of young people highlights the need to focus on adolescent and youth health, particularly sexual and reproductive health, where unmet needs for family planning stand at 23.3 per cent for rural adolescents, and on empowering young people, particularly young women, to exercise their rights. Persistent adolescent pregnancy is linked to early sexual initiation without protection, the absence of comprehensive sex education, variable quality and accessibility of health services for youth, as well as gender inequality, poverty and social marginalization. Moreover, there is a need to increase the low demand for sexual and reproductive health services by the male adult population.

12. The impact of climate change, environmental degradation and natural disasters (volcanic eruptions, flash floods and droughts) on the country's small, tourism-dependent economy – and on poor people's livelihoods and assets – is potentially very high. National capacity limitations for developing a comprehensive approach to resilience and risk-reduction, including strengthening the resilience of communities, particularly women and children, are putting development gains at risk and perpetuating poverty and inequality. Similarly, policy frameworks and institutional capacities need strengthening to effectively mitigate and manage the trade-offs required to accelerate foreign direct investment and economic growth in key sectors, such as tourism and fisheries, while promoting environmental sustainability and green and blue growth. The availability, affordability and sustainability of water and energy supplies, particularly in the context of climate-related risks, are significant constraints for development and domestic and foreign investment, especially in the tourism sector.

13. The need to reform public administration, enabling it to act as an engine for inclusive, long-lasting and sustainable growth, underpins many of the country's development challenges. This requires improvements in data and information systems, linkages between policymaking, planning and implementation, and results monitoring in order to strengthen evidence-based and risk-informed decision-making and to effectively monitor poverty and inequality as well as progress towards the SDGs. The geographic fragmentation of Cabo Verde presents complex challenges for providing universal access to basic services, managing natural resources and protecting the environment and biodiversity. The operationalization of the country's commitment to decentralization and territorial development, which could reduce regional disparities in growth, employment and service delivery and accelerate progress towards the SDGs, requires technical support for policy development, implementation and local government capacity-building.

14. In a graduated middle-income country, with relatively few resident development actors, UNDP, UNFPA and UNICEF represent highly relevant and strategic development partners, particularly in response to the 2030 Agenda for Sustainable Development, with comparative advantages in providing high-level, cross-sectoral, integrated and impartial policy advice, underpinned by human rights and international standards, and the capacity to mobilize and coordinate strategic partnerships.

15. The evaluation of the previous country programme found that it played an important role in strengthening national capacities for achieving national development results and the Millennium Development Goals.¹² This contributed to increased capacities in public finance and accountability, exemplified by improvements in public

¹² Cabo Verde: Final evaluation of the common country programme document. Gesaworld (14 October 2016).

expenditure and financial accountability ratings (from C+ to B), and enhanced investment in family planning (through its inclusion in the national budget). It also contributed to better access to health and education, as illustrated by increases in institutional deliveries (from 78 per cent to 97 per cent), access to mother-to-child HIV prevention (now 98 per cent) and the proportion of children aged 4-6 years attending preschool (from 57 per cent to 85 per cent).

16. Continuing investment is required in adolescent sexual and reproductive health and rights, the political participation of youth and women, and the strengthening of the justice system, particularly justice for children. Guided by 2030 Agenda imperatives, the country programme is designed as an integrated, cross-sectoral response by UNDP, UNFPA and UNICEF to the country's complex development reality, tackling transformative areas that can have a multiplier effect for SDG achievement.

II. Programme priorities and partnerships

17. Inspired by the 2030 Agenda and responding to priorities of the PEDS, the proposed common country programme was elaborated with national counterparts and development partners. It is aligned with the United Nations Development Assistance Framework (UNDAF), 2018-2022, and with the respective strategic plans of UNDP, UNFPA and UNICEF. Focusing on achieving all the SDGs, it is anchored in the principles of gender equality, human rights, sustainability, resilience, and "leaving no one behind". It seeks to support Cabo Verde in creating an enabling policy environment with the preconditions necessary to achieve its national priority goals, protect development gains and reduce risks that could undermine its development trajectory, in line with the fully mainstreamed risk-reduction approach of Agenda 2030.

18. Programme priorities spring from the Government's vision for accelerating inclusive economic growth, social development and sovereignty, which can best be facilitated by harnessing the demographic dividend. Converting the demographic transition into sustainable and inclusive economic growth requires efforts to realize children's rights, empower women and youth to participate more successfully in the labour market, and implement climate-smart, risk-informed strategies that improve management of the environment, natural resources and risk. These efforts will be underpinned by governance reforms that consolidate a modern and inclusive State; an efficient, effective and locally responsive public administration; an enabling policy and regulatory environment capable of mobilizing strategic partnerships.

19. Programme components respond directly to strategic priorities of the PEDS, highlighted in the social, economic and sovereignty pillars, and to UNDAF outcomes. They reflect a national approach, with a focus on specific local interventions in selected municipalities, and a lifecycle approach, with adolescents, youth and women as the primary target groups, together with children and their caregivers. Working in partnership with the United Nations system – particularly the International Labour Organization (ILO), United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), United Nations Industrial Development Organization (UNIDO), United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (UN-Women) and World Health Organization (WHO) – the programme will support cross-sectoral approaches to SDG achievement, strengthening planning, data, monitoring and evaluation systems to monitor SDG progress.

20. A gender lens will be applied throughout all programming areas, with an estimated 15 per cent of the budget used to advance gender equality. Programme interventions will focus on policy advisory services, advocacy and institutional capacity-building. The programme will mainstream resilience, emergency preparedness and response across all components while supporting the Government's decentralization agenda. In each component, existing partnerships with key government sectors, United Nations agencies and development partners will be strengthened. Emphasis will be placed on reinforcing partnerships with the private sector, multilateral and bilateral organizations (including global and South-South cooperation), and civil society organizations, promoting innovative and integrated

financing frameworks that align financing with planning, in line with the Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development.

Priority 1: Sustainable development of human capital (SDGs 1, 3, 4, 5, 8, 10)

21. The programme will pursue an equity approach and the “leave no one behind” principle, addressing multidimensional poverty and inequality, by promoting the use of and improving access to high-quality, gender-sensitive, integrated and complementary education, health, social and child-protection services throughout the lifecycle. It will leverage partnerships with the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), UN-Women, WHO, the World Bank, international non-governmental organizations (NGOs) and foundations, and support access to the Global Partnership for Education. Conceptual and methodological tools will be developed for revising key sector policies and stimulating transformative and measurable change in three interlinked areas:

- (a) Strengthening the technical capacity of the Ministry of Health and NGOs to enhance the use of and equitable access to gender-sensitive child, adolescent and maternal health services, and improve participation in sexual and reproductive health services, focusing on integrated services for adolescents, including the prevention of HIV and sexually transmitted diseases;
- (b) Enhancing the capacity of the Ministry of Education to promote universal preschool education, successful transition to secondary school and the delivery of high-quality education and training services, to improve employment opportunities for young people;
- (c) Increasing investment in child protection by strengthening national capacities to improve stakeholder coordination, aligning national policies and systems for children’s rights with international standards, enhancing prevention and a holistic response to the sexual abuse and exploitation of children and improving parental practices for early childhood development.

Priority 2: Sustainable management of natural resources (SDGs 1, 2, 3, 6, 7, 9, 11, 12, 13, 14, 15)

22. The development trajectory and reduction of poverty and inequality in Cabo Verde are inexorably linked to its capacity to sustainably mitigate and manage risks and natural resources. While helping Cabo Verde to strengthen partnerships and access global financing mechanisms (such as the Global Environmental Facility and the Green Climate Fund), the programme will focus, in collaboration with the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), United Nations Environment Programme (UNEP), UNIDO and UN-Habitat, on three interlinked social, economic and governance priorities:

- (a) Implementing the national disaster-risk reduction strategy by strengthening institutional capacities for risk-informed planning and financing of development and improving emergency preparedness, resilience-building, response and recovery and mainstreaming child- and gender-sensitive climate and disaster-risk information across sector programmes;
- (b) Enhancing institutional mechanisms and community capacities to implement best practices in climate-change adaptation and mitigation, particularly regarding conservation and the sustainable use of natural resources, such as water and biodiversity, reducing the impact of climate risks on poverty and inequality, including by expanding renewable energy use and efficiency to enhance equal access to scarce energy and water resources;
- (c) Strengthening the integration of biodiversity conservation through terrestrial and marine biodiversity awareness and protection, and promoting green and blue economic growth by integrating sustainability into key economic sectors.

**Priority 3: Economic transformation and sustainable and inclusive growth
(SDGs 1, 2, 5, 8, 9, 10)**

23. Working with bilateral and multilateral partners, ILO, the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), UNIDO, UN-Women and WHO, the programme will support the formulation and implementation of gender-sensitive and child-centred policies and programmes that harness the demographic dividend for inclusive and sustainable economic growth and the creation of decent jobs, particularly for young women and men:

- (a) Strengthening efforts to upgrade the skills of women and young people within the framework of an education and vocational training policy; improving employability and entrepreneurship, business expertise and opportunities for self-employment; and creating an enabling environment for the development of micro and small enterprises;
- (b) Promoting inclusive local economic development in selected municipalities, specifically through the creation of multi-stakeholder dialogue mechanisms; and identifying and promoting local value chains, especially for women and youth, capitalizing on linkages with investments;
- (c) Supporting national efforts to enhance social protection and universal access to services (including health) for all vulnerable groups by designing and piloting a monitoring and evaluation system – with a special focus on young people, women, children and their caregivers – including through municipalization of the social protection system, to enhance access to social services and ensure that no one is left behind.

**Priority 4: Governance, public policies, partnerships and justice
(SDGs 1, 5, 10, 16, 17)**

24. The programme will focus on strengthening the capacity of civil society and the public administration to support the effective and efficient use of resources; to create spaces for citizens to participate more effectively in governance processes; to combat gender inequalities and gender-based violence; and to improve the response of the justice system to protect human rights. In partnership with bilateral and multilateral partners, the International Organization for Migration (IOM), UNODC and UN-Women, and supporting South-South and triangular cooperation and decentralized partnerships, particularly with the Portuguese-speaking African countries (PALOP), the Community of Portuguese Language (CPLP) countries and African small island developing States, the programme will:

- (a) Design and implement a capacity-building programme to improve strategic planning, results-based management, statistical systems, monitoring and evaluation, and coordination mechanisms at the central and local levels to strengthen SDG monitoring; empower citizens, particularly women and young people, to participate more effectively in political and decision-making processes, contributing to social cohesion and civic engagement in the country's development trajectory; support parliamentarians, civil society organizations and the media to engage in monitoring transparency and effectiveness in the use of public resources and progress towards key national development goals and to scrutinize gender equality in public policy and women's participation in politics;
- (b) Enhance equitable access to justice, particularly for children in contact with the law, by strengthening legal aid and integrated justice services; strengthen the capacity to implement the recommendations of the universal periodic review and help to build the capacity of civil society organizations to monitor the implementation of human rights commitments;
- (c) Support the implementation, monitoring and periodic evaluation of the Gender Equality Plan and the Gender-based Violence Law, including through training for health and education professionals and the police on prevention and response to gender-based violence, and by strengthening the capacity of community-based

organizations to use communication for development tools to effect behavioural changes.

25. Achieving the SDGs requires a coordinated and multidimensional approach to the development of partnerships and resource mobilization. Multilateral, South-South and triangular cooperation and decentralized partnership opportunities and innovative financial tools will be explored, including in enhancing domestic revenue and remittances, to secure the resources required to underpin the development of Cabo Verde. The programme will support the Ministries of Foreign Affairs and Communities and Finance in developing a “financing for sustainable development” strategy, and will support access to global funds, pooled funding and innovative development financing mechanisms, including domestic resource mobilization and remittances, in partnership with the World Bank, the African Development Bank and other bilateral, multilateral and decentralized cooperation actors.

III. Programme and risk management

26. This common country programme document outlines UNDP, UNFPA and UNICEF contributions to national results and serves as the primary unit of accountability to the Executive Boards for results alignment and resources assigned to the programme at the country level. Accountabilities of managers at the country, regional and headquarters levels with respect to country programmes are prescribed in the programme and operations policies and procedures, and the internal control framework.

27. The programme will be implemented by the Joint Office of UNDP, UNFPA and UNICEF in Cabo Verde, established in 2006 as a unique model for the integration of United Nations programmatic and operational activities in a small country context within the framework of United Nations reform,¹³ enabling each agency to build on and complement the others’ strengths;¹⁴ it is uniquely positioned to respond to the challenges of 2030 Agenda implementation. The final evaluation of the previous common country programme found the model to be an effective mechanism, facilitating coherent and relevant technical assistance, and achieving operational efficiency gains and programme synergies. It recommended the integration of the monitoring and evaluation systems of the three agencies and better alignment of programme priorities and organizational structure. The human resource structure will be realigned, enhancing planning, monitoring and evaluation capacities, to support continual improvement.

28. The Joint Office will continually seek innovative solutions to efficiently support the interventions of the three agencies in a holistic manner, providing a unique platform for the integrated approach required by the 2030 Agenda, and leveraging coordinated action within the United Nations system, in a “Delivering as one” context, to support SDG implementation. UNDP will continue to provide the fully integrated operational platform for the Joint Office, creating economies of scale for the representation of the three agencies. The programme will be nationally executed under the coordination of the Ministry of Foreign Affairs and Communities, and managed within the framework of the UNDAF – giving preference, whenever possible, to joint programming and joined-up work with United Nations system agencies. Projects will use the most appropriate implementation modality to ensure the effective and efficient delivery of nationally owned, sustainable results. The Joint Office is compliant with the harmonized approach to cash transfers, and will evaluate the capacity of all implementing partners, including risk assessment and the identification of corrective actions. An annual assurance plan will be developed with a programme of spot checks, site visits and audits.

29. The programme is susceptible to a variety of risks, which will be continually monitored and evaluated, using institutional mapping, risk analysis and tracking tools.

¹³ United Nations General Assembly resolution 59/250 of 17 December 2004.

¹⁴ In line with the annex to common chapter in the respective strategic plans, 2018-2021.

All programme and project documents will explicitly evaluate and manage risks to minimize any impact on results; they will be regularly assessed during implementation.

30. Financial and economic shocks could lead to a reduction in overall programme resources and economic instability. This will be mitigated through a financing for development assessment, providing the basis for the development of resource mobilization and partnership strategies to strengthen relationships with existing bilateral and multilateral development partners¹⁵ and to diversify the resource base, exploring opportunities for innovative partnerships, particularly South-South, triangular and decentralized cooperation.

31. Enhancing the capacity of Cabo Verde to manage climate-related and natural hazards is a core programme component aimed at reducing risks and strengthening the resilience of communities, institutions, businesses and infrastructure. Support for the implementation of the government disaster risk-reduction strategy and the use of UNDP positioning to leverage climate and environmental financing will simultaneously mitigate risks to the programme.

32. Territorial fragmentation increases transaction costs, and implies a risk that interventions will not always reach the poorest and most vulnerable. The programme will strengthen national planning, information and monitoring systems, at both the central and local levels, to improve evidence-based policymaking and continually review progress towards the SDGs. Support to the decentralization process will improve efficiency by enhancing local government financial and decision-making authority.

33. In accordance with UNDP/UNFPA/UNOPS Executive Board decision 2013/9, all UNDP direct costs associated with project implementation will be charged to the concerned projects.

IV. Monitoring and evaluation

34. UNDP, UNFPA and UNICEF will support national monitoring, evaluation and statistical systems, specifically on SDG integration, to increase available evidence to support policy analysis and planning. The focus will be on national data, information and evidence, including civil registration and vital statistics, as a basis for reporting, capitalizing on strong partnerships with the National Institute of Statistics (INE) as well as research centres and universities. Efforts will be redoubled to strengthen the capacity of the agencies responsible for producing, analysing and publishing data to ensure that information is current, reliable and disaggregated by gender and age or other categories, including regional, urban, peri-urban and rural subcategories.

35. The United Nations and government results groups will oversee programme monitoring. Agency-specific indicators will be tracked through an integrated monitoring and evaluation system, with common indicators based on the resource and results framework, interfacing with monitoring and evaluation systems of the three agencies.

36. Approximately 5 per cent of the annual budget will be earmarked for monitoring and evaluation and for a multi-year research agenda supporting, whenever possible, national efforts to overcome data deficiencies and produce high-quality information. Data and evidence will be used to track performance, inform decisions and undertake output and outcome progress reviews as well as joint annual reviews within the framework of UNDAF monitoring arrangements. The Joint Office will draw on data produced (in-country and regionally) by other United Nations agencies and bilateral and multilateral development partners. The Joint Office will consolidate the use of gender-impact measurement tools, such as gender markers, gender-based planning and budgeting, both for internal reporting and the monitoring of public policies and plans.

¹⁵ Brazil, Japan, Luxembourg, Portugal, Spain, the Portuguese-speaking African countries (Angola, Cabo Verde, Equatorial Guinea, Guinea-Bissau, Mozambique, São Tomé and Príncipe), the World Bank, the African Development Bank, the Arab Development Bank and the European Union.

Annex. Results and resources framework for Cabo Verde (2018-2022)

National priority: Welfare State, human capital, quality of life and combating inequalities (PEDS social pillar) (SDGs 1, 3, 4, 5, 8, 10)						
UNDAF outcome: (1.1) By 2022, Cabo Verdeans, particularly the most vulnerable, have improved access to, and use more quality health and education services, and benefit more from social and child protection and social inclusion, which are gender-sensitive, throughout their life cycle						
UNFPA Strategic Plan outcome: (1) Every woman, adolescent and youth everywhere, especially those furthest behind, have fully exercised their reproductive rights and used integrated sexual and reproductive health services free of coercion, discrimination and violence						
UNICEF Strategic Plan outcomes: (1) Every child survives and thrives; (2) Every child learns; (3) Every child is protected from violence and exploitation; (5) Every child has an equitable chance in life						
UNDAF outcome	Source of data collection and responsibilities	Indicative country programme outputs and indicators (Frequency is annual unless otherwise indicated)	Major partners	Indicative resources by outcome (United States dollars)		
				Regular	Other	Total
<u>Indicator 1.1.2:</u> Rate of adolescent pregnancy (15-19 years) Baseline: 14%; Target: 10%	<i>Source:</i> Demographic and Health Survey (IDSR) <i>Responsibility:</i> Ministry of Health and Social Security (MHSS)	<u>Output 1.1:</u> National and local capacity enhanced to provide access and promote effective use of integrated and high-quality, gender-responsive health services, including sexual and reproductive health, especially for adolescents and youth 1.1.1: Number of health facilities providing integrated adolescent-friendly health services <i>Baseline:</i> 3; <i>Target:</i> 11 <i>Source:</i> MHSS annual reports <i>Responsible:</i> UNFPA 1.1.2: Number of district health delegations that have integrated adolescent health interventions within local health plans <i>Baseline:</i> 3; <i>Target:</i> 11 <i>Source:</i> MHSS annual reports <i>Responsible:</i> UNICEF	Ministries of Health and Social Security; Education; Family and Social Inclusion; Local Education Partners Group; Cabo Verde Institute for Children and Adolescents; Verde Fam; Portugal, Brazil, Spain; Global Partnership for Education; World Bank; UNESCO, UN-Women; WHO	UNDP: 0 UNFPA: 990,000 UNICEF: 2,000,000	UNDP: 0 UNFPA: 900,000 UNICEF: 2,696,000	UNDP: 0 UNFPA: 1,890,000 UNICEF: 4,696,000
<u>Indicator 1.1.5:</u> Population with access to integrated care services (by sex/age) Baseline: 0; Target: TBD	<i>Source:</i> Ministry of Family and Social Inclusion (MFSI) reports <i>Responsibility:</i> MFSI	<u>Output 1.2:</u> National and local capacity for maternal, perinatal and child-health services strengthened 1.2.1: Number of district health delegations providing care for children with multiple micronutrient powder <i>Baseline:</i> 10; <i>Target:</i> 22 <i>Source:</i> MHSS annual report <i>Responsible:</i> UNICEF 1.2.2: Percentage of district health delegations with at least one infrastructure integrating early child development in their child development monitoring services with nutrition services as entry point <i>Baseline:</i> 0; <i>Target:</i> 30%				
<u>Indicator 1.1.1:</u> Prevalence of anaemia in children aged 0-5 years (by municipality) Baseline: 52.4%; Target: 39%	<i>Source:</i> MHSS <i>Responsibility:</i> MHSS					

		<i>Source:</i> MHSS annual reports <i>Responsible:</i> UNICEF 1.2.3: Existence of a functional national health information system for maternal, child and adolescent health, including reproductive health <i>Baseline:</i> 0; <i>Target:</i> 1 <i>Source:</i> MHSS annual reports <i>Responsible:</i> UNFPA				
<u>Indicator 1.1.6:</u> Rate of access to preschool education (by sex/urban/rural) <i>Baseline:</i> 85%; <i>Target:</i> 100%	<i>Source:</i> Ministry of Education (ME) annual reports <i>Responsibility:</i> ME	<u>Output 1.3:</u> Educational learning outcomes for girls and boys enhanced and relevant to the country's development potential 1.3.1: Existence of a functional integrated early childhood education programme <i>Baseline:</i> 0; <i>Target:</i> 1 <i>Source:</i> ME annual report <i>Responsible:</i> UNICEF 1.3.2: Number of adolescents reached by a comprehensive sexuality education programme aligned with international standards <i>Baseline:</i> 0; <i>Target:</i> 40,000 <i>Source:</i> ME, NGO annual reports <i>Responsible:</i> UNFPA 1.3.3: Existence of a comprehensive special education programme <i>Baseline:</i> 0; <i>Target:</i> 1 <i>Source:</i> ME annual reports <i>Responsible:</i> UNICEF				
<u>Indicator 1.1.7:</u> Percentage of children with satisfactory learning outcomes in math and Portuguese at end of primary school <i>Baseline:</i> 34.8% (math), 30.2% (Portuguese); <i>Target:</i> 66%	<i>Source:</i> ME annual reports <i>Responsibility:</i> ME					
<u>Indicator 1.1.8:</u> Number of children at risk of exclusion reached by the child protection system (including public and NGO institutions) <i>Baseline:</i> 2,800; <i>Target:</i> 3,600	<i>Source:</i> Cabo Verdean Institute for Children and Adolescents (CVICA) annual reports <i>Responsibility:</i> CVICA	<u>Output 1.4:</u> Access to inclusive and equitable child protection services enhanced 1.4.1: Existence of a national policy for child protection aligned with the child rights convention <i>Baseline:</i> 0; <i>Target:</i> 1 <i>Source:</i> MFSI <i>Responsible:</i> UNICEF 1.4.2: Existence of an integrated child protection information and monitoring system <i>Baseline:</i> 0; <i>Target:</i> 1 <i>Source:</i> MFSI annual report <i>Responsible:</i> UNICEF 1.4.3: A national multi-stakeholder communication for development strategy to prevent and fight child sexual abuse and exploitation is designed and implemented				

		Baseline: 0; Target: 1 Source: Institute for Children and Adolescents (ICCA) annual report Responsible: UNICEF				
National priority: New economic growth model -- Valuing the islands and endogenous resources (PEDS economic pillar); (SDGs 1, 2, 3, 6, 7, 9, 11, 12, 13, 14, 15)						
UNDAF outcome: (2.1) by 2022, all people, particularly the most vulnerable, benefit from enhanced national and local capacity to apply integrated and innovative approaches to the sustainable and participative management of natural resources and biodiversity, climate change adaptation and mitigation, and disaster-risk reduction.						
UNDP Strategic Plan outcomes: (Signature solution 4) Promote nature-based solutions for a sustainable planet; (IRRF Outcome 3) Sustainable planet. (Signature solution 3) Enhance prevention and recovery for resilient societies; (IRRF Outcome 4) Resilient societies UNFPA Strategic Plan outcomes: (1) Focus on the achievement of universal access to sexual and reproductive health, enabled by population dynamics, human rights and gender equality; (4) Mainstreaming demographic intelligence to improve the responsiveness, targeting and impact of development policies, programmes and advocacy, addressing the vulnerability of the population to disasters and humanitarian crises UNICEF Strategic Plan outcome: (4) Every child lives in a safe and clean environment						
UNDAF outcome	Source of data collection and responsibilities	Indicative country programme outputs and indicators (Frequency is annual unless otherwise indicated)	Major partners	Indicative resources by outcome (United States dollars)		
				Regular	Other	Total
<u>Indicator 2.1.1:</u> Proportion of municipalities that incorporate and implement principles of sustainable urban development in the planning process Baseline: 1; Target: 5 <u>Indicator 2.1.3:</u> Percentage of selected municipalities that integrate resilience and adaptive capacity to climate-related hazards and natural disasters in their development strategies Baseline: 0; Target: 50% <u>Indicator 2.1.4:</u> Rate of integration of renewable energy for electricity production	Source: Municipal monitoring reports Responsibility: Municipal governments Source: National Platform for Disaster Risk Reduction (NPDRR) Responsibility: NPDRR Source: National Directorate of Energy (NDE) annual report	<u>Output 2.1:</u> Selected institutions have strengthened technical and operational capacities to mainstream child and gender-sensitive disaster-risk reduction into national and local development policies 2.1.1: Percentage of selected national institutions that integrate risk reduction in their policies, strategies and budgets with a gender perspective Baseline: 4%; Target: 50% Source: NPDRR Responsible: UNDP 2.1.2: Percentage of municipalities that integrate child and gender-sensitive risk information including climate risk in the plans, strategies and budgets Baseline: 14%; Target: 50% Source: NPDRR Responsible: UNICEF 2.1.3: Existence of an integrated strategy for risk and vulnerability reduction through water, sanitation and hygiene in schools Baseline: 0; Target: 1 Source: ME annual reports Responsible: UNICEF	Ministries of Internal Affairs; Agriculture and Environment; Education; Economy and Employment; National Institute of Meteorology and Geophysics; National Water and Sanitation Agency; municipalities; Economic Regulatory Agency; civil society organizations; Luxembourg; Japan; Spain; Portugal; USA; Green Climate Fund; ECOWAS; European Union;	UNDP: 1,020,000 UNFPA: 0 UNICEF: 225,000	UNDP: 12,815,000 UNFPA: 0 UNICEF: 250,000	UNDP: 13,835,000 UNFPA: 0 UNICEF: 475,000

Baseline: 20%; Target: TBD	Responsibility: NDE	<u>Output 2.2:</u> Selected government institutions and local communities have enhanced technical capacity to implement climate change adaptation and mitigation measures 2.2.1: Number of municipalities that adopt gender-sensitive, climate-smart practices for sustainable use of water resources in Joint Office-supported programmes <i>Baseline: 0; Target: 5</i> <i>Source:</i> Local development plans <i>Responsible:</i> UNDP 2.2.2: Number of municipalities carrying out mandatory enforcement of the new energy efficiency code <i>Baseline: 0; Target: 5</i> <i>Source:</i> Municipal monitoring reports <i>Responsible:</i> UNDP <u>Output 2.3:</u> Enhanced legal, policy and institutional frameworks are in place for conservation, sustainable use and access, and benefit-sharing of natural resources, biodiversity and ecosystems 2.3.1: Number of institutional policy frameworks in place for conservation, sustainable use of natural resources, biodiversity and ecosystems <i>Baseline: 0; Target: 3</i> <i>Source:</i> NDE <i>Responsible:</i> UNDP 2.3.2: Number of terrestrial and marine areas of global importance that have management instruments in place for conservation, sustainable use and valorization of biodiversity and ecosystem <i>Baseline: 17; Target: 28</i> <i>Source:</i> NDE annual reports and Protected Areas System Management Unit; <i>Responsible:</i> UNDP 2.3.3: Percentage of tourism operators doing business in protected areas complying with national standards for sustainable tourism <i>Baseline: 0; Target: 80%</i> <i>Source:</i> Ministries of Economy and Employment and Environment <i>Responsible:</i> UNDP	African Development Bank (AfDB); World Bank; FAO; Global Environment Facility; Inter-Agency Secretariat of the International Strategy for Disaster Reduction; UNEP; UN-Habitat; UN-Women; UNIDO; WHO			

National priority: New economic growth model (PEDS economic pillar); (SDGs 1, 2, 5, 8, 9, 10)						
UNDAF outcome: (3.1) By 2022, all Cabo Verdeans of working age, particularly women and youth, benefit from decent work through economic transformation in key sectors, which leads to more sustainable and inclusive economic development						
UNDP Strategic Plan outcomes: (Signature solution 1) Keeping people out of poverty; (IRRF Outcome 1) Freedom from poverty UNFPA Strategic Plan outcomes: (2) Every adolescent and youth, in particular adolescent girls, is empowered to realize their sexual and reproductive health and reproductive rights, and participate in sustainable development, humanitarian action and peacebuilding; (4) Everyone, everywhere is counted and accounted for, in the pursuit of sustainable development UNICEF Strategic Plan outcome: (5) Every child has an equitable chance in life						
UNDAF outcome	Source of data collection and responsibilities	Indicative country programme outputs and indicators (Frequency is annual unless otherwise indicated)	Major partners	Indicative resources by outcome <i>(United States dollars)</i>		
				Regular	Other	Total
<u>Indicator 3.1.2:</u> Number of informal production units by activity sector, gender and age of owner <i>Baseline:</i> 33,228 (total) (Women: 20,767; Men: 12,460) <i>Target:</i> decrease by 15,000 informal production units <u>Indicator 3.1.3:</u> Unemployment rate (over 15 years) by sex/age/area of residence <i>Baseline:</i> 15% (Women: 17.4%; Men: 12.9%) <i>Target:</i> 8.8% <u>Indicator 3.1.5:</u> Proportion of jobs in selected sectors of total jobs <i>Baseline:</i> 19.7% (agriculture, livestock, hunting, forestry and fisheries), 9.9% (industry), 7.8%	<i>Source:</i> National Institute for Statistics (INE) <i>Responsibility:</i> INE <i>Source:</i> INE <i>Responsibility:</i> INE <i>Source:</i> INE <i>Responsibility:</i> INE	<u>Output 3.1:</u> The Ministries of Finance, Economy and Employment have strengthened institutional capacity for the formulation and implementation of policies and programmes that harness the demographic dividend for inclusive and sustainable economic growth 3.1.1: Extent to which sector programmes related to the promotion of economic growth are pro-poor, gender- and age-sensitive <i>Baseline:</i> 1; <i>Target:</i> 4 <i>Source:</i> Ministry of Finance (MFF) <i>Responsible:</i> UNDP 3.1.2: Number of analyses of the implications of the demographic dividend elaborated and used in public policymaking <i>Baseline:</i> 1; <i>Target:</i> 3 <i>Source:</i> National Directorate of Planning <i>Responsible:</i> UNFPA 3.1.3: Number of child poverty analyses elaborated and used in public policymaking <i>Baseline:</i> 0; <i>Target:</i> 2 <i>Source:</i> MHSI <i>Frequency:</i> Biannual <i>Responsible:</i> UNICEF	Ministries of Finance; Economy and Employment; Family and Social Inclusion; INE; municipalities; chambers of commerce; NGO Platforms; Brazil; France; Luxembourg; Portugal; Spain; USA; European Union; AfDB; World Bank; FAO; ILO; UNICEF National Committees; UNIDO; UN-Women	UNDP: 480,000 UNFPA: 200,000 UNICEF: 600,000	UNDP: 5,000,000 UNFPA: 625,000 UNICEF: 250,000	UNDP: 5,480,000 UNFPA: 825,000 UNICEF: 850,000

(accommodation and restaurant) <i>Target:</i> TBD		<u>Output 3.2:</u> Young people and women have enhanced ability to secure employment, including self-employment 3.2.1: Number of young people and women that successfully complete technical and vocational training courses <i>Baseline:</i> 1,050; <i>Target:</i> 1,500 (youth: 525; women: 975) <i>Source:</i> National Institute for Professional Training reports <i>Responsible:</i> UNDP 3.2.2: Percentage of youth beneficiaries and women of employment and entrepreneurship programmes integrated in the labour market within three years <i>Baseline:</i> 60% (40% youth; 20% women) <i>Target:</i> 75% (50% youth; 25% women) <i>Source:</i> Institute of Employment and Professional Training reports <i>Responsible:</i> UNDP <u>Output 3.3:</u> Municipalities have strengthened technical capacities to develop integrated and SDG-aligned territorial development strategies that promote local employment opportunities particularly for youth and women 3.3.1: Percentage of members of local development platforms that are young women and men <i>Baseline:</i> 0; <i>Target:</i> 30% <i>Source:</i> Minutes of platform meetings <i>Responsible:</i> UNFPA 3.3.2: Number of elaborated territorial local economic development strategies that explicitly promote employment opportunities for youth and women <i>Baseline:</i> 0; <i>Target:</i> 6 <i>Source:</i> Municipal assembly minutes <i>Responsible:</i> UNDP <u>Output 3.4:</u> The Ministry of Family and Social Inclusion has enhanced technical capacity to ensure access to the social protection system by the most vulnerable groups, particularly women and children. 3.4.1: Existence of a functional integrated system for monitoring and evaluating the social protection programme				

		<i>Baseline: 0; Target: 1</i> <i>Source: MHSI reports</i> <i>Responsible: UNICEF</i> 3.4.2: Extent to which policy and institutional reforms increase access to social protection targeting the poor at municipal level (disaggregated by sex, rural and urban) <i>Baseline: 0; Target: 3</i> <i>Source: MHSI</i> <i>Responsible: UNDP</i>				
National priority: New State model (PEDS sovereignty pillar); (SDGs 1, 5, 10, 16, 17)						
UNDAF outcome: (4.1) By 2022, Cabo Verdean citizens benefit from a system of democratic governance and public administration that is more effective, transparent, and participative						
UNDP Strategic Plan outcomes: (Signature solution 2) Strengthen effective, accountable and inclusive governance; (IRRF Outcome 2) Inclusive governance UNFPA Strategic Plan outcome: (2) Every adolescent and youth, in particular adolescent girls, are empowered to realize their sexual and reproductive health and reproductive rights, and participate in sustainable development, humanitarian action and peacebuilding UNICEF Strategic Plan outcome: (5) Every child has an equitable chance in life						
UNDAF outcome	Source and frequency of data collection and responsibilities	Indicative country programme outputs and indicators (Frequency is annual unless otherwise indicated)	Major partners	Indicative resources by outcome (United States dollars)		
				Regular	Other	Total
<u>Indicator 4.1.1:</u> Number of national and local government programmes elaborated and implemented with results-based management approach <i>Baseline: 0</i> <i>Target: 1 (national), 12 (municipality), 3 (islands)</i> <u>Indicator 4.1.2:</u> Percentage of gender-sensitive local and national budget lines <i>Baseline: 0;</i> <i>Target: 70% of programmes with gender marker</i>	<i>Source:</i> PEDS, Sector and Municipal reports <i>Responsibility:</i> Ministry of Finance (MFF) <i>Source:</i> Minutes of meetings between elected representatives and public petitions <i>Responsibility:</i> MFF <i>Source:</i> Sector Budget Execution Report/Municipal Plans <i>Responsibility:</i> MFF	<u>Output 4.1:</u> Young people and women have enhanced capacities to engage in critical development issues and decision-making processes 4.1.1: Extent to which women's groups and youth groups have strengthened capacity to engage in critical development issues <i>Baseline: 1; Target: 3</i> <i>Source:</i> Youth and women organizations reports <i>Responsible:</i> UNDP 4.1.2: Number of girls and boys leading within civic engagement initiatives at national or local level in the context of the sustainable development goals. <i>Baseline: 0; Target: 200 (girls - 100; boys - 100)</i> <i>Source:</i> ICCA annual reports <i>Responsible:</i> UNICEF 4.1.3: Number of mechanisms at national and local levels that facilitate the participation of young people and adolescents in decision-making processes <i>Baseline: 0; Target: 4</i> <i>Source:</i> Platform meeting reports	Office of the Prime Minister, Ministries of Foreign Affairs, Finance and Justice, National Electoral Commission; National Commission of Human Rights and Citizenship; National Institute of Gender Equality and Equity; INE; municipalities; Parliament; Ombudsman; Attorney-General; Superior Council of Judicial Magistracy; bar associations; Budget Support	UNDP: 550,000 UNFPA: 500,000 UNICEF: 300,000	UNDP: 4,800,000 UNFPA: 400,000 UNICEF: 350,000	UNDP: 5,350,000 UNFPA: 900,000 UNICEF: 650,000

<u>Indicator 4.1.3:</u> Percentage of women elected to parliament and local government <i>Baseline:</i> 26.3% <i>Target:</i> 40.3% <u>Indicator 4.1.4:</u> Number of functional participation mechanisms for identification of priorities or public policies at national and local levels <i>Baseline:</i> 3 (national), 0 (local); <i>Target:</i> 4 (national), 8 (local)	<i>Source:</i> National Election Commission (NEC), Inter-Parliamentary Union <i>Responsibility:</i> NEC	<i>Responsible:</i> UNFPA	Group; National Association of Municipalities; NGO Platform Consultative Councils; France, Luxembourg; Portugal; Spain; USA; European Union; AfDB; World Bank; ILO, IOM; OHCHR; UN-Women, UNODC; WHO			
		<u>Output 4.2:</u> Public administrations at central and local levels are equipped with innovative strategies, capacities and tools to adequately implement and monitor the country's commitments to sustainable development. 4.2.1: Number of national and municipal reports that use updated and disaggregated data to monitor progress on sustainable development targets <i>Baseline:</i> 0; <i>Target:</i> National - 5; Municipal - 5 (consolidated reports) <i>Source:</i> MFF <i>Responsible:</i> UNDP 4.2.2: Number of national and selected sectoral development plans integrating population considerations and the demographic dividend <i>Baseline:</i> 0; <i>Target:</i> 4 <i>Source:</i> National/sector plans <i>Responsible:</i> UNFPA 4.2.3: Number of selected sector plans that integrate child-sensitive indicators and targets <i>Baseline:</i> 0; <i>Target:</i> 5 <i>Source:</i> National/sector plans <i>Responsible:</i> UNICEF				
<u>Indicator 5.1.1:</u> Functionality of a Resource Mobilization	<i>Source:</i> Ministry of Foreign and Communities Affairs	<u>Output 4.3:</u> The Government has enhanced technical capacity to establish and manage a partnership framework to mobilize financial and technical resources and to engage				

and Partnership Development mechanism <i>Baseline: 0; Target: 1</i>	(MFAC) and MFF <i>Responsibility: MFA, MFF</i>	civil society and the private sector in the implementation of the SDGs 4.3.1: Extent to which the sustainable development financing strategy with related coordination tools is elaborated <i>Baseline: 0; Target: 3</i> <i>Source: MFF</i> <i>Responsible: UNDP</i> 4.3.2: Number of new partnerships accessed to support the realization of children’s rights in Agenda 2030 <i>Baseline: 0; Target: 3</i> <i>Source: National Direction of External Policies</i> <i>Responsible: UNICEF</i> 4.3.3: Number of new technical and financial partnership accessed to support national implementation of the ICPD areas in the context of Agenda 2030 <i>Baseline: 0; Target: 3</i> <i>Source: MFF reports</i> <i>Responsible: UNFPA</i>				
<u>Indicator 5.1.2:</u> Number of formal, signed partnership agreements (South-South, triangular) <i>Baseline: 0</i> <i>Target: 4</i>	<i>Source: MFAC, MFF</i> <i>Responsibility: MFAC, MFF</i>					
<u>Indicator 5.1.4:</u> Number of CSOs that participate in the formulation and monitoring of development plans, budgets and public policies <i>Baseline: TBD</i> <i>Target: TBD</i>	<i>Source: MFF</i> <i>Responsibility: MFF</i>					
<u>Indicator 5.1.5:</u> Number of national SDGs progress reports submitted. <i>Baseline: 0</i> <i>Target: 4</i>	<i>Source: MFAC</i> <i>Responsibility: MFAC</i>					
UNDAF outcome: (4.2) By 2022, Cabo Verdeans, particularly women, youth and children, benefit from increased human security, improved social cohesion and a responsive and inclusive justice system that leads to the fulfilment of human rights						
UNDP Strategic Plan outcomes: (Signature solution 2) Strengthen effective, accountable and inclusive governance; (IRRF Outcome 2) Inclusive governance; (Signature solution 6) Strengthen gender equality; (IRRF Outcome 5) Gender equality UNFPA Strategic Plan outcomes: (3) Gender equality empowerment of all women and girls and reproductive rights achieved, with a focus on ending gender-based violence and harmful practices within the development and humanitarian continuum context; (4) Everyone, everywhere is counted, and accounted for, in the pursuit of sustainable development UNICEF Strategic Plan outcomes: (3) Every child is protected from violence and exploitation; (5) Every child has an equitable chance in life						
UNDAF outcome	Source of data collection and responsibilities	Indicative country programme outputs and indicators (Frequency is annual unless otherwise indicated)	Major partners	Indicative resources by outcome (United States dollars)		
				Regular	Other	Total
<u>Indicator 4.2.2:</u>	<i>Source: Demographic and</i>	<u>Output 4.4:</u> Institutions at central and local levels have		UNDP:	UNDP:	UNDP:

Proportion of women and girls who are victims of gender-based violence (by age/area of residence) <i>Baseline: 23%</i> (15-19: 14.9%, 20-29: 23.8%, 30-39: 25.8%, 40-49: 14.8%); <i>Target: 7%</i> <u>Indicator 4.2.4:</u> Percentage of universal periodic review (UPR) recommendations implemented <i>Baseline: 57%;</i> <i>Target: 90%</i> <u>Indicator 4.2.5:</u> Percentage of court cases with free legal support <i>Baseline: 10%</i> <i>Target: 25%</i> <u>Indicator 4.2.7:</u> Number of children and youth in detention centres <i>Baseline: 217 per year</i> <i>Target: 150 per year</i>	Reproductive Health Indicators reports <i>Responsibility: IDSR</i> <i>Source: Ministry of Justice and Labour (MoJL) reports</i> <i>Responsibility: MoJL</i> <i>Source: MoJL reports</i> <i>Responsibility: MoJL</i> <i>Source: MoJL reports</i> <i>Responsibility: MoJL</i>	enhanced capacity to effectively implement national instruments for the promotion of gender equality and combating gender-based violence 4.4.1: Number of municipalities that undertake gender-responsive planning and monitoring of service delivery <i>Baseline: 0; Target: 8</i> <i>Source: Municipal planning departments</i> <i>Responsible: UNDP</i> 4.4.2: Percentage of health and education professionals and police with competencies on GBV prevention and response <i>Baseline: Health - 11.6%; Education - 5.1%, Police - 22.5%;</i> <i>Target: Health - 50%, Education - 30%, Police - 70%</i> <i>Source: MHSS, ME and National Programme</i> <i>Responsible: UNFPA</i> 4.4.3: Number of community-based organizations capacitated with training and tools in C4D for behavioural change on gender stereotyping and discrimination affecting children and adolescents <i>Baseline: 0; Target: 13</i> <i>Source: Cabo Verdean Institute for Gender Equality and Equity reports</i> <i>Responsible: UNICEF</i> <u>Output 4.5:</u> The justice system has enhanced capacity to promote human rights, with a focus on women and children in contact with the law, and greater efficiency in the judicial process 4.5.1: Number of institutions and interministerial mechanisms effectively monitoring UPR recommendations and reporting on human rights instruments <i>Baseline: 1 (I: 1; IMM: 0); Target: 7 (I:6; IMM: 1)</i> <i>Source: MoJL</i> <i>Responsible: UNDP</i> 4.5.2: Number of judicial institutions able to deliver free legal aid to vulnerable groups <i>Baseline: 0; Target: 4</i> <i>Source: MoJL</i> <i>Responsible: UNDP</i> 4.5.3: Existence of an operational integrated child-sensitive justice case management information system <i>Baseline: 0; Target: 1</i> <i>Source: MFF reports</i> <i>Responsible: UNICEF</i>		450,000 UNFPA: 435,000 UNICEF: 300,000	2,500,000 UNFPA: 700,000 UNICEF: 250,000	2,950,000 UNFPA: 1,135,000 UNICEF: 550,000

Support to programme/cross-sectoral costs	UNFPA: 375,000 UNICEF: 900,000	UNFPA: 0 UNICEF: 189,800	UNFPA: 375,000 UNICEF: 1,089,800
TOTAL	Regular		UNDP: 2,500,000 UNFPA: 2,500,000 UNICEF: 4,325,000
	Other		UNDP: 25,115,000 UNFPA: 2,625,000 UNICEF: 3,985,800

9.1.5 Termos de Referencia

A continuación anéxanse os Termos de Referencia que mostran o rol do investigador no caso presentado, como experto en Gobernanza Democrática e Líder da avaliación.

Cape Verde

Common Country Programme Evaluation UNDP, UNFPA, UNICEF

Terms of Reference (TOR) for the recruitment of a Democratic Governance Specialist and Team Leader

Background

The Independent Evaluation Office (IEO) of the United Nations Development Programme (UNDP), the Evaluation Office of the United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF) and the Evaluation Office of the United Nations Population Fund (UNFPA) are jointly conducting an Common Country Programme Evaluation (CCPE) of the Cape Verde Common Country Programme to capture and demonstrate evaluative evidence of the joint office's contributions to development results at the country level, as well as the effectiveness of their organizations' strategy in facilitating and leveraging national effort for achieving development results. In Cape Verde, these three agencies operate under a Joint Office modality, which entail a single Common Country Programme Document (CCPD), delivered jointly by the three agencies.

The IEO, the Evaluation Office of UNICEF, and the Evaluation Office of UNFPA (which comprise the Evaluation Management Group) are jointly hiring an independent consultant/evaluator to cover the area of democratic governance, citizen participation, justice, and human rights s (**outcomes 4 and 5**) under the Cape Verde Country Programme for the 2018-2021 cycle. The consultant will also support the assessment of cross-cutting issues such as gender equality, partnerships, coordination, capacity development, among others.

The evaluation team will be led by a **Team Leader**, who will have additional responsibilities to cover operational aspects of the Joint Office and consolidate the overall evaluation report.

The assignment is home-based (tentatively scheduled for July–November 2021).

Duties and responsibilities

Under the guidance of the Evaluation Management Group the consultant will:

- conduct preliminary research and desk review of relevant documents provided by the Evaluation Management Group and the Joint Office for the assigned thematic area;
- develop a data collection plan including the data collection instruments to be used and a list of key stakeholders for interviews;

- together with other team members, conduct data collection activities with a focus on the governance, including transversal functions, such as coordination, coherence, monitoring and evaluation (M&E); innovation; resource mobilization; strategic partnerships, etc;
- collect, analyse and synthesize primary and secondary data for the assigned thematic area, through interviews and meetings (virtual) with relevant UN staff, and key partners such as government counterparts, beneficiaries, local partners, civil society organisations, private sector and academia;
- conduct data collection activities for the assessment of the assigned thematic area (Outcome 2) and cross-cutting issues as might be required;
- participate and contribute to the team's working sessions, including the analysis workshop and presentation of preliminary evaluation findings to the Joint Country Office in Cape Verde at the end of the data collection activities;
- prepare an outcome analysis paper for the assigned thematic area and revise it as needed, as per comments received from the Evaluation Management Group; and
- contribute to the preparation of the final Common Country Programme Evaluation report, as well as the following revisions based on the comments received from the Evaluation Management Group, Joint Office, Regional Bureau/Offices, and other stakeholders; and
- Participate together with the Evaluation Management Group in a post-evaluation stakeholder workshop presenting the key findings to reference group and broader stakeholders.

Additional tasks as a result of Team Leader role

- conduct preliminary research and desk review of relevant documents provided by the Evaluation Management Group and the Joint Office focusing on organizational effectiveness and efficiency of the Joint Office;
- lead the consolidation of the inception report based on inputs from other team members, including a robust inception plan for the following data collection, analysis and reporting phase for approval by the Evaluation Management Group;
- conduct data collection activities with a focus on organizational effectiveness and efficiency including transversal functions of the Joint office, such as coordination, coherence, monitoring and evaluation (M&E); innovation; resource mobilization; strategic partnerships, etc;
- lead and contribute to the team's working sessions, including the analysis workshop and presentation of preliminary evaluation findings to the Joint Office in Cape Verde at the end of the data collection activities;
- synthesize contributions from other team members and lead the preparation of the draft and final Common Country Programme Evaluation report, as well as the following revisions based on the comments received from the Evaluation Management Group, Joint Office, Regional Bureau/Offices, and other stakeholders;
- assume sole responsibility in ensuring the consistency, quality and timely delivery of expected products, and overall coordination with the evaluation management group.

Expected outputs and indicative timeframe

The consultant, working under the leadership of the Evaluation Management Group, will contribute to ensuring the overall quality of the evaluation, including the timely delivery of the draft outcome analysis paper and of the intermediate outputs in the task areas previously stipulated. No payment will be processed until the deliverables have been fully approved by the Evaluation Management Group. The deliverables include:

- Contribution to the Inception report: a report containing a summary of the context and background in the thematic area, a description of the theory of change of the CCPD in the thematic area, proposed methodology, proposed stakeholder list, data gaps, evaluation matrix. The EMG will provide an outline and guidance on the preparation of the inception report. As annexes the report should include data collection tools and protocols; List of missing/additional documentation to request from Joint Office, if any; evaluation matrix; list of people met; list of documents consulted. (July/August)
- Contribution to the Draft evaluation report: a report containing triangulated findings, conclusions and recommendations in the assigned thematic area, according to the template and guidelines provided by the EMG. The report should cover all areas identified in the evaluation matrix and the evaluation ToR. The report should include the necessary annexes according to EMG guidelines.
- Contribution to the Final evaluation report and stakeholder workshop: Finalize the CCPE report and together with the evaluation management group, incorporating inputs and comments from the EMG, JO and other stakeholder. Participate in final presentations to stakeholders remotely. This should be done within two weeks of acceptance of the final evaluation report.

All deliverables will be reviewed and approved by the Evaluation Management Group (EMG). All key products and the Common Country Programme Evaluation report will be produced in English. It will follow the standard UNEG publication guidelines.

Additional outputs as a result of Team Leader role:

- Compilation of inputs and preparation of the Inception report: The inception report is expected to constitute the design, evaluation matrix, approach and methodology of the evaluation and workplan of the evaluation team, and any additional protocol questions, tools and instruments necessary for data collection addressing the five outcome areas. A template will be provided for this purpose. (July/August)
- Compilation of inputs and preparation of the draft evaluation report: Systematize analytical reports produced by other team members to specific thematic/outcomes areas and lead the preparation of draft evaluation report. Comments and changes by the evaluation management group and evaluation reference group should be retained by the evaluation team to show how they have addressed comments. In addition, the team leader will have the specific responsibility of covering the evaluation questions related to the operational and managerial issues related to the Joint Office modality. (October/November)
- Final evaluation report and stakeholder workshop: Finalize the CCPE report and together with the evaluation management group, participate in final presentations to stakeholders remotely. (November/December)

All key products and the Common Country Programme Evaluation report will be produced in English. It will follow the standard UNEG publication guidelines.

9.2 ANEXO: CASO AVALIACION DE PROXECTO

9.2.1 Ferramentas de avaliación: entrevistas

Elaboráronse os seguintes protocolos para estruturar os contidos das entrevistas cos principais actores. En todo caso, esta proposta xenérica axustouse en función dos interlocutores de cada sesión de traballo.

Táboa 29. Guión de entrevista semiestructurada.

<i>Script for the UN staff</i>
General information: internal organization, country program outputs of its responsibility, main implementing partners
To what extent has the need for reform been grounded in evidence-based problem analysis and to what extent does it correspond to the needs of the target groups? RELEVANCE
To what extent the results achieved through the implementation of the PHC Policy Reform impacted in the child mortality reduction? RELEVANCE - EFFECTIVENESS
How relevant were the government's PHC reforms and policies to national goals and achievements in respect to reduced infant and child mortality rates (ICMR)? RELEVANCE
To what extent have the reforms and UNICEF interventions taken into account international standards and good practices? RELEVANCE
What interventions within the framework of PHC system for mother and child care were the most and least effective? Were these interventions sufficient to achieve the goal to reduce ICMR? EFFECTIVENESS
How effective were the home visiting model implementation mechanisms (coordination, management, etc.) in achieving the current results/outputs of the project? EFFECTIVENESS
How effective was the implementation process of the PHC Policy? (Effectiveness) (identify internal or external limiting factors / challenges that hinder the achievement of the expected health results), What resources were used, were these enough? EFFICIENCY
What strategies of the government, partners and actors were the most efficient in improving PHC and achieving lower ICMR? What interventions were the most cost effective in providing PHC services to pregnant women and families with children under 5? EFFICIENCY
To what extent the universal-progressive model of home visiting is more efficient than traditional approaches at PHC level? EFFICIENCY
Do you think that the country will be able to sustain the outputs and outcomes produced so far in the long term? Why/ Why not? What do you perceive as internal or external factors that limit the sustainability of the results? SUSTAINABILITY
Is the universal-progressive model of home visiting ready for national scale-up? What kind of systems and instruments have been setup to facilitate the rollout of the new home visiting model for a national replication? SUSTAINABILITY

How were cross cutting issues integrated: gender, human rights, humanitarian response, capacity building?
STRATEGIC ALIGNMENT

Request information on outputs achievements so far, unexpected results; with detail of the sources of information on output and outcome indicators

Script for government stakeholders

In what policy area have you participated in the PHC policy reform?

How effective was the process of reform implementation? Did you find any obstacles that hinder an effective collaboration and implementation? RELEVANCE - STRATEGIC ALIGNMENT

To what extent has the need for reform been grounded in evidence-based problem analysis and to what extent does it correspond to the needs of the target groups? RELEVANCE

To what extent the results achieved through the implementation of the PHC Policy Reform impacted in the child mortality reduction? RELEVANCE - EFFECTIVENESS

How relevant were the government's PHC reforms and policies to national goals and achievements in respect to reduced infant and child mortality rates (ICMR)? RELEVANCE

To what extent have the reforms and UNICEF interventions taken into account international standards and good practices? RELEVANCE

What interventions within the framework of PHC system for mother and child care were the most and least effective? Were these interventions sufficient to achieve the goal to reduce ICMR? EFFECTIVENESS

How effective were the home visiting model implementation mechanisms (coordination, management, etc.) in achieving the current results/outputs of the project? EFFECTIVENESS

How effective was the implementation process of the PHC Policy? (Effectiveness) (identify internal or external limiting factors / challenges that hinder the achievement of the expected health results), What resources were used, were these enough? EFFICIENCY

What strategies of the government, partners and actors were the most efficient in improving PHC and achieving lower ICMR? What interventions were the most cost effective in providing PHC services to pregnant women and families with children under 5? EFFICIENCY

To what extent the universal-progressive model of home visiting is more efficient than traditional approaches at PHC level? EFFICIENCY

Do you think that the country will be able to sustain the outputs and outcomes produced so far in the long term? Why/ Why not? What do you perceive as internal or external factors that limit the sustainability of the results? SUSTAINABILITY

Is the universal-progressive model of home visiting ready for national scale-up? What kind of systems and instruments have been setup to facilitate the rollout of the new home visiting model for a national replication? SUSTAINABILITY
How were cross cutting issues integrated: gender, human rights, humanitarian response, capacity building? STRATEGIC ALIGNMENT
What aspects would you like to highlight about the partnership with UNICEF Country Office? Both positive and those which need to be improved. Also about some important cross cutting issues: capacity building, humanitarian response and ability to establish effective partnerships. EFFICIENCY- ADDED VALUE
Request information on outputs achievements so far, unexpected results; with detail of the sources of information on output and outcome indicators

<i>Script for local stakeholders</i>
Presentation of the evaluation project and request for general information: internal organization, review the country program outputs of its responsibility, main implementing partners at local level
How effective has been the process of implementing the PHC policy? (From planning, goal setting, implementation, resources, management, results and sustainability). What degree of autonomy have you had to adapt the policy to the local reality? What is the type of relationship with central MOH officials, technical support, project control or other?
To what extent does UNICEF contribute to your organization's effective programme delivery/mandate and achievement of results? EFFICIENCY - EFFECTIVENESS
How effective were the home visiting model implementation mechanisms (coordination, management, etc.) in achieving the current results/outputs of the project? EFFECTIVENESS
To what extent the universal-progressive model of home visiting is more efficient than traditional approaches at PHC level? EFFICIENCY
To what extent are the regional priorities aligned to PHC policy at country level? RELEVANCE - SUSTAINABILITY
Is the universal-progressive model of home visiting ready for national scale-up? What kind of systems and instruments have been setup to facilitate the rollout of the new home visiting model for a national replication? SUSTAINABILITY
Do you believe that the project carried out locally can be extended to the whole country? What do you think is the best strategy to make this expansion SUSTAINABILITY
What were the main barriers at the local level for PHC policy design and implementation? - EFFECTIVENESS
What were the main benefits to the local population of the Home visiting model? - EFFECTIVENESS

9.2.2 Ferramentas de avaliación: grupos focais

Elaboráronse os seguintes protocolos para estruturar os contidos dos grupos focais a profesionais da saúde e a familias.

GRUPOS FOCAIS CON PROFESIONAIS DA SAÚDE

N Question/ staff number

- 1 What do you personally see as the most important aspect of your work? What do you feel proud of in your work?
- 2 In your opinion to what extent the home visiting services are important for and relevant to the needs of the most vulnerable children and families?
- 3 To what extent have you been equipped with necessary knowledge and practical skills to do your job?
- 4 Could you please explain to what extent you have all supplies required for the delivery of quality home visiting services?
- 5 How much supervision do you get and how useful supervision is? Who can they go to for help if they have a very challenging family?
- 6 Who do you see as the most vulnerable groups of children, their families and pregnant women? Have you been able to reach out to these groups? What are the barriers for this happening (or happening more)? What strategies have worked or been more successful?
- 7 What are key factors that impede provision of effective home visiting services? What makes it more challenging to do your job well? Please give examples.
- 8 In your opinion, would it be possible to achieve the same results with less resources? If yes, please give examples. If no, explain why.
- 9 Please explain how the quality of your services are monitored. How do you keep track of what you do? How do you or your supervisor know that you are doing a good job and providing services as expected? Where does this information go? What are the follow-up actions, if any? Please give concrete examples

GRUPOS FOCAIS CON FAMILIAS: Focus Group Discussion with relatives (mother, father, other) of children between 0-3 years old who received home visiting services, including the most vulnerable

FGDs with parents/caregivers of vulnerable children preferably including children with disabilities, single parents, economically vulnerable families/caregivers and ethnic minorities.

Introduce yourself : My name is ----- representing Evaluation team.

A brief introduction to the rules of focus groups

- The FGD will last for 60-90 minutes

- Your participation in this research is entirely voluntary. It is your choice whether to participate or not. The choice that you make will have no negative consequences on you.

- Your names will not be asked and recoded. Names will not be associated with responses. Everything said and done is confidential and will not be used outside the room except for the purposes of this research. We will not tell your home visitor anything about what you say;
- FGDs will be tape-recorded to allow us to have a complete notes. Records will be transcribed later and together with records will be kept in a secure place with limited access to non-authorized individuals for another 12 months.
- You are also requested to keep the information you get from other participants during the discussion in confidence.
- You do not have to talk about anything you do not want to, and you may end your participation in discussion at any time
- Every statement is right;
- Please do not hesitate to disagree with someone else, but we ask that any disagreements be respectful and civil;
- But do not all talk at once

Ask questions

1. How many children do you have and what is their age?
2. Have you ever been visited by home visitors after your child was born? If yes, how many times and at which ages? How did the home visitors identify themselves (e.g., as nurses, doctors, other kind of provider)? Did this person also visit you while you were pregnant?
3. What type of questions does the home visitor usually ask to find out whether there are any concerns you have about your child?
4. Please describe (give examples) what type of services they usually provide during the home visits. What do they do when they are visiting with you?
5. Could you tell what were the most important things you learned from the home visitor?
6. Can you provide examples when home visitors helped you to access other services? Please give examples of services you received with the help of home visitors

Probe for: - Helped to access social services in the community (including services for children with disabilities and developmental difficulties) - Helped to get social benefits - Helped the child to be admitted to a kindergarten or preschool program, or to child care - Helped you find needed services for family violence - Helped the child/the mother get access to health care services, including mental health services - Other

7. Please explain extent to which you think home visitors were or were not helpful in provision of guidance, information, counselling and in referring you to other services when needed.

Probe: - Explained importance of personal and home hygiene - Explained how to eat healthy - Explained about the negative impact of smoking, alcohol and substance use on family and child health - Other issues related to newborn care, breastfeeding, sleep, etc. - Gave you enough opportunity to ask questions you wanted - Spent enough time with you (by standard 60- 90minutes) - Got to know you as a person (or made an

effort to connect with you) - Tried to engage other members of your family (such as your partner or own parent)

8. Overall, how would you rate the quality of home visiting services on a scale “0 to 5” where “5” is highly satisfactory and “0” not satisfactory Probe: IF SCORE OF 5: What about the home visiting services makes you so highly satisfied? IF SCORE OF 1 or 2: What could the home visitor do differently to make you rate it more highly?

9. Would you advise and recommend other families with young children to use Home Visiting Services?

10. If there was one thing you could change about the home visiting services available in your community, what would it be?

11. Is there anything I haven’t asked about that you would like to tell me related to the topics we have discussed?

Bring the discussion to the closure

9.2.3 Ferramentas de avaliación: cuestionarios

Survey to UN staff

1. Please specify in what policy area you work for
2. What is your specific work related to health policies? Please provide a brief explanation.
3. What are the main capacity gaps for PHC policy sustainability (capacities, resources, motivation)? (Indicate from 1 to 7, being 1 not a gap and 7 very important gap)
 - Low capacity of health workers who deliver health services
 - Low capacity of Directors of PHC facilities
 - Low capacity of officials who define policies
 - Too normative health policy formulation
 - Inexistence of causal models and evidence-based in policy formulation
 - Understanding of local reality in policy formulation (top down approaches)
 - High professional rotation in service delivery
 - Budget is not enough
 - Low quantity of professional
 - Professional absenteeism
 - Poor training institutions
 - Lag of infrastructure, commodities and equipment
 - Lag in administrative processes
 - Lag of M&E / data for evidence based policies
 - Resistance to innovations from services delivery professionals
 - Resistance to innovations from policy makers professionals
 - Lag of inter-institutional cooperation
 - Other, please specify

4. In what way was the PHC policy formulated and implemented:
 - Defined, approved and operationalised at central level
 - Defined and approved at central level and operationalised at local level
 - Defined and operationalised at local level and approved at central level
 - Defined, approved and operationalised at local level
 Please provide brief explanation if another situation:

5. Has the UNICEF interventions stated:
 - Justification for intervention
 - The rationale for pilot selection
 - Number of potential beneficiaries
 - Expected contribution to CP outcome
 - Analysis of the possibility for scale up
 Please send by email the document/s with the supported information.

6. What focus had the UNICEF capacity development interventions in health field? (Indicate from 1 to 7, being 1 nothing and 7 very important)
 - on national standards and curriculum
 - on assessment, accreditation or evaluation
 - on building infrastructure or delivering inputs (commodities, equipment, etc)
 - on “hard knowledge” for service delivery (protocols, guidelines, use of technologies etc.)
 - on “soft knowledge” for service delivery (skills, behavioural change)
 - for target population

7. Did the intervention involve the application of?
 - The introduction of an innovation approach/technology in the country
Please state briefly which one
 - The application of knowledge/technology/approach already in national standards or protocols
Please state briefly which one
 - Both
Please state briefly which one

8. Did you do any kind of assessment about the effectiveness of the UNICEF health interventions? Yes/no
If yes, please explain briefly

9. Did you collaborate with other UN agencies in the field? If yes, please explain briefly

10. Do you have and would you like to provide any additional details on the previous points (sector gaps, intervention formulation, collaboration mechanisms) or further ideas? This would be very appreciated.

Survey to national stakeholders



1. Please indicate the type of organization you work for:

- Government,
 - NGO,
 - International organization,
 - Academia
 - Civil Society
 - Other, (please specify)
2. Please specify in what policy area your organization works for
3. Please indicate the size of your organization (number of staff): (in heads, not FTE)
- 1-50
 - 51-100
 - 101-250
 - 251-500
 - 500+
4. Please specify your work position at your organization
5. For how many years have you been collaborating with UNICEF?
- Less than one year
 - From 1 to 2 years
 - More than 3 years
 - More than 5 years
 - 10 years +
6. In which projects have you participated in collaboration with UNICEF Office for child mortality reduction?
7. How important is the partnership with UNICEF for your organization?
- Very important
 - Important
 - Moderately important
 - Slightly important
 - Not at all
8. Do you perceive that the collaboration between your organization and UNICEF has contributed to achieving sustainable results reducing child mortality?
- Yes
 - No

9. Has UNICEF made an effective contribution to:



10. What do you think are most important internal or external limiting factors / challenges that hinder the achievement of the expected results of the PHC
11. Please explain the main lessons learned so far, in implementation of PHC policy?
12. Would your organization like to continue collaborating with UNICEF in the following years?
 - Yes
 - No, (if No, please specify why)
13. Would you continue collaborating with UNICEF in the same way as before, or do you see the potential for upscaling or redefining the partnership?
 - Continue in the same way
 - Upscale / redefine (please explain):
14. Indicate any other comment relevant for you or your organization related to the PHC model

The survey should take around 10 minutes to be completed. The survey and all data collected will be anonymous and confidential and the findings will be analyzed in an aggregated level.

Survey to families. PCATool - Adult version

PRIMARY CARE ASSESSEMENT TOOL

PCATool - Adult version

Initiation: Presentation of the interviewer and the objectives of the study / evaluation.

INTRODUCTORY ITEMS

In this section, you must:

- 1 - Check availability of the person who does not have a household or family member / caregiver of the health unit then with an interview;
- 2 - Identify, according to your research /evaluation objectives, whether the person in question is eligible for the study / evaluation (application of the inclusion / exclusion criteria of your study / evaluation). Identify the person's name and, from then on, always use his/her name as a reference.
- 3 - Apply the Informed Consent Form;
- 4 - Continue with the interview.

PRIMARY CARE ASSESSEMENT TOOL

PCATool - Adult version

A - AFFILIATION LEVEL

A1 - Is there a doctor/nurse or healthcare service where you usually go when you get sick and need advice about your health?

- ☐ No
☐ Yes (Please provide name and address)

Name of provider or healthcare service: _____

Address: _____

A2 - Is there a doctor/nurse or healthcare service who knows you best as a person?

- ☐ No
☐ Yes, same doctor / nurse / health service as above
☐ Yes, different doctor / nurse / health service (Please provide name and address)

Name of provider or healthcare service: _____

Address: _____

A3 - Is there a doctor/nurse or health service that is most responsible for your health care?

- ☐ No
☐ Yes, same as A1 & A2 above
☐ Yes, same as A1
☐ Yes, same as A2
☐ Yes, different than A1 & A2 (Please provide name and address)

Name of provider or healthcare service: _____

Address: _____

For the interviewer: IDENTIFICATION OF THE HEALTHCARE SERVICE OR DOCTOR/NURSE TO BE ASSESSED.

NOW, the interviewer identifies the healthcare service that will be evaluated, according to the guidelines below:

- If the respondent indicated the same health service in the three questions, continue the rest of the questionnaire about that doctor / nurse or healthcare service. (Complete item A5).
- If the respondent answered two equal questions, continue the rest of the questionnaire about that doctor / nurse or healthcare service (Complete item A5).
- If all answers are different, continue the rest of the questionnaire about the doctor / nurse or healthcare service identified in question A1 (Complete item A5).
- If the respondent answered NO to two questions, continue the rest of the questionnaire about that doctor / nurse or healthcare service identified in the question to which the respondent answered YES. (Complete item A5).
- If the respondent answers NO to question A1 and indicates different answers to questions A2 and A3, continue the remainder of the questionnaire about that doctor / nurse or healthcare service indicated in A3 responses (Complete item A5).
- If the respondent answered NO to all three questions, please ask the name of the last doctor / nurse or healthcare service where the child consulted and continue the rest of the questionnaire about that doctor / nurse or healthcare service (Complete item A4 and A5).

A4 - Name of doctor / nurse or healthcare service last sought: _____

Explain to the interviewee that:

From now on, all of the following questions will be about:

A5 - _____
 ("name of the doctor/ nurse/ healthcare service"). (Proceed to Section B)

PRIMARY CARE ASSESSEMENT TOOL**PCATool – Adult Version****B – ACCESS OF FIRST CONTACT - UTILIZATION***Interviewer - for all upcoming questions use the Answers Card.*

Please, select the best option	Absolu tely, yes	Probably, yes	Probably, not	Absolu tely, not	Not sure
B1 - When you need a review appointment (routine consultation, check-up), do you go to your " <i>name of healthcare service/ or doctor / nurse</i> " before going to another healthcare service?	4	3	2	1	9
B2 – When you have a new health problem, do you go to your " <i>name of healthcare service/ or doctor / nurse</i> " before going to another healthcare service?	4	3	2	1	9
B3 – When you have to consult a specialist, does your " <i>name of healthcare service/ or doctor / nurse</i> " have to refer you?	4	3	2	1	9

PRIMARY CARE ASSESSEMENT TOOL
PCATool - Adult version

C - ACCESS OF FIRST CONTACT - ACCESSIBILITY

Interviewer - for all upcoming questions use the Answers Card.

Please, select the best option	Absolutely, yes	Probably, yes	Probably, not	Absolutely, not	Not sure
C1 - Does the "name of healthcare service/ or doctor / nurse" open on Saturday or Sunday?	4	3	2	1	9
C2 - Does the "name of healthcare service/ or doctor / nurse" open at least 3 days of the week until 8 PM?	4	3	2	1	9
C3 - When your "name of healthcare service/ or doctor / nurse" is open and you are sick, is there someone to attend you the same day?	4	3	2	1	9
C4 - When your "name of healthcare service/ or doctor / nurse" is open, do you get quick advice on the phone if you need to?	4	3	2	1	9
C5 - When your "name of healthcare service/ or doctor / nurse" is closed, is there a phone number that you can call when you are sick?	4	3	2	1	9
C6 - When your "name of healthcare service/ or doctor / nurse" is closed on Saturday and Sunday, and you get sick, does anyone else on the same day attend you?	4	3	2	1	9
C7 - When your "name of healthcare service/ or doctor / nurse" is closed, and you're sick at night, does anyone at the service attend you that night?	4	3	2	1	9
C8 - Is it easy to set the time for a review query (routine, "check-up") at "name of healthcare service/ or doctor / nurse"?	4	3	2	1	9

Please, select the best option	Absolutely, yes	Probably, yes	Probably, not	Absolutely, not	Not sure
C9 – When you arrive at " <i>name of healthcare service/ or doctor / nurse</i> ", do you have to wait more than 30 minutes to be visited by the doctor or nurse (not counting screening or reception)?	4	3	2	1	9
C10 – Do you have to wait too long, or talk to many people to make an appointment at your " <i>name of healthcare service/ or doctor / nurse</i> "?	4	3	2	1	9
C11 – Is it difficult for you to get medical care from your " <i>name of healthcare service/ or doctor / nurse</i> " when you think it is necessary?	4	3	2	1	9
C12 – When you have to go to " <i>name of healthcare service/ or doctor / nurse</i> " do you have to skip work or school to go to the health service?	4	3	2	1	9

PRIMARY CARE ASSESSEMENT TOOL

PCATool - Adult version

D - LONGITUDINALITY

Interviewer - for all upcoming questions use the Answers Card.

Please, select the best option	Absolutely, yes	Probably, yes	Probably, not	Absolutely, not	Not sure
D1 – When you go to " <i>name of healthcare service/ or doctor / nurse</i> " is the same doctor or nurse who serves you every time?	4	3	2	1	9
D2 – Do you think your " <i>doctor/ nurse</i> " understands what you say or ask?	4	3	2	1	9
D3 – Does your " <i>doctor / nurse</i> " answer your questions in a way that you understand?	4	3	2	1	9
D4 – If you have a question, can you call and talk to the <i>doctor or nurse</i> who knows you best?	4	3	2	1	9
D5 – Does your " <i>doctor / nurse</i> " give you enough time to talk about your concerns or problems?	4	3	2	1	9
D6 – Do you feel comfortable telling your worries or problems to your " <i>doctor / nurse</i> "?	4	3	2	1	9
D7 – Does your " <i>doctor / nurse</i> " know you more as a person than just someone with a health problem?	4	3	2	1	9
D8 – Does your " <i>doctor / nurse</i> " know who lives with you?	4	3	2	1	9
D9 – Does your " <i>doctor / nurse</i> " know which problems are most important to you?	4	3	2	1	9
D10 – Does your " <i>doctor / nurse</i> " know your complete medical history? (Clinical records)	4	3	2	1	9

Please, select the best option	Absolutely, yes	Probably, yes	Probably, not	Absolutely, not	Not sure
D11 – Does your " <i>doctor / nurse</i> " know about your job?	4	3	2	1	9
D12 – Would your " <i>doctor / nurse</i> " know in any way if you had problems getting or paying for medications you need?	4	3	2	1	9
D13 – Does your " <i>doctor / nurse</i> " know about all the medicines you are taking?	4	3	2	1	9
D14 – Would you change the " <i>name of healthcare service/ or doctor / nurse</i> " to another health service if this were very easy to do?	4	3	2	1	9

PRIMARY CARE ASSESSEMENT TOOL
PCATool - Adult version

E - COORDINATION - INTEGRATION OF CARE

E1 - Have you consulted with any other specialist or specialized service during the period you are being followed up on the "*name of healthcare service / or doctor / nurse*" ?

Yes

No (**Skip to question F1**)

Not sure / do not remember (**Skip to question F1**)

Interviewer - for all upcoming questions use the Answers Card.

Please, select the best option	Absolutely, yes	Probably, yes	Probably, not	Absolutely, not	Not sure
E2 - Did the " <i>name of healthcare service / or doctor / nurse</i> " suggest (indicate, refer) that you go to this specialist or specialist service?	4	3	2	1	9
E3 - Does the " <i>name of healthcare service / or doctor / nurse</i> " know that you have made these consultations with this specialist or specialized service?	4	3	2	1	9
E4 - Has your " <i>doctor / nurse</i> " discussed with you different services where you could be taken care of for this health problem?	4	3	2	1	9
E5 - Does your " <i>doctor / nurse</i> " or someone who works in the " <i>healthcare service</i> " help you book this appointment?	4	3	2	1	9
E6 - Has your " <i>doctor / nurse</i> " written any information to the specialist regarding the reason for this consultation?	4	3	2	1	9
E7 - Does your " <i>name of healthcare service / or doctor / nurse</i> " know the results of this consultation?	4	3	2	1	9

Please, select the best option	Absolutely, yes	Probably, yes	Probably, not	Absolutely, not	Not sure
E8 – After you went to this specialist or specialized service, did your " <i>doctor / nurse</i> " talk to you about what happened during this consultation?	4	3	2	1	9
E9 – Did your " <i>doctor / nurse</i> " seem interested in the quality of care you were given (asked if you were well or poorly attended by this specialist or specialist service)?	4	3	2	1	9

PRIMARY CARE ASSESSEMENT TOOL
PCATool - Adult version

F - COORDINATION - INFORMATION SYSTEM

Interviewer - for all upcoming questions use the Answers Card

Please, select the best option	Absolutely, yes	Probably, yes	Probably, not	Absolutely, not	Not sure
F1. When you go to "name of healthcare service / or doctor / nurse" do you bring any of the health records or service bulletins you have received in the past? (exemplify if you do not understand "registration": emergency medical records, results of laboratory tests)	4	3	2	1	9
F2. Quando você vai ao "nome do serviço de saúde / ou nome médico/ enfermeiro", o seu prontuário (história clínica) está sempre disponível na consulta?	4	3	2	1	9
F3. Could you read (consult) your chart / file if you wanted in the "nome do serviço de saúde / ou nome médico/ enfermeiro"?	4	3	2	1	9

PRIMARY CARE ASSESSEMENT TOOL
PCATool - Adult version

G - INTEGRALITY - SERVICES AVAILABLE

Interviewer - for all upcoming questions use the Answers Card.

The following information is a list of services / guidelines that you and your family or people using this service may need at some point.

Please indicate if these services or guidelines are available in the "name of the health service / or doctor / nurse".

(Repeat every 3-4 items: "It is available at "name of the health service / or doctor / nurse". ...")

Please, select the best option	Absolutely, yes	Probably, yes	Probably, not	Absolutely, not	Not sure
G1 – Answers to questions about nutrition or diet.	4	3	2	1	9
G2 – Check if your family can participate in any social assistance program or social benefits.	4	3	2	1	9
G3 – Nutrition supplementation program (eg: milk, food).	4	3	2	1	9
G4 – Vaccines (immunizations).	4	3	2	1	9
G5 – Evaluation of oral health (Dental examination).	4	3	2	1	9
G6 – Dental treatment.	4	3	2	1	9
G7 – Family Planning or Contraceptive Methods.	4	3	2	1	9
G8 – Counseling or treatment for the harmful use of drugs (licit or illicit, eg: alcohol, cocaine, sleeping pills).	4	3	2	1	9
G9 – Counseling for mental health problems.	4	3	2	1	9
G10 – Suture a cut that needs stitches.	4	3	2	1	9
G11 – Counseling and requesting HIV testing.	4	3	2	1	9
G12 – Identification (some type of evaluation) of hearing problems (to listen).	4	3	2	1	9
G13 – Identification (some type of evaluation) of visual problems (to see).	4	3	2	1	9

PRIMARY CARE ASSESSEMENT TOOL
PCATool - Adult version
G - INTEGRALITY - SERVICES AVAILABLE

Interviewer - for all upcoming questions use the Answers Card.

The following information is a list of services / guidelines that you and your family or people using this service may need at some point.

Please indicate if these services or guidelines are available in the "name of the health service / or doctor / nurse".

(Repeat every 3-4 items: "It is available at "name of the health service / or doctor / nurse". ...")

Please, select the best option	Absolutely, yes	Probably, yes	Probably, not	Absolutely, not	Not sure
G14 – Felling placement (eg: for sprained ankle).	4	3	2	1	9
G15 – Removal of warts.	4	3	2	1	9
G16 – Preventive examination for uteral cancer (Papanicolaou test).	4	3	2	1	9
G17 – Advice on how to stop smoking.	4	3	2	1	9
G18 – Prenatal care.	4	3	2	1	9
G19 – Removal of ingrown toenail.	4	3	2	1	9
G20 – Counseling about the changes that happen with aging (eg: memory loss, risk of falling).	4	3	2	1	9
G21 – Guidelines on home care for someone in your family such as dressings, changing probes, bathing in bed ...	4	3	2	1	9
G22 – Guidance on what to do if someone in your family becomes disabled and can not make decisions about your health (eg: organ donation if someone in your family is unable to decide, for example, in a coma).	4	3	2	1	9

PRIMARY CARE ASSESSEMENT TOOL
PCATool - Adult version

H - INTEGRALITY - SERVICES RENDERED

Interviewer - for all upcoming questions use the Answers Card.

"I will tell you about several important issues for your child's health. I want you to tell me whether in the consultations with your "doctor / nurse", any of these matters were discussed with you?"

"Inquires at "name of the health service / or doctor / nurse", have any of the following questions about your child already been discussed with you? (Repeat every 3-4 items)"

Please, select the best option	Absolutely, yes	Probably, yes	Probably, not	Absolutely, not	Not sure
H1- Advice on eating healthy or sleeping sufficiently.	4	3	2	1	9
H2 - Safety at home, like storing medicines safely.	4	3	2	1	9
H3 - Advice on using seat belts or child safety seats when riding in a car.	4	3	2	1	9
H4 - Ways to deal with family conflicts that may arise from time to time.	4	3	2	1	9
H5 - Advice on physical exercise appropriate for you.	4	3	2	1	9
H6 - Blood tests to check cholesterol levels.	4	3	2	1	9
H7 - Check and discuss the medications you are taking.	4	3	2	1	9
H8 - Possible exposures to hazardous substances (eg ant / rat poison, bleach), at home, at work, or in your neighborhood.	4	3	2	1	9
H9 - Ask if you have a firearm and guide how to safely store it.	4	3	2	1	9
H10 - How to prevent burns (eg: caused by hot water, hot oil, other substances).	4	3	2	1	9
H11 - How to prevent falls.	4	3	2	1	9
H12 - Just for women: how to prevent osteoporosis or brittle bones.	4	3	2	1	9
H13 - Just for women: the care of common menstruation or menopause problems.	4	3	2	1	9

PRIMARY CARE ASSESSEMENT TOOL
PCATool - Adult version

I - FAMILY ORIENTATION

Interviewer - for all upcoming questions use the Answers Card.

The following questions are about the relationship of your "health service name / or medical / nurse name" with your family.

Please, select the best option	Absolutely, yes	Probably, yes	Probably, not	Absolutely, not	Not sure
I1 - Does your " <i>doctor / nurse</i> " ask you about your ideas and opinions (about what you think) when planning treatment and care for yourself or a family member?	4	3	2	1	9
I2 - Has your " <i>doctor / nurse</i> " ever asked you about common diseases or problems that may occur in your family (cancer, alcoholism, depression)?	4	3	2	1	9
I3 - Would your " <i>doctor / nurse</i> " meet with family members if you felt it necessary?	4	3	2	1	9

PRIMARY CARE ASSESSEMENT TOOL
PCATool - Adult version

J - COMUNIDAD ORIENTACIÓN

Interviewer - for all upcoming questions use the Answers Card.

Please, select the best option	Absolutely, yes	Probably, yes	Probably, not	Absolutely, not	Not sure
J1 - Does anyone in the "name of healthcare service/ or doctor / nurse" make home visits?	4	3	2	1	9
J2 - Does your "name of healthcare service/ or doctor / nurse" know about important health problems in your neighborhood?	4	3	2	1	9
J3 - Does your "name of healthcare service/ or doctor / nurse" hear community opinions and ideas on how to improve healthcare services?	4	3	2	1	9
Below are listed different ways to evaluate the quality of health services. Does "name of health service / or doctor / nurse" do any of these?					
J4 - Do they research with patients to see if services are satisfying (serving) the needs of people?	4	3	2	1	9
J5 - Do they research the community to identify health issues that he should know about?	4	3	2	1	9
J6 - Do they invite you and your family to participate in the Local Health Council (Management Council / User Council)?	4	3	2	1	9

9.2.4 Termos de Referencia

ANNEX I – STATEMENT OF WORK AND TERMS OF REFERENCE

I. Introduction

UNICEF Kazakhstan Country Programme aims to continue supporting the efforts of Kazakhstan to further advance its progress towards the sustained realization of children's rights, with particular attention to the rights of the most vulnerable children and their families. These include children living under or close to the national poverty line, children with disabilities, children without parental care, children victims of violence, abuse and neglect, children in contact with the justice system, as well as marginalized, stigmatized, and socially excluded children and adolescents.

II. Background:

Guided by the Convention on the Rights of the Child, UNICEF strives to establish children's rights as international standards of behaviour towards children. The Convention on the Rights of the Child, adopted by the General Assembly of the United Nations in 1989 and subsequently ratified by all but a small number of countries, explicitly recognizes a child's right to health and health services. Article 24 of the convention obligates all ratifying parties to "pursue full implementation of this right and, in particular, [to] take appropriate measures...to diminish infant and child mortality."

Healthcare system in the Republic of Kazakhstan.

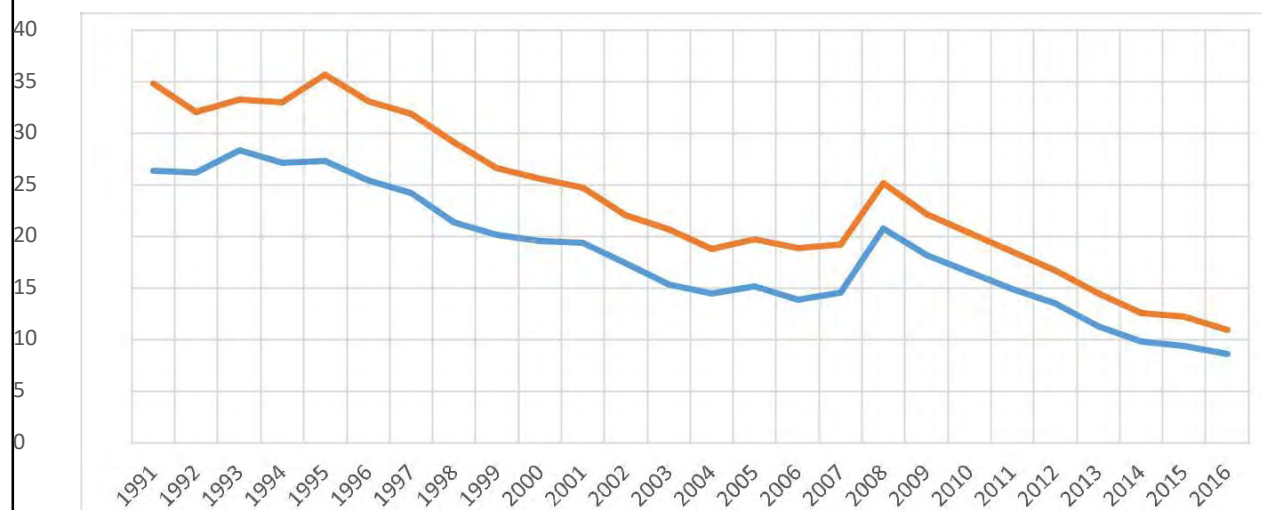
After gaining independence in 1991, Kazakhstan faced many problems that were typical for other countries of the former USSR. The country had a cumbersome and inefficient network of medical institutions which focused mainly on inpatient treatment. In the early years of the transition period, the volume of the state health financing sharply reduced. In the second half of the 1990s, the government started implementing several important health reforms, although these reforms lacked strategic leadership, and often were inconsistent. The situation, both economic and social, started to improve in the 2000s as Kazakhstan began to undertake major efforts in reforming its post-Soviet health system aimed at universal coverage of population via strengthened primary health care system.

To date, the overall situation in the healthcare sector has improved with both *infant* and *child mortality* rates significantly reduced: from 26.4 and 34.8 per 1,000 live births in 1991 to 8.6 and 10.9 in 2016, respectively (Figure 1). Other improvements in healthcare were achieved as well: reduction of post neonatal mortality rate from 8.3 in 2000 to 5.5 in 2005 with reduction of cause specific rates: pneumonia (from 140 per 100,000 in 2000 to 32 per 100,000 in 2010) and diarrhea (from 24.4 to 3.3). Early neonatal mortality rate has been stable around 7 per 1,000 (increasing share in the structure of IMR around 60%). (WHO DB Health for All)

The significant drop in both infant and child mortality rates, clearly seen in the graph, has been a result of numerous policies and actions taken by the government of Kazakhstan. A number of comprehensive healthcare reforms and policy documents have been developed: the National Programme for Health Care Reform and Development 2005-2010; the Code on Health of the Population and the Healthcare

System; the Concept on the Unified National Healthcare System; the State Health Care Development Programme “Salamatty Kazakhstan” for 2011-2015; the State Healthcare Development Programme “Densaulyk” for 2016-2019, and other policies.

Figure 1 Infant and Child Mortality rates in Kazakhstan, 1991-2016



— Under-5 mortality rate¹;
rate².

— Infant mortality

The first state programme “*On the Health of the Nation*”, elaborated as far back as **1998**, is still being implemented within the framework of the country Development Strategy “Kazakhstan-2030”. The programme targeted the following elements: (1) undertaking complex measures aimed at the development of the system of health care services, as well as adapting the health care system towards open market mechanisms; (2) ensuring economic and legal guarantees for the creation of the inner market of medical services; (3) enhancing the efficiency of the medical institutions and optimizing the quality of health care services; and (4) accountability of the state as well as participation of the citizenry and employers in the process to strengthen health.

In **2004**, with the onset of economic recovery, mainly due to rising oil prices, Kazakhstan embarked on the implementation of the comprehensive *State Program for Health Care Reform and Development for 2005-2010*. The program provided for a gradual by 2010 increase of budgetary allocations for health care to 4% of GDP. But in addition to increasing financial allocations, the country's health sector also needed significant changes in the organization, management and provision of health care services, as well as in strengthening the PHC sector and strengthening the integration of health services. One of the program components was the development of the “family medicine” specialisation in the framework of a program of advanced training of district therapists and pediatricians as family

¹ www.childmortality.org

² www.medinfor.kz

doctors (GP) and advanced continuous medical education. In addition, under the programme, the Government introduced a targeted programme for the Maternal and Child Mortality reduction for 2008-2010 which among other initiatives entailed introduction of the international Live Birth Definition, nationwide implementation of the integrated management of childhood illnesses/ early age child development (IMCI/ECD) and effective perinatal technologies.

It is also without a doubt that the decline in mortality in the last decade was due to the improved welfare of people (*poverty reduction from 35% in 1996 to 4% in 2012*) and increased health expenditure per capita from US\$ 50.9 in 2000 to US\$ 393.1 in 2013)³. Along with the regionalization of perinatal care in progress from 2007, this enabled supply of necessary medical equipment, medicines, vehicles to obstetric facilities in each oblast, and improvement in outpatient and inpatient facilities with a focus on rural regions)⁴.

But significant challenges remained. Before 2005 the health care system was lacking the strategic vision of the system development. In addition, unclear delegation of authority within vertically centralized system and an existing at the time controversial legislation hindered integration of services and maintained poor capacity of health care managers and fragmented Primary Health Care as well as affected the access and quality of the primary health care services available to mothers and children at early stage of identification of the needs.

In this challenging time, in **2008** the government of Kazakhstan introduced *WHO live birth criteria*, resulting in increase of infant mortality rate from 15.1 per 1,000 live births (2005) to 20.7 in 2008_s (Figure 1). Despite the understanding that the mortality rate would increase with the introduction of new criteria, the Ministry of Health had a clear understanding the new criteria would improve the identification of causes of death in newborns and infants leading to more adequate prevention measures in the future. Upon its introduction, the new criteria of newborn and infant registration enabled to strengthen the interventions in MCH at the PHC level and to plan programs aimed at reduction of risks of infant and child mortality.

There also was an understanding that more data and evidence on primary healthcare trends were needed. Starting from 2005, UNICEF has provided an extensive support to the Government in data generation including through Multiple Indicators Cluster Surveys. The results of the 2005 nationwide survey showed that the half of child deaths occurred in the first week of life due to the lack of proper and up-to-date training on antenatal, perinatal and pediatric practices as well as the low level of parental knowledge.

The legislation on healthcare underwent significant changes with development and adoption of the **2009 Code of the Republic of Kazakhstan “On People's Health and Healthcare System”**. This enabled the legal regulation of social relations in the field of healthcare ensuring realization of the constitutional right of Kazakhstani citizens to health care. The act enabled regulations in the full range of healthcare organization issues in the country and established the instruments of state control in the

³ <http://www.tradingeconomics.com/kazakhstan/health-expenditure-public-percent-of-total-health-expenditure-wb-data.html>

⁴ MDG progress report for Kazakhstan, published by UNDP in 2014.

⁵ State Health Program 2011-2015: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1000001113>

field. Evidently, the Code created the legal platform on implementation of innovative medical technologies in the health organizations and health education institutions of the Republic of Kazakhstan.

From **2011** the Integrated Management of Childhood Illnesses (IMCI) and Making Pregnancy Safer (MPS) strategies that include effective perinatal technologies, confidential enquiry “Beyond the Numbers” (*confidential enquiries into maternal deaths at national level and near miss cases review in all perinatal centers of the country*) and regionalization of perinatal care were scaled up across the country in the framework of the *National Healthcare Development Program for 2010-2015*.

According to the Ministry of Health, the improvements in referral and re-referral system with the use of specialized vehicles enabled concentration of up to 70-80% pregnant women and newborns with a high risk of obstetric/neonatal complications and premature births at level III perinatal facilities. At present, there are 25 perinatal centers and 6 obstetric facilities of level III in 14 oblasts and 2 main cities of Kazakhstan. From this time on, an essential decline of early neonatal and post-neonatal mortality (mainly caused by pneumonia) has been observed, primarily due to improved emergency care for newborns and young children.

In **2012**, UNICEF embarked on another study conducting a *comprehensive assessment on socio-economic determinants of health*⁶. The study revealed that the infant and U5 mortality rates, though declining, had significant variation by oblast and rayon with health specialists overstaffing in some regions and a lack of qualified specialists in other. The assessment also found unnecessary hospitalization and extended length of stay leading to a waste of resources and, in fact, to worsening life conditions for women and children. As such, the study recommended improving primary care and *aggressive interventions in lifestyle* changes to reduce the need for hospitalization and to improve overall child health.

With the end of the era of the Millennium Development Goals, the international community agreed on a new framework – the Sustainable Development Goals (SDG). The SDG target for child mortality represents a renewed commitment to the world’s children: By 2030, end preventable deaths of newborns and children under 5 years of age, with all countries aiming to reduce neonatal mortality to at least as low as 12 deaths per 1,000 live births and under-five mortality to at least as low as 25 deaths per 1,000 live births. To reach the SDG target, the Ministry of Health of Kazakhstan is now establishing an integrated model on medical and social service at Primary Health Care level, where social workers were introduced officially as additional staff members to cover the needs of about 200,000 vulnerable families with children at the community level.

As for ongoing national efforts, under the **2016-2020** State Program of Public Health Reforming and Development, Kazakhstan continues to demonstrate its adherence to implementing the reforms. Improving PHC services via integrating medical and social determinants of child’s wellbeing has become one of the main overall objectives of the Program. To improve the social sector in service provision, the structural reorganization was enabled by introduction of the social workers as the staff workforce at PHC level. Kazakhstan is considered the first country in Central Asia to support the

⁶ An Assessment of Equity and Socio-Economic Determinants of Health, UNICEF 2012

strengthening cooperation between health and social services to move towards a blended model of home-visiting (patronage) system.

Home visiting

Home visiting services, or patronage nursing system, are visits by primary health specialists to families expecting children and/or already having small children. The goal of such visits is to provide these families with necessary skills to raise their children physically, socially and emotionally healthy and developed: patronage nurses provide parents with child health check-ups, information and advice on general care, health, nutrition, and parenting skills.

In 2015, UNICEF kicked off a blended model of home-visiting services in Kyzylorda region to introduce the Government to higher quality home-based services and encourage better coordination among the health, education and social protection systems. The model was a response to the assessment findings⁷ which revealed that the existing system of home visits in Kazakhstan had a number of issues: the system significantly lacked funding to provide supplies for effective home visits; limited time that a home visitor spends in one household – ranging from 14 minutes in urban setting to 5 minutes in rural areas; and no system of quality assurance for home visits leaving in doubt the quality of effective engagement with families. The new model, adapted from the United Kingdom, combines two approaches to home visiting: the universal model and the targeted model⁸. Under the *universal model*, home visits are paid to all families: ideally, during the pregnancy and until preschool/kindergarten age. The typical home visit will be based on the counselling approach (listen, observe, ask, assess, praise, advise, show) and include, depending on the timing, issues ranging from mother health and wellbeing to child health and development and the overall family situation. However, the disadvantage of the model stems from its core feature: provided to all rights holders, it has no particular focus on at-risk families and children. The *targeted model*, on the other hand, is based on the evidence that targeting families and children that are at higher risk or who have special needs due to medical and/or psychosocial circumstances, is more effective. At the same time, while at-risk families and children are targeted, needs of other pregnant women, parents and children are left unaddressed. The *universal-progressive model* builds on the strengths of the two models. While essential home visiting services are provided to all families, at-risk families receive intense services based on their needs, for example, when they are undergoing socioeconomic difficulties, psychosocial stress and other adverse circumstances.

Currently, the model is in its final piloting stage in Kyzylorda region and is expected to expand to other regions. It is planned that eventually the model will be replicated in all the regions of Kazakhstan.

At present, in-service training of health workers continues in all regions and is fully funded from the public budget. Full financing of these initiatives was confirmed in the new cycle of the National Healthcare Development Program for 2016-2020. In Kazakhstan, PHC pediatricians, general practitioners, medical assistants and nurses, as well as pediatricians and nurses from hospitals and ambulance service are subject to IMCI training.

⁷ UNICEF assessment report on patronage nursing system in Kazakhstan, 2015.

⁸ UNICEF assessment report on patronage nursing system in Kazakhstan, 2015, pp. 57-58.

Accelerating the reduction in child mortality is possible by expanding effective preventive and curative interventions that target the main causes of child deaths and the most vulnerable newborns and children. With this in mind, PHC with the focus on the partner-work with parents and local communities plays the key role in prevention of mortality cases among infants and children.

III. Purpose of the evaluation:

UNICEF, in partnerships with the Ministry of Health of Kazakhstan, is seeking an institutional consultancy to conduct the summative evaluation.

The purpose of this evaluation is **to assess the impact of primary healthcare care system on infant and child mortality in Kazakhstan in light of past and present PHC reforms, policy changes, and approaches to family services provision, including through the home-visiting system.**

Stakeholders: MoHSD of RoK, MoES of RoK as the main policy developers and monitors; home visitors, staff of policlinics, pre-schools as the main implementers of the ECE/ECD programmes and primary source of information; families, with specific attention to vulnerable groups among families as the target/beneficiary group of the ECD/ECE programme with satisfaction/or not satisfaction assessment of the programmes.

Intended users of the Evaluation:

Primary: Ministry of Health, local governments, line ministries should use the results of the Evaluation as the main developers and implementers of the national programmes who need to monitor the progress based of effectiveness and efficiency criteria, to introduce corrective actions if needed, to use the best available practices, to engage trained/informed HR, to bridge the inequality gaps and to allocate sufficient funds. UNICEF as one of the main knowledge brokers in MCH practices providing technical assistance for effective implementation of MCH interventions worldwide.

Secondary: MPs need to be informed in order to introduce necessary legislative changes. International, academic, private and civil society organisations including UN agencies and educators should use the results of the Evaluation in order to gain more knowledge and to improve their advocacy and practical actions in introduction and implementation of the PHC/MCH programmes.

IV. Specific objectives of the Evaluation:

To determine the impact of PHC policies and services at reduction of infant and child mortality in Kazakhstan since the start of the country's economic growth, particularly from 2000 and till 2017.

To identify inequalities in access of vulnerable families with pregnant women and children under 5 to PHC services.

To analyze the influence of improved quality of PHC services, including based on the universal-progressive model of home visiting system, on families with children under 5 and pregnant women in reducing rate of infant and child mortality.

To assess the cost-effectiveness of the universal-progressive home visiting model piloted in Kyzylorda oblast.

To provide lessons learned and recommendations to the Government, UNICEF and other stakeholders on the further development of PHC with the focus on community-based services.

V. Scope of evaluation and questions:

The evaluation will be summative. The project evaluation questions are formulated as per OECD-DAC evaluation criteria: relevance, efficiency, effectiveness, sustainability and impact. Additional criteria such as coverage, coordination and coherence should also be used in the evaluation. The MoRES determinant analysis framework will be used explicitly to identify which bottlenecks were removed and how change was achieved.

The added value of the evaluation will be in the use of its findings and recommendations for: (a) evaluation of both PHC system's and the home-visiting model's impact on infant and child mortality; and (b) documentation of Kazakhstani experience with possible use by other countries confronting similar issues in primary health care provision.

Period to be covered: 2000 - 2017

Geographical coverage: cities of Astana, Almaty; Kyzylorda and Karaganda oblasts.

Proposed evaluation questions:

Below are a set of guiding questions that should be responded to by the evaluation. However, it is expected that the international consultants may suggest additional questions or sub-questions, and during the evaluation additional information that adds substance to the key questions will be collected and included in the final evaluation report.

Evaluation Questions for the PHC system and Universal-Progressive Model of home visiting in Kazakhstan

1. Relevance

1.1 To what extent has the need for reform been grounded in evidence-based problem analysis and to what extent does it correspond to the needs of the target groups?

1.2 How relevant were the government's PHC reforms and policies to national goals and achievements in respect to reduced infant and child mortality rates (ICMR)?

1.3. To what extent was UNICEF's support relevant to the country's PHC reforms that led to reduced infant and child mortality? How relevant was the home-visiting model for PHC reform aimed at ICMR reduction?

1.4 To what extent have the reforms and UNICEF interventions taken into account international standards and good practices?

1.5. To what extent has the home visiting model contributed to improved MCH services for mothers and children under 5?

1.6 To what extent have national authorities in charge of implementing the reform been involved in its design (through all the process)?

1.7 To what extent has the reform and the home visiting model integrated gender equality and equity into its design?

2. Effectiveness

2.1 To what extent have state reforms and interventions contributed to improving PHC system, its institutions and achievement of MDG 4?

2.2 What interventions within the framework of PHC system for mother and child care were the most and least effective? Were these interventions sufficient to achieve the goal to reduce ICMR?

2. 3 What were the key factors that influenced or hindered the achievement of the reduced ICMR?

2. 4 To what extent various stakeholders were effective in ensuring the achievement of MDG4?

2. 5 To what extent has the home visiting model achieved planned outputs and outcomes?

2.6 Was the model effective in reducing infant and child mortality and improved parenting practices since 2015?

2.7 Were the activities, planned under the model, necessary and sufficient (in quantity and quality) to achieve the outputs?

2.8 Were the established partnerships effective in achieving the current results of the model?

2.9 How effective were the home visiting model implementation mechanisms (coordination, management, etc.) in achieving the current results/outputs of the project?

2.10 What are the strengths and weaknesses in design, coordination, management and monitoring of the model?

2.11 To what extent has the reform and the home visiting model integrated gender equality and equity?

3. Efficiency

3.1. What strategies of the government, partners and actors were the most efficient in improving PHC and achieving lower ICMR?

3.2 What interventions were the most cost effective in providing PHC services to pregnant women and families with children under 5?

3.3. Have the resources at the national and regional levels been used in the most economical way to achieve the expected results in PHC reforms?

3.4. To what extent the approaches at PHC level related to MCH services were cost-effective to reach the most vulnerable families with children U5? What measures were most cost effective in providing PHC services to pregnant women and families with children under 5?

3.5. How efficiently were used the human resources allocated by the Government and partners/actors?

3.6. Did the reform system include a coordination system to encourage synergy and avoid overlaps?

3.7. To what extent the universal-progressive model of home visiting is more efficient than traditional approaches at PHC level?

3.8. How well have the financial resources been used for the model implementation? Were funds managed in cost-effective manner? Could the same results have been achieved with fewer resources? 3.9. Were the indicators SMART enough to determine the outputs and outcomes of the universal-progressive model of home visiting?

4. Impact

4.1. To what extent over the period 2000-2017 the reformed PHC structure and care support, including the antenatal, prenatal and home-visiting services, influenced the level and trends of infant and child mortality in Kazakhstan and which internal and external factors positively or negatively contributed to this result?

4.2. To what extent the PHC reforms and interventions by the government of Kazakhstan and with support of partners affected a) boys and girls; and b) the most vulnerable groups of children and families including those with lower income, living in rural area, single parent, etc.?

4. 3. To what extent have different stakeholders, and particularly UNICEF, contributed to those results?

4.4. Has the inequality between the most affluent and the most vulnerable groups increased, remained unchanged or declined after the implementation of the MCH services at PHC level?

4.5. Were there any unforeseen (positive and/or negative) results due to interventions? What strategies of stakeholders had the most important impact in influencing reduction of the ICMR?

4.6. What is the evidence of the contribution of the piloted universal-progressive model of home visiting to PHC in the region?

4.7. In what ways, if any, do mothers and children under 5 benefit from the piloted model? Are there any differences related to gender, socio-economic status and rural-urban location?

4.8. How do the stakeholders (both duty-bearers and right-holders) perceive the results of the model?

5. Sustainability

5.1 What are the factors contributing to sustainability of the PHC system towards reducing the ICMR?

5.2 To what extent the Government owned the PHC reform process and is committed to sustain it, including through an evolution of budget allocations for PHC and MCH?

5.3 What should be the next steps for the Government of Kazakhstan to sustain the achieved results?

5.4 Will UNICEF's contribution to system level changes continue to impact families with children U5 and pregnant women after its support is withdrawn?

5.5. Is the universal-progressive model of home visiting ready for national scale-up? What kind of systems and instruments have been setup to facilitate the rollout of the new home visiting model for a national replication?

5.6. To what extent national and local authorities involved in the model piloting have the capacity to sustain the model?

Cross-cutting: To what extent are sex and age disaggregated data collected and monitored? In what ways and to what extent has the PHC reform and UNICEF piloted model integrated an equity based approach into the design and implementation of its interventions? Do the PHC reform and UNICEF piloted model actively contribute to the promotion of child and women rights, especially the most vulnerable? To what extent and how do the PHC reform and UNICEF piloted model ensure a non-discrimination and equity focus?

Coverage: Was representativeness of coverage ensured by PHC reform and UNICEF piloted model activities? Which groups have been reached by the PHC reform and UNICEF piloted model and what is the different impact on those groups? Have vulnerable children been reached, including children with disabilities?

Coordination: What was the role of the MoH, local government, NGOs, UN agencies community and other key actors in the design, coordination and implementation of PHC reform and UNICEF piloted model?

Coherence: What were the areas and ways of cooperation with other UN and donor agencies' in regard to development of services for vulnerable children? How does the PHC reform and UNICEF piloted model relate to the existing national and/or local policy on children under five? Was there coherence across interventions supported by different agencies?

The following 10 determinants, or "conditions", will help categorise critical bottlenecks and barriers:

Determinants	Description
<i>Social Norms</i>	Widely followed social rules of behaviour that are followed within a society
<i>Legislation/Policy</i>	Adequacy of laws and policies to reduce/avoid barriers
<i>Budget / expenditure</i>	Allocation & disbursement of required resources that constrain effective coverage

<i>Management / Coordination</i>	Bottlenecks that obstruct accountability and transparency, as well the impediments to coordination and partnership
<i>Availability of essential commodities / inputs</i>	Essential commodities/ inputs required to deliver a service
<i>Access to adequately staffed services, facilities and information</i>	Target population's physical access to the relevant services, facilities and information
<i>Financial access</i>	Direct and indirect costs that prevent target group from utilizing available services or adopting certain practices
<i>Social and cultural practices and beliefs</i>	Individual/community beliefs, behaviours, practices, attitudes
<i>Timing and Continuity of use</i>	Completion/ continuity in service, practice that undermine the effectiveness of such service, practice, or other intervention
<i>Quality of care</i>	Adherence to quality standards (national or international)

VI. Evaluation methodology:

In order to deliver this assignment, the international experts/or institution will have to make and arrangement for contracting the national consultant(s) to assist in evaluation design, to undertake the field data collection and data entry, and to provide raw data for analysis and interpretation under guidance of the UNICEF CO and in close cooperation with Ministries and other partners.

The international consultant will be requested to propose a detailed methodology as part of the inception report, which should be guided by the UNICEF's new Evaluation Policy⁹, the Evaluation Norms and Standards of the United Nations Evaluation Group (UNEG)¹⁰, UNICEF Procedure for Ethical Standards in Research, Evaluations and Data Collection and Analysis ¹¹ and UNICEF's reporting standards.

In addition, the team will retroactively reconstruct a Theory of Change for the primary health care with a chain of indicators arranged hierarchically from the output to long-term impact indicators.

⁹ https://www.unicef.org/about/execboard/files/2018-14-Revised_Eval-ODS-EN.pdf

¹⁰ UNEG Norms: <http://www.uneval.org/document/detail/21>, UNEG Standards: <http://www.uneval.org/document/detail/22>

¹¹ https://www.unicef.org/supply/files/ATTACHMENT_IV-UNICEF_Procedure_for_Ethical_Standards.PDF

It is expected that in the end the evaluation will reach six inter-related and coherent outcomes, which should be the main building blocks for achieving the goal of the consultancy. Achievement of those six outcomes will be measured with set of indicators to be provided to international consultant after the contractual arrangements.

The Evaluation team is expected to submit a work plan within the first 10 days of assignment and to confirm the evaluation methodology, tools and sample size with the UNICEF. The Ethical Review will be conducted through either Ethical Review Board (ERB) of the EVT company or ERB at Nazarbayev University via UNICEF-Nazarbayev University MOU. If neither of these options will be available then the regional LTA holder will be used for the ERB. The Evaluation team will have the sole responsibility for the hiring, training, supervision and payment of the national consultants needed for this evaluation. Upon request, UNICEF may recommend people who were engaged in similar research previously, but it will be the responsibility of the evaluator to select and manage these consultants. Logistical support such as transport and office use will need to be agreed upon before the evaluation is initiated.

Limitations to the evaluation

There are several imitations to the evaluation which can hinder the process.

- Disaggregated data on local level might not be available, or the quality of available data may not be good.
- Interviewing government counterparts for the evaluation may depend on their availability. The applicants should discuss the above or other potential limitations in their proposal.

The evaluation team is expected:

to elaborate the methodology for the field data collection by the set of evaluated components and questions, including sampling, research techniques, and budget estimation.

are encouraged to propose own solutions ensuring reliability of collected data and cost-effectiveness of research approaches. In any case, the field research should provide findings to answer research questions as outlined above.

is required to conduct a desk-research primarily of official documents and secondary data which are not available in English and extract information if need.

will be responsible to design the evaluation tools and to conduct survey/interviews in accordance with the methodology proposed in response to this Request for Proposals.

Subject to discussion with the contractor of choice, it is proposed that a mix of the following methodologies could be adopted (but not necessarily limited to:

Methodology	Data sources
1. <i>Analysis of secondary data:</i>	<u>Evaluating the system:</u>
1.1. Desk review of key documents and reports on reforms of the PHC sector of health care	First state programme On the Health of the Nation (1998); Code of the Republic of Kazakhstan “On People's Health and Healthcare System”; State programs 2005-2010; Salamatty Kazakhstan 2011-2015; State program Densaulyk 2016-2019; Decrees on the Healthy MCH care support.

system in the Republic of Kazakhstan; 1.2. Review of the studies and reports of WHO, World Bank, UNICEF on situation of children Under 5, the MCH program interventions at PHC level.	MICS UNICEF (2011, 2015); Book “Children of Kazakhstan” released by the Department of Statistics of the Ministry of Economy (2016,2017), UN IGMEc, demographic and Health Surveys; Report on Perinatal Audit of UNICEF and the MoH (2017); Reports of the national consultants of UNICEF on monitoring visits of PHC facilities (2016, 2017); Country Program Action Plan (2016-2020) <u>Evaluating the PHC home-visiting interventions:</u> Documentation of pilot project, baseline assessment, consultant reports, reports of partners from the MoH, monitoring reports of consultants, Akimat of Kyzylorda oblast and its divisions.
2. <i>In-depth interviews with key informants (rights-holders and duty-bearers)</i>	<u>Evaluating the system:</u> - UNICEF staff and consultants; - Policy/decision makers and experts at Ministry of Health of the RoK; - Heads of Department of health of Astana, Almaty, Kyzylorda and Karaganda oblasts; - Heads of the PHC facilities in Astana, Almaty, Kyzylorda and Karaganda oblast; - Academic professionals of the Kazakh Medical University of Continuing Education, IMCI Coordinators, independent expert in ECD, MCH, IMCI. <u>Evaluating the PHC home-visiting interventions:</u> - Households with children under 5, affixed to the pilot sites of the three polyclinics: CP No1 in Kyzylorda, CP No. 6 in Kyzylorda; health visitors, social workers, psychologists, chief doctors of pilot organizations, employees of the Health Department of Kyzylorda oblast, - Akimat of Kyzylorda oblast, district akimat of Zhanakorgan village, IMCI coordinator of Kyzylorda oblast centre, , specialists of "Demeu" centre, NGO "Union of Medical Colleges of Kazakhstan", master coaches, partners of the Republican Center for Health Development, IMCI Coordinators. - Staff of NGO in Kyzylorda city involved in provision of progressive package services, employees of kindergartens, where the children of families from the pilot polyclinics were enrolled.
3. Focus groups	<u>Evaluating system:</u> - Policymakers at national level (experts and heads of departments on MCH at Ministry of Health, Republican Center for the Health Development; experts of the National Pediatric institute and surgery, IMCI Coordinators of 14 oblasts and two cities of Almaty and Astana); - Decision makers at subnational level (heads of Department of Health, heads of the MCH departments at DOH in Astana, Almaty, Kyzylorda, Mangystau)

	- Professionals at academia level (Kazakh University of Continuous studies, Union of the Medical Colleges of Kazakhstan);
	<u>Evaluating the PHC home-visiting interventions:</u> - Families with children under 5; PHC partners (NGOs, the Department of Social Protection, pre-school institutions, employment centers), decision makers of Department of Health of Kyzylorda oblast. - Employees of the PHC facilities (PHC No 8 in Astana; PHC No1 in Kyzylorda city, PHC No6 in Kyzylorda city, PHC of Zhanakorgan village in Kyzylorda oblast).
4. Sample surveys of households covered with home-visiting services at PHC level in Kyzylorda oblast	Findings of households survey conducted in Astana, Almaty and Kyzylorda oblast involved into the pilot interventions of UNICEF based on universal-progressive home visiting model within 2016-2017.
5. Cost-estimation of home-visiting system.	Documents on model piloting, including work plans, monitoring reports, financial reports, financial and political documents of the national/ local authorities.

In gathering data and views from stakeholders, the evaluation team will ensure that it considers a cross-section of stakeholders (decision makers, programme personnel, beneficiaries, etc.) with potentially diverse views to ensure the evaluation findings are as impartial and representative as possible. The approach followed from the outset of the evaluation will be as participative as possible. Stakeholders will participate in the evaluation through interviews, discussions, consultations, providing comments on draft documents and making management responses to the recommendations of the evaluation.

During the **inception phase**, the evaluation team will design the evaluation methodology to be present in an inception report. The methodology should:

built on the theory of change (retroactively reconstructed) in the Europe and Central Asia (ECA) and common objectives arising across interventions to develop an evaluation matrix be geared towards addressing the evaluation questions. A model looking at groups of “main activities” across a number of interventions rather than at individual actions should be adopted. These could be organised around 10 determinants mentioned above. take into account the limitations to evaluability described below as well as budget and timing constraints.

To the extent possible, secondary data will be assessed during the Inception phase to start addressing evaluation issues and identifying the information gaps prior to the in country mission.

The selected team of international experts / institutions and national experts / institutions will:

Work together to conduct interviews with relevant national and local partners;

Develop research tools (including the data entry tool) and their field visits prior to the assessment;

Organize data collection and field work with a local team of experts

Discuss comments / feedback on fieldwork results and provide explanations;

Submit a draft evaluation report with the organization of the consultative process, led by the Deputy Representative of UNICEF CO and Health and Nutrition Program officer with key stakeholders in the country, and assist in the preparation of the evaluation report;

Provide a summary report and recommendations to the Government with the organization of the consultative process, led by the Deputy Representative of CO UNICEF and the Health and Nutrition Program officer.

Ethical considerations:

The Evaluation will be conducted in accordance with the UNEG evaluation principles (openness, transparency, participation, etc.) and standards¹² using the Evaluation criteria (relevance, efficiency, effectiveness, impact, sustainability) as well as the UNICEF Procedure for Ethical Standards in Research, Evaluations and Data Collection and Analysis.

The consultant will work closely with UNICEF staff at key phases of the evaluation process to ensure that equity focus and Ethical requirements are fully met in the final Evaluation Report.

According to UNICEF Procedure for Ethical Standards in Research, Evaluations and Data Collection and Analysis, the approval by the Ethical Review Board of the methodology is required as well as continuous adherence to the ethical standards throughout the evaluation. Consequently, the contractor should allocate additional resources (Human and Financial) to ensure compliance with the ethical requirements.

The evaluation design and implementation should consider ethical safeguards where appropriate, including protection of confidentiality, dignity, rights and welfare of human subjects particularly children, and respect of the values of the local community. Please refer to UNICEF Procedure for Ethical Standards in Research, Evaluations and Data Collection and Analysis¹³, which outlines the ethical principles in part of evaluation intentionality, obligations of evaluators, obligations to participants and evaluation process and product. Based on UNICEF Procedure For Quality Assurance In Research the evaluation should undergo independent External reviews for each required stage (Inception Report, Research design, Final Report).

VII. Existing Information Sources:

Consultants should develop a specific indicative list of information sources, taking into account the following categories of information materials:

¹² <http://www.uneval.org/search/index.jsp?q=ETHICAL+GUIDELINES>

¹³ https://www.unicef.org/supply/files/ATTACHMENT_IV-UNICEF_Procedure_for_Ethical_Standards.PDF

- National and local planning strategies and documents
- Sectoral plans and document concepts;
- UNICEF global and country publications and reports;
- Reports of national and international UNICEF consultants;
- Reports of monitoring visits of supporting mentors;
- Internal orders of pilot organizations;
- Records of case workers on family management, results of families evaluation;
- Minutes of meetings of interdepartmental commissions;
- Publications of materials about the pilot in the media;
- Census data, administrative data, household survey data, for example, MICS.

VIII. Indicative List of Deliverables:

The Table below provides the list of expected deliverables and preliminary terms of assignments completion.

The evaluation should include the following steps:

Step 1: Desk review of relevant project documents

The group of international consultants/or institute/organization will review key documents to understand the reform approaches, process and activities since 2000 to date. The documents could include the relevant national policies and programmes, other study reports, CPDs/CPAPs, progress and monitoring reports; review meeting documentation, TOC.

Step 2: Preparation of Inception Report that includes evaluation methodology and tools The methodology should be prepared to cover all the intended objectives of the evaluation. The evaluation methodology design will be finalized in agreement with the reference group (with UNICEF, MOH, academia, NGOs) and inception report should be prepared based on the Evaluation Norms and Standards of the United Nations Evaluation Group and submitted to reference group.

Step 3: Data collection

The application of both qualitative and quantitative data collection methods is expected, which should be human rights based, including child rights based and gender sensitive. The data collected should be disaggregated by sex, age, disability, economic status and location. Field visits should employ methods ranging from document review, interviews, focus group discussions, surveys, observation depending on the final methodology.

Step 4: Data analysis

Collected data should be analysed by using relevant analysis method that should be clearly described in the report.

Step 5: Sharing preliminary findings and recommendations

The group of international consultants/or institute/organization will share preliminary findings and recommendations with the reference group. While feedback will be taken into consideration and incorporated into the draft report, the international consultant is encouraged to guard against validity threats, such as personal bias.

Step 6: Draft report

The group of international consultants/or institute/organization prepares a draft report, with conclusions and recommendations drawn from the data. The report structure should follow UNICEF's evaluation report guidance¹⁴.

Step 7: Finalization of the evaluation report

The group of international consultants/or institute/organization will present the final draft evaluation report to the reference group with a power point presentation. Recommendations of the evaluation report should also be presented. Comments and feedback on the findings and recommendations should be incorporated to finalize the report.

9.3 ANEXO: CASO INICIATIVAS DE DESENVOLVIMENTO DE CAPACIDADE NUN PAÍS

9.3.1 Termos de Referencia

Terms of Reference

Evaluation of UNICEF's Capacity Development Investments for Children in Tajikistan

Purpose	<i>In consultation with relevant UNICEF staff, Government counterparts, Civil society Organizations, Children and Community members, undertake an evaluation of UNICEF's capacity development¹³⁰ investments for children in Tajikistan</i>
Expected fee	<i>To be negotiated, commensurate with the level of experience of selected consultancies</i>
Location	<i>Dushanbe, Tajikistan with possible travel to field locations</i>
Duration	<i>35 days during the period November 2018 – January 2019</i>
Start Date	<i>November 2018</i>
Reporting to	<i>Chief Monitoring and Evaluation, UNICEF Tajikistan</i>

1. Background

The Republic of Tajikistan is a landlocked mountainous country in Central Asia with an economy dominated by minerals extraction, metals processing, agriculture (with less than 7% of the land being arable), and reliance on remittances from citizens working abroad (nearly 50% of GDP in 2014). Tajikistan imports approximately 70% of its food.

The first years of independence were marred by civil and political conflict which persisted until 1997, and which had significant long-term impact on the country's development, not least due to the resulting loss of human resources and deterioration in human capital. Since 2000, Tajikistan has experienced a period of steady economic growth at rates averaging 8 percent per year (apart from 2008-2009, when GDP growth slowed down due the global economic crisis). It was mainly driven by development of agriculture and service sector. Over the past decade, remittances of labour migrants along with the state investments in industry and the construction sector have been important sources of economic growth which has been accompanied by reductions in national average poverty rates - from 72.4 percent in 2003 to 29,7% in 2017. The percentage of extreme poverty rate dropped down from 73% to 14%¹³¹. Despite some positive trends in increase of GDP per capita (793 USD in 2017)¹³² Tajikistan is still one of poorest country in Central Asia region¹³³.

¹³⁰ Defined by UNDG as "the process through which individuals, organisations, and societies obtain, strengthen, and maintain the capabilities to set and achieve their own development objectives over time".

¹³¹ Statistics Agency under the President of the Republic of Tajikistan, <https://stat.tj/>

¹³² http://www.nbt.tj/ru/statistics/real_sector.php

¹³³ Tajikistan has made a step back to a low-income country according to WB's income classifications. Tajikistan's GNI per capita was equal to USD 1,100 in 2016, for 2017 it is at the level of USD 990 (<https://blogs.worldbank.org/opendata/new-country-classifications-income-level-2018-2019>)

By 1 January 2017, Tajikistan's population has reached 8,742,843 (49% female and almost 51% male). Children 0-6 of age constitute 17,9 per cent of total population; 40,6% are children under 18, and 66% are young adults under 30, which makes the population of the country one of the youngest in Central Asia. For every 100,000 live births, 32 women die from pregnancy related causes; and the adolescent birth rate is 36.4 births per 1,000 women of ages 15-19. Female participation in the labour market is 45.5 percent compared to 73.3 for men.

Tajikistan's Human Development Index (HDI) value for 2017 is 0.650 which put the country in the medium human development category, 127th out of 189 countries and territories¹³⁴. However, when the value is discounted for inequality, the HDI falls to 0.562, a loss of 13.6 percent due to inequality in the distribution of the HDI dimension indices. The 2017 Gender Development Index (GDI)¹³⁵ value for Tajikistan is 0.624 for females in contrast with 0.669 for males, resulting in a GDI value of 0.933, placing it into Group 3 (medium human development). In comparison, GDI values for neighbouring Kyrgyzstan and Uzbekistan are 0.960 and 0.945 respectively. Furthermore, the Gender Inequality Index (GII) for Tajikistan is 0.317, ranking it 69th out of 160 countries in 2017. In 2017, Tajikistan ranked 57th in Human Capital Index (HCI) among 130 countries¹³⁶.

There are clear socioeconomic inequities in accessing basic services in Tajikistan. For example, out-of-pocket payments for health services amount to 63 per cent. This is also one of the key sources of financing for health facilities when government spending on health remains to be very low at 2% of GDP (WHO/NHA). Tajikistan is still facing shortage of health workers and became the country with the lowest density of doctors in any country of the former Soviet Union (1.7 doctors and 4.7 nurses per thousand population). The shortage of facilities, materials, and personnel is especially serious in rural areas. A similar situation can be observed across all social sector.

The country is highly prone to various types of disasters such as avalanches, earthquakes, floods, mudflows and landslides. It is also situated in a seismically high-risk zone. It is estimated that 88.3% percent of children in Tajikistan live in areas of high to very high seismic hazard. While most natural disasters have a local, limited impact, their cumulative effect on livelihoods and economy is considerable, as is the number of human losses. Besides, according to the World Bank, Tajikistan is the most climate-vulnerable country in the region, mainly because of its high exposure to climate-related extreme events, its dependence on natural resources such as water, and its low capacity to adapt.

The 2016-2020 Country Programme for UNICEF Tajikistan aims to accelerate progress towards the realization of the rights of all children, with special attention given to closing equity gaps at different stages of the life cycle. The country programme is aligned with key Government of Tajikistan policies and strategies, in particular the National Development Strategy, the Living Standards Improvement Strategy and relevant sector strategies and policies. It is anchored in the 2016-2020 three thematic areas of the United Nations Development Assistance Framework (UNDAF) and contributes directly to five of the six UNDAF outcomes. The programme results are

¹³⁴ <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/TJK>

¹³⁵ In the 2014 HDR, HDRO introduced a new measure, the GDI, based on the sex-disaggregated Human Development Index, defined as a ratio of the female to the male HDI. The GDI measures gender inequalities in achievement in three basic dimensions of human development: health (measured by female and male life expectancy at birth), education (measured by female and male expected years of schooling for children and mean years for adults aged 25 years and older); and command over economic resources (measured by female and male estimated GNI per capita). Country groups are based on absolute deviation from gender parity in HDI. This means that the grouping takes into consideration inequality in favour of men or women equally.

¹³⁶ https://ec.europa.eu/epale/sites/epale/files/wef_global_human_capital_report_2017.pdf

also aligned with the UNICEF Strategic Plan and Gender Action Plan for 2014-2017 and will contribute to the post-2015 Sustainable Development Goals.

Surviving and thriving in the Early Years programme component identifies quality as a bottleneck impacting on the provision of maternal, new-born and child health services and thus aims to contributing to improving the quality of care, through technical assistance and capacity-building to strengthen infection control in maternal, neonatal and child health services, system-strengthening for immunization services and greater accountability of service providers.

Inclusive and quality learning has been supporting improved access and quality of education, building on ongoing efforts to strengthen pre-service and in-service training of educators to promote learner-centred teaching and to support an inclusive education system. The programme is to assist the Government in the planned transition to a 12-year education system, including the associated curriculum reform. UNICEF works with the Ministry of Education and Science to strengthen evidence-based policy, planning, monitoring and budgeting.

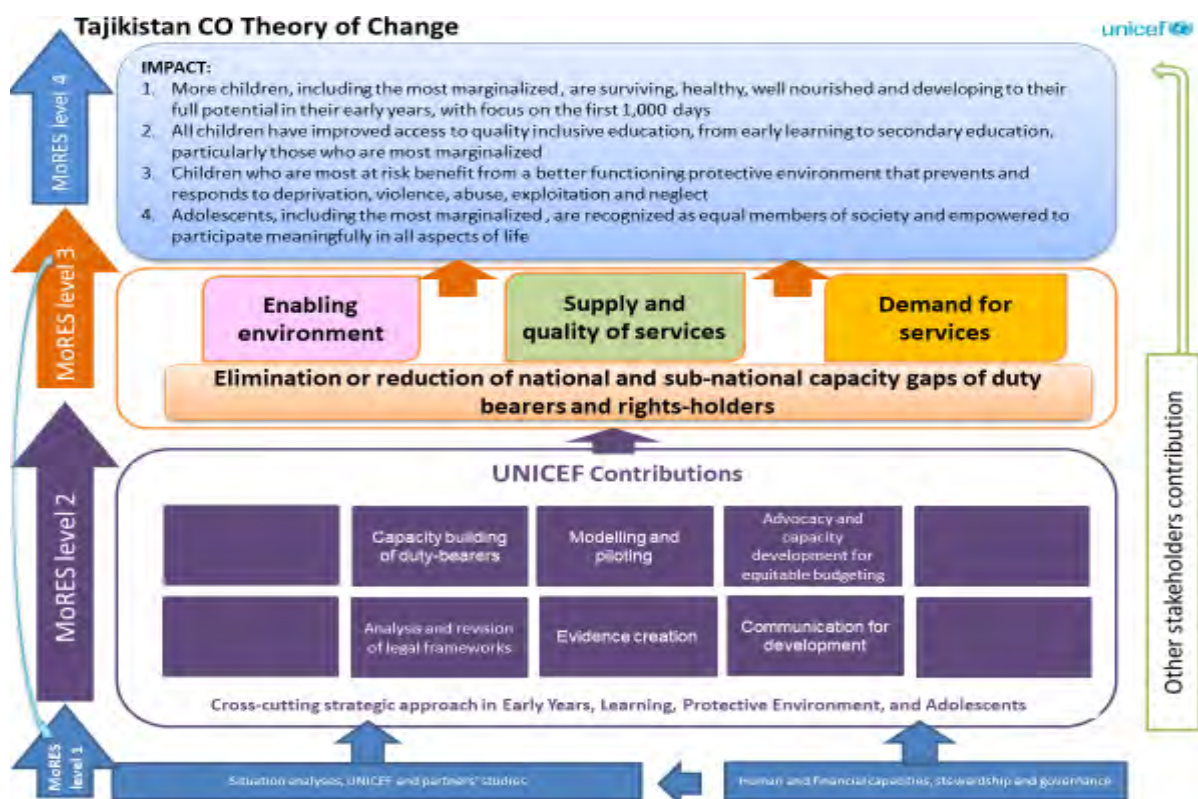
The component on **full participation of adolescents** aims to unlock the potential of adolescents, by empowering them to participate fully in all aspects of life and national and local government institutions and civil society to promote rights awareness and life skills development, and expansion of service provision for and with adolescents.

The **protective environment for children** has been contributing to strengthening the policy and legal framework for child protection and social protection, evidence-based, equitable resource allocation and promote stronger inter-sectoral coordination towards an improved protective environment. The programme works towards a child protection system with better identified roles and responsibilities, a strengthened gatekeeping mechanism, as well as improved capacity for assuring the availability of, and accessibility to quality services.

The country programme adopts a mix of mutually reinforcing programme strategies: communication for social change; advocacy and communication for child rights and equity; strengthening national capacity and systems for data collection and analysis and for child rights monitoring; innovation; sustained, system-wide capacity-building for the equitable delivery of services; youth participation; and disaster risk reduction and emergency preparedness.

Across all programme outcomes, strengthening capacity at national and subnational levels to enable more rapid delivery and scale up of the programmes for children is a strategic priority. Towards this end, each programme component has identified specific areas where capacity building is a major strategy to drive sustainable change for children.

Figure 1. Tajikistan CO Theory of change



2. Rationale for the evaluation

In February 2018, UNICEF Tajikistan Country Office conducted a Strategic Moment of Reflection (SMR) that provided an opportunity to reflect on lessons learnt and benefit from inputs from the Government, civil society organizations, UN agencies and other development partners to strengthen its strategic position as a critical player in the context of Tajikistan's commitment to the SDG Agenda, and as essential partner for the progressive realization of child rights in the country.

The SMR recommended to continue capacity building interventions in all four key areas of UNICEF engagement in Tajikistan: to improve the quality of care in the area of MNCH; capacities of and role of paraprofessional social workers providing protection services to children and families with children in different settings and sectors, including the justice and social welfare /protection system; to improve quality and inclusiveness of education services; to work on adolescents' resilience with focus on youth friendly services, adolescent mental health, youth participation and employability; and improve overall monitoring of programmatic results and documentation for scale-up of models and good practices.

Starting from 2016, first year of the current CP2016-2020, Tajikistan CO has conducted over 80 capacity building activities of different nature (trainings, ToTs, study visits, workshops and

exchanges) with a total value of over USD 3 mln (according to the mapping conducted in October 2018). However, UNICEF Tajikistan has never performed any assessments/evaluation of its capacity building support (not many of them have been performed by UNICEF globally, either). The necessity to conduct such an evaluation was put forward by all programme sections who have extensively been employing capacity building as a strategy to support government counterparts in the implementation of the programmes for children.

Thus, the evaluation findings and recommendations are expected to inform future work of UNICEF Tajikistan, Government at national and local levels in capacity building and in doing so, support implementation of the UN CRC Concluding Observations 2017¹³⁷ that call to “prepare and adopt a comprehensive national policy on children that encompasses all the areas covered by the Convention and, on the basis of the policy, develop a strategy with elements for its application, which is supported by sufficient human, technical and financial resources”. The evaluation will inform the design of specific strategies and interventions at all levels in the context of the Rolling Work Plans and should enable scale up of proven interventions. It is also important that the new country programme for 2021-2025 is informed by lessons learnt from previous experience and as capacity building will remain a key strategy for UNICEF in Tajikistan, it is important to assess how successful and sustainable the interventions were and if they contributed to achievement of planned results.

The findings of the evaluation would in addition inform other development partners (including UN agencies) involved in capacity building interventions in Tajikistan, the Government of the Republic of Tajikistan and CSO partners on execution of joint capacity building interventions and thereby contribute towards achieving sustainable change for children.

3. Purpose and specific objectives

The main purpose of this formative evaluation is to assess and provide evidence on the appropriateness, relevance, effectiveness, efficiency and sustainability of the capacity-building interventions of UNICEF TCO within the period of 2016-2018. The hypothesis is that capacity building efforts can yield better results in terms of uptake, follow-up and sustainability of the programmes, only if they are carefully planned, implemented and measured in a targeted, successive and comprehensive manner. Tajikistan CO has done a preliminary mapping of capacity-building activities in 2016-2018. Most of them are quite young; nevertheless, there's been sufficient experience accumulated across the sectors to draw useful lessons to be applied in the future.

In the short term, the evaluation results will be used to help the Country Office rethink/revise their approach to capacity building within the ongoing programmes and contribute to the policy engagement and recipients' acceptance as a result of the evaluation process.

In the longer run, the evaluation results are expected to enrich the Situation Analysis document that is currently under development and, subsequently, lay a foundation for well-designed implementation strategies for a new country programme 2021-2025. Overall, it will influence the engagement with the government counterparts, support more strategic capacity building efforts by UNICEF Tajikistan, and ultimately, will help better design UNICEF and joint programmes.

Specifically, the evaluation objectives:

- To assess the relevance, effectiveness, efficiency of the design and implementation process of the capacity development initiatives to safeguarding the rights of the child
- To support TCO accountability providing evidence in terms of resources used, main areas of work, interventions sustainability or achievement of results
- To reveal good practices and gaps in the capacity building approaches at the national and subnational levels
- To capture lessons learnt that UNICEF and partners can build on for future programming
- Provide concrete recommendations to improve application of implementation strategies (specifically, capacity development) in the ongoing and future UNICEF and joint programmes aimed at protection and safeguard of children's rights.

4. Users of the evaluation and key stakeholders

The main user of the evaluation will be UNICEF Tajikistan CO with the aim to improve future capacity building interventions and formulate them in a strategic and comprehensive manner. It will also be used to explain the framework in which the interventions are developed, so that the different Government institutions understand the integral logic pursued. Besides, the evaluation will serve to accountability purposes in terms of resources used, main areas of work, interventions sustainability or achievement of results.

Hence, the focus will be on the process and engagement with key stakeholders throughout this process and ongoing discussions and search for better/more sustainable ways of capacity-building along with dissemination of the results as such. The findings are expected to be made public.

The Ministry of Health and Social Protection, Ministry of Education and Science, In-service Teacher Training Institutes, Ministry of Economic Development and Trade, Ministry of Justice, Ministry of Internal Affairs, Ministry of Finance, General Prosecutor's Office, Supreme Court, local authorities at the regional level, Agency on Statistics under the President of the Republic of Tajikistan are expected to contribute to the evaluation process as key informants providing feedback based on their experience of partnerships with UNICEF and engagement in the capacity development.

Besides, the evaluation is expected to provide an opportunity to establish/maintain a dialogue with the line ministries, the Ministry for Economic Development and Trade (a key M&E government partner) and the Parliament through their involvement for interviews and discussions as well as in the reference group and a management team/steering committee. If the time allows, additionally, several sessions can be held with the above counterparts to unfold the process, build on partners' involvement in the process to develop capacities for evaluation (especially within SDG agenda) and increase the use of the evaluation.

The UNCT, specific UN agencies, development partners (EU, USAID, WB etc.) and Civil Society Organizations (CSOs) that are actively engaged in capacity building and interested in the evaluation findings will also participate in the evaluation process.

5. Scope of the evaluation

The evaluation will cover UNICEF Tajikistan's capacity development interventions conducted in the period of 2016-2018. In terms of geographical coverage, the evaluation will focus on the

national level, with some regional initiatives that have significance for the overall approach or that were part of pilot projects with the purpose of proving the concept and scale-up and thus, have national significance (e.g. Sughd region for peacebuilding and social cohesion projects, or Khatlon region for nutrition-related interventions). Thus, the evaluation will employ a “key-shaped” approach that combines a broad scan with further exploration of issues areas that require a more in-depth analysis.

There are several limitations to the evaluation which can impede the process.

- Baseline data to support the evaluation process is not available; very rarely (almost never) pre-/ post-activity assessments were conducted, nor any other measurements of the capacity development outcomes were done.
- Given the relative immaturity of the capacity development interventions (i.e. most of them being very recent) it will be difficult to assess impact. Though the evaluation will look at potential intended/unintended impact of the interventions, this will not constitute the main criterion of the evaluation, hence it will focus on the other four DAC criteria of relevance, effectiveness, efficiency and sustainability.
- Time constraints will be mitigated through employment of both an international evaluator and an experienced national expert as part of the evaluation team to conduct the interviews, FGDs etc. that will save time for translation and other procedural issues. Additionally, the internal and external review/reference group is on standby to ensure quick yet rigorous feedback during the key stages of the process.

6. Evaluation questions

The evaluation should answer the following key questions, which will be further refined in the inception phase through consultation with UNICEF Tajikistan as primary intended users and other stakeholders.

Relevance and appropriateness:

- To what extent were the planned and implemented capacity building measures relevant to meet fill the capacity gaps identified in the situation analysis and country programme documents? National strategies and priorities?
- To what extent were the interventions relevant and sufficient for achieving the planned outcome and output-level results?

Effectiveness:

- How effective were the capacity-building interventions in achieving expected results in each of the sectors? Were there any unexpected results (positive and negative)? Is there any sector where the capacity building interventions produced better/more distinguishable results?
- To what extent did the interventions strengthen capacity for service provision? Demand for services? Decision-making? Policy formulation?
- What is helping or hindering the initiatives to achieve their objectives? What explains why some initiatives work? In particular, does the interaction between different initiatives contribute to achieving better outcomes? In case of cross-sectoral interventions: to what extent they contributed to improvement of coordination/synergies/integration of programmes?

Efficiency:

- How well have the resources been used? Can the same results be achieved with fewer resources? To what extent do the capacity development results justify the investment?
- To what extent was convergence in capacity building employed across and within different programme components with the same target and operating in the same localities? If so, were there any challenges? Has it influenced the achievement of results?
- Which management/coordination/planning mechanisms have aided the capacity development interventions? What has worked well and what needs to be strengthened?
- To what extent were monitoring systems established to track the impact of the capacity building activities in the short and long term?

Sustainability:

- To what extent have the capacity building interventions been integrated into existing mechanisms/structures/institutions?
- To what extent the interventions promoted national ownership, capacity building and skills transfer to other (e.g. decentralized) level of government for the government to be able to sustain the programme?
- To what extent has the programme leveraged other partners and networks including government resources to make the programme sustainable?
- Are there any other evident ways to ensure sustainability?

Lessons learned:

- What lessons can be drawn from the design/implementation of the capacity development initiatives?
- What adjustments need to be made to ensure the capacity development is applied in a more strategic and successful way in the ongoing and future UNICEF and joint programmes?

In addition, the evaluation shall apply a human rights lens, with attention to equity and relevant cross-cutting issues:

- Do the capacity building programmes contribute to the promotion of children's rights?
- To what extent and how equity and gender considerations have been built into the design and implementation of the capacity-development programmes?

7. Methodology

The evaluation will follow the Norms and Standards of the United Nation Evaluation Group (UNEG)¹³⁸ and respond to the evaluation criteria - relevance, efficiency, effectiveness, and sustainability. To prevent conflict of interest and to ensure the impartiality and absence of bias

¹³⁸ <http://www.uneval.org/document/detail/1914>

the evaluation methodology will include multiple methods (triangulation) i.e. use of an appropriate mix of quantitative and qualitative data with participatory elements to ensure validity and reliability of the programme data and information.

The detailed methodology will be developed by the evaluators as part of the inception report and in close consultation with UNICEF and other stakeholders as mentioned above. The considerations about ethical principles required in this assignment will be described in the inception report.

The mapping of UNICEF-supported capacity development interventions in Tajikistan in 2016-2018 demonstrates the potential for evaluability of the initiatives in line with four DAC criteria as mentioned above. The mapping will serve the basis for further analysis and exploration of the human rights, equity, gender and other cross-sectoral issues within the framework of this evaluation.

In order to draw lessons, it is essential to know the theory behind the interventions. The interventions will then be organized by country programme component, with capacity building as a cross-cutting strategy. It is very relevant as the CP is following a child-centred approach throughout the life cycle. A review of the theory of change could be made for each of these programme components to verify how relevant, appropriate, effective, efficient and sustainable the interventions have been in that framework. Furthermore, we will analyse the main types of tasks performed according to the type of organization capability and how the task or intervention facilitates or complicates building this capability. This will be done based on taxonomy proposed by Harvard Centre for International Development (CID) with necessary adjustments for Tajikistan context.

This is suggested against a more “traditional” approach focusing on the results on performance at the process/output level of interventions; analysis of the interventions performance based methodologically on process/output data (which is a serious limitation because the effects of the activities have rarely been measured) following the DAC criteria (relevance, effectiveness, efficiency and sustainability). The mixed methods will include desk review, interviews, workshop with national government officials/midlevel, and an online survey (though the latter will depend on its feasibility in Tajikistan context), specifically:

- Preliminary review of basic information: Collection of all basic information (socio-economic indicators, Country programme cooperation, information’s relevant to capacity building activities, inventory of capacity development activities and identify and agree participants to be contacted;
- Comprehensive review of all relevant documents: In-depth document review of country situational analyses, country strategic documents, relevant documents from capacity development interventions, annual plans, UNICEF annual reports, reviews, studies, M&E reports and other documents;
- Key Informants Interviews: Face-to-face interviews with participants of capacity building interventions and programme/project staff, including programme managers;
- Survey: Among participants to capacity development interventions as well as UNICEF programme managers concerned;
- Cost-effectiveness analysis: A cost-effectiveness analysis through the collection of financial data to calculate cost-effectiveness of capacity development interventions.

Thus, the evaluation will mainly apply qualitative methods as in the given context they are better suited to the purpose of the evaluation as formative.

All the collected data will be analysed by the evaluators. Triangulation of data will ensure reliability and validity of the findings, conclusions and recommendations.

8. Ethical considerations

The evaluation will be guided by UNEG Ethical Guidelines¹³⁹. This evaluation does not foresee involvement of children and youth, hence there is no need to apply specific procedures for involving children in research and evaluations. However, the common guiding principles will be used to ensure ethical safety during the evaluation:

- Privacy and confidentiality
- Informed consent
- Harm and benefits
- Conflict of interest

The evaluators will explain to the participants the purpose and use of the evaluation; the evaluators will also make it explicitly clear to the participants that their participation is voluntary and they can withdraw at any moment. Throughout the process, the evaluators should be sensitive to beliefs, manners and customs and act with integrity and honesty in their relationships with all stakeholders.

9. Work plan

Description	Responsible	Timeline
Data collection		
Desk review of relevant documents	Evaluators (documents to be provided by UNICEF)	26 Nov – 7 Dec 2018
Preparation of inception report	Evaluators	First week of Dec 2018
Logistics (arranging meetings/interviews)	UNICEF	26 Nov – 7 Dec 2018
Mission to Tajikistan (meetings w/UNICEF; partners and stakeholders; workshop; Steering committee)	Evaluators (with support from UNICEF)	10-17 Dec 2018
Report writing		
1st draft report (preliminary main findings from desk review and field work)	Evaluators	By 23 Dec 2018
Feedback on the draft report (UNICEF and reference group)	UNICEF	By 5 Jan 2019
2nd draft report	Evaluators	By 18 Jan 2019
Review as applicable (Steering committee / RO / Universalía)	UNICEF	
Finalisation and submission of the report	Evaluators	By 30 Jan 2019
Use of evaluation findings		
Presentation of the report to relevant partners	UNICEF	February 2019

¹³⁹ <http://www.unevaluation.org/document/detail/102>

Workshops organised with key partners on development/reviewing UNICEF programme TOCs	UNICEF	Feb-March 2019

This assignment is expected to be completed by a team of two evaluators – one international and one national. The timeframe for this work assignment is November 2018 – January 2019. During that period the total number of consultancy days:

1) For international evaluator:

up to a maximum of 35, with the estimated share of days as follows:

- Desk review and submission of Inception report – 10 days
- Mission to Tajikistan (international evaluator expected to arrange for his/her travel and accommodation) – 7 days
- Draft report development – 13 days
- Final report submission – 5 days

2) For national expert:

up to a maximum of 35, with the estimated share of days as follows:

- Inception stage (mapping of capacity building interventions; list of literature; meetings with UNICEF, key Government partners, local NGOs) – 10 days
- Field stage (interviews with key stakeholders; review of UNICEF-implemented programmes/projects concerned to capacity building interventions; field visits) – 20 days
- Provide inputs to finalization of evaluation report /presentation of findings – 5 days

The evaluators are expected to produce the following **key deliverables** with the following tentative deadlines:

1. Inception Report, by 7 December 2018
 2. First draft evaluation report, by 23 Dec 2018
 3. Second draft evaluation report, by 18 January 2019
 3. Final evaluation report including executive summary and annexes, by 30 January 2019
- All deliverables should be submitted in English.

10. Deliverables and payment schedule

Deliverables	Timeframe	Payment schedule
International consultant:		
1. Inception Report	by 7 December 2018	30%
2. Draft evaluation report	by 18 January 2018	50%
3. Final evaluation report including executive summary and annexes	by 30 January 2019	20%
National consultant:		
1. Annexes for Inception Report (mapping of capacity building interventions; list of partners; list of literature)	by 7 December 2018	30%
2. Report on the data collection conducted/list of interviews;	by 18 January 2018	50%

translation of relevant documents as needed (to be annexed to the evaluation report)		
3. Final evaluation report including executive summary and annexes; presentation for the final conference	by 30 January 2019	20%

11. Management and organisation

The evaluation will be managed by UNICEF Tajikistan. The consultants will work under direct supervision of the Chief, Monitoring and Evaluation, with oversight provided by the Evaluation Steering Committee. The management of the evaluation will include development of the terms of reference, assignment of the evaluation team, liaison between the evaluation team and partners/stakeholders, quality assurance of the key deliverables. The support will be sought from the UNICEF Europe and Central Asia Regional Office and external review body as per existing arrangements. Representatives of key stakeholders/partners will be involved throughout the evaluation process and will contribute to the design, interviews, discussions and final report.

The consultants will conduct the evaluation by fulfilling the contractual arrangements (two separate consultancy contracts) in line with the ToR, UNEG/UNICEF norms and standards and ethical guidelines. This includes preparing an inception report, conducting desk review, undertaking field visits, drafting/finalizing report, and briefing of the Steering committee, and stakeholders on the progress and key findings and recommendations, as needed. Specific tasks of the evaluation team members are as follows:

International consultant (team leader):	National consultant:

- Desk review of relevant documents and reports; - Develop a detailed evaluation methodology and work plan – draft to be submitted as a part of the Inception Report to UNICEF for approval, including the key instruments / interview questions; - Lead data collection (including conducting some interviews / FGDs with key stakeholders, partners); - Present initial findings through a debriefing meeting with UNICEF and implementing partners; - Prepare draft report with the key findings, recommendations and lessons learned based on all the sources of information used; - Based on feedback provided by UNICEF and implementing partners, prepare and submit the Final Report with all the key findings, recommendations, annexes	- Support the desk review (including mapping of interventions, list of literature); - Contributes to completion of detailed evaluation methodology (incl. interview plan, travel plan if necessary); - Conduct data collection through field visits (carry out interviews/focus groups with selected stakeholders, partners and beneficiaries); - Facilitate meetings with stakeholders and partners; - Produce data record in English, including written notes from interviews and anonymous records of participants; - Support preparation of the final report (provides inputs in data processing, analysis and completion of the report); - Prepare final presentation of key findings; - Provide written/oral translation as needed; - Performs other tasks as required

The UNICEF premises will be available, if needed. UNICEF Tajikistan will provide support in organizing meetings and field visits for the purposes of data collection and interviews, including covering the costs of local travel, if any, based on the submitted invoices for actual expenses according to UNICEF rules and procedures. Printers, photocopying services and other similar services will be provided by UNICEF. It is expected that the consultants will use their own laptops.

The request for services under this contract will require the prospective consultant(s) to indicate their financial offer for the services to be provided (inclusive of fees, travel and accommodation costs, for the time spent in Tajikistan – for international consultant).

As part of the selection process, the office will select the consultant that quotes the lowest fee from the list of prospective consultants who are deemed suitable for achieving all the tasks on time and as per the criteria and deliverables stipulated in the Terms of Reference.

The consultant's fee may be reduced if the assignments/deliverables are not fulfilled to the required standard. In a case of serious dissatisfaction with the consultant's performance the contract may be terminated in line with UNICEF procedure in such matters and as spelled out in the contract.

LISTA DE ABREVIATURAS

ACP/CCA – Análise Común de País

APS – Atención Primaria de Saúde

AX – Asemblea Xeral da ONU

CCP – Programa Común de País

CID - Centro para o Desenvolvemento Internacional de Harvard

DAC-OCDE - Comité de Axuda ao Desenvolvemento da Organización para a Cooperación e o Desenvolvemento Económico

DC – Desenvolvemento de capacidade

ECDPM - Centro Europeo para a Xestión de Políticas de Desenvolvemento

ECOSOC – Consello Económico e Social

EPRS – Servizo de Investigación do Parlamento Europeo

FAO – Organización das Nacións Unidas para a Alimentación e a Agricultura

FGD – Grupo Focal

GNUDS/UNSDG – Grupo das Nacións Unidas para o Desenvolvemento Sostible

GRES – Escala de Eficacia de Resultados de Xénero

HIC – Países de ingreso alto

LIC – Países de ingreso baixo

LMIC – Países de ingreso medio-baixo

LNOB – Non deixar a ninguén atrás

M&E – Seguimento e Avaliación

OCDE/OECD – Organización para a Cooperación e o Desenvolvemento

ODM – Obxectivos de Desenvolvemento do Milenio

ODS – Obxectivos de Desenvolvemento Sostible

OMS – Organización Mundial da Saúde

ONU – Organización das Nacións Unidas

OP – Oficina de País

OSC – Organización da Sociedade Civil

PAT – Programa Anual de Traballo

PEDS – Plan Estratéxico de Desenvolvemento Sostible

PIB – Produto Interior Bruto

PNUD/UNDP – Programa das Nacións Unidas para o Desenvolvemento

QCPR – Revisión cuadrienal ampla da política relativa ás actividades operacionais para o desenvolvemento do sistema das Nacións Unidas

RMNCAH - Paquete esencial de saúde reprodutiva, materna, neonatal, infantil e adolescente

SIDA – Axencia Sueca Internacional de Cooperación ao Desenvolvemento

SNU – Sistema das Nacións Unidas

TdC/ToC – Teoría do Cambio

UMIC – Países de ingreso medio alto (36 países)

UNDAF – Marco de Asistencia das Nacións Unidas para o Desenvolvemento

UNDG – Grupo das Nacións Unidas para o Desenvolvemento

UNECA – Comisión Económica das Nacións Unidas para África

UNEG – Grupo de Avaliación das Nacións Unidas

UNFPA – Fondo de Poboación das Nacións Unidas

UNICEF – Fondo das Nacións Unidas para a Infancia

UNSDCF – Marco de Cooperación para o Desenvolvemento Sostible das Nacións Unidas

UPHV – Modelo Universal Progresivo de Visita a Domicilio

USAID – Axencia dos Estados Unidos de América para o Desenvolvemento Internacional

USD – Dólares dos Estados Unidos de América

ÍNDICE DE TÁBOAS

<i>Táboa 1. Definicións de capacidade e desenvolvemento de capacidade polos principais doadores de axuda internacional.</i>	25
<i>Táboa 2. Tipoloxía de investigación por obxectivo e pregunta</i>	67
<i>Táboa 3. Principais elementos a considerar para os estudos de caso</i>	73
<i>Táboa 4. Resumo do esquema de investigación</i>	75
<i>Táboa 5. Táboa de análise de DC nas de avaliacións de proxectos e programas de desenvolvemento</i>	79
<i>Táboa 6. Datos principais do caso de estudo</i>	95
<i>Táboa 7. Criterios e variables para a avaliación do desenvolvemento de capacidade</i>	98
<i>Táboa 8. Mostra de intervencións de desenvolvemento de capacidade de Unicef en Taxiquistán 2016-2018</i>	100
<i>Táboa 9. Carteira de actividades de desenvolvemento de capacidade por tipo de tarefa</i>	105
<i>Táboa 10. Actividades de desenvolvemento de capacidade por compoñente do programa e rango orzamentario</i>	106
<i>Táboa 11. Diferenza na avaliación pre/post-formación</i>	109
<i>Táboa 12. Exercicios de cálculo de custos: finalidades e obxectivos</i>	122
<i>Táboa 13. Exemplo de variables chave TdC 1º paso – análise de relevancia</i>	138
<i>Táboa 14. Exemplo de variables chave TdC 2º paso – análise de eficacia e sustentabilidade</i>	141
<i>Táboa 15. Proposta de matriz de avaliación</i>	144
<i>Táboa 16. Variables mínimas para análise de Desenvolvemento de Capacidades</i>	144
<i>Táboa 17. Matriz de análise da eficacia-lóxica de intervención. Lendas</i>	151
<i>Táboa 18. Resumo Caso 1</i>	159
<i>Táboa 19. Mapeo de actores Caso 1</i>	177
<i>Táboa 20. Enquisa segundo a categoría de participantes</i>	183
<i>Táboa 21. Resume de achados da análise do caso 1</i>	209
<i>Táboa 23. Resumo Caso 2</i>	211
<i>Táboa 23. Matriz de avaliación do caso 2</i>	217
<i>Táboa 24. Resume de respondentes por tipo de instrumento de recolección de datos primarios</i>	225
<i>Táboa 25. Resumo de características da Atención Primaria, Barbara Starfield (1992)</i>	232
<i>Táboa 25. Organización de recomendacións por factores para o cambio</i>	245
<i>Táboa 26. Resume de achados da análise do caso 1</i>	246
<i>Táboa 26. Guión de entrevista semiestructurada</i>	276
<i>Táboa 27. Guión de entrevista semiestructurada</i>	315

ÍNDICE DE FIGURAS

<i>Figura 1. Explicación xeral do proceso de investigación.....</i>	<i>20</i>
<i>Figura 2. Ilustración dos pasos no proceso de investigación. Elaboración do autor</i>	<i>23</i>
<i>Figura 3. Demanda de diferentes tipos de servizos de parte das Nacións Unidas.....</i>	<i>44</i>
<i>Figura 4. Marco estratéxico e dimensións do desenvolvemento da capacidade. Adaptado de UN Development System: A Collective approach to supporting capacity development.....</i>	<i>45</i>
<i>Figura 5. Tres niveis de capacidade interconectados</i>	<i>46</i>
<i>Figura 6. O ciclo do Marco de Cooperación das Nacións Unidas.....</i>	<i>49</i>
<i>Figura 7. Revisión do concepto de relevancia.....</i>	<i>56</i>
<i>Figura 8. Revisión do concepto de eficacia.....</i>	<i>57</i>
<i>Figura 9. Revisión do concepto de eficiencia.....</i>	<i>58</i>
<i>Figura 10. Revisión do concepto de impacto.....</i>	<i>59</i>
<i>Figura 11. Revisión do concepto de sostibilidade.....</i>	<i>60</i>
<i>Figura 12. Ilustración dos pasos no proceso de investigación. Elaboración do autor</i>	<i>66</i>
<i>Figura 13. Marco teórico do modelo proposto para a avaliación das intervencións de desenvolvemento de capacidade.....</i>	<i>72</i>
<i>Figura 14. Ilustración dos pasos no proceso de investigación, parte 1. Elaboración propia... ..</i>	<i>77</i>
<i>Figura 15. Factores que limitan a sostibilidade dos resultados das intervencións de desenvolvemento de capacidade.....</i>	<i>108</i>
<i>Figura 16. Mapa de alcance xeográfico das intervencións de desenvolvemento de capacidade en Taxiquistán a nivel local</i>	<i>111</i>
<i>Figura 17. Mapa de alcance xeográfico das intervencións de desenvolvemento de capacidade en Taxiquistán a nivel nacional</i>	<i>112</i>
<i>Figura 18. Resumo das principais contribucións de desenvolvemento de capacidade en sobrevivir e prosperar nos primeiros anos.....</i>	<i>114</i>
<i>Figura 19. Resumo das principais contribucións de desenvolvemento de capacidade en ensino inclusivo e de calidade</i>	<i>116</i>
<i>Figura 20. Resumo das principais contribucións de desenvolvemento de capacidade para o compoñente dos adolescentes.....</i>	<i>118</i>
<i>Figura 21. Resumo das principais contribucións de desenvolvemento de capacidade para o compoñente de ambiente protector da infancia</i>	<i>120</i>
<i>Figura 22. Ilustración dos pasos no proceso de investigación, parte 2. Elaboración propia..</i>	<i>127</i>
<i>Figura 23. Marco teórico do modelo proposto para a avaliación das intervencións de desenvolvemento de capacidade.....</i>	<i>128</i>
<i>Figura 24. Esquema de operacionalización do modelo de avaliación proposto.....</i>	<i>129</i>
<i>Figura 25. Teoría do cambio básica para intervencións complexas.....</i>	<i>131</i>
<i>Figura 26. Compoñentes da lóxica de intervención das axencias ao desenvolvemento da ONU</i>	<i>133</i>
<i>Figura 27. Compoñentes da lóxica de intervención das Nacións Unidas e integración co enfoque da análise de contribución</i>	<i>135</i>
<i>Figura 28. Compoñentes da ToC e integración coa sostibilidade dos cambios producidos....</i>	<i>136</i>
<i>Figura 29. Gender Effectiveness Scale.....</i>	<i>140</i>
<i>Figura 30. Compoñentes do modelo de avaliación proposto e ferramentas</i>	<i>143</i>
<i>Figura 31. Proposta de cuestionario a xerentes aliñando criterios de avaliación e operativización das variables.....</i>	<i>148</i>
<i>Figura 32. Proposta de cuestionario a receptores de formación aliñando criterios de avaliación e operativización das variables.....</i>	<i>149</i>
<i>Figura 33. Proposta de cuestionario a profesionais das axencias de desenvolvemento aliñando criterios de avaliación e operativización das variables</i>	<i>150</i>
<i>Figura 34. Áreas prioritarias para a innovación na avaliación</i>	<i>151</i>
<i>Figura 35. Marco para identificación de posibilidades de replica ou ampliación de intervencións</i>	<i>154</i>

<i>Figura 36. Construción de recomendacións por factores clave para o cambio.....</i>	<i>156</i>
<i>Figura 37. Exemplo de identificación de estratexias de intervención para as recomendacións.....</i>	<i>157</i>
<i>Figura 38. Enfoque de avaliación de Programa de País de axencia da ONU.....</i>	<i>159</i>
<i>Figura 39. Alcance xeográfico da recolección de datos.....</i>	<i>181</i>
<i>Figura 40. Categoría e número de actores chave consultados</i>	<i>182</i>
<i>Figura 41. Comunicación dos resultados da lóxica de intervención.....</i>	<i>185</i>
<i>Figura 42. Comunicación dos resultados a nivel de análise de contribución.....</i>	<i>194</i>
<i>Figura 43. Teoría do Cambio para a área de gobernanza, políticas públicas, asociacións e xustiza</i>	<i>197</i>
<i>Figura 44. Teoría do cambio e articulación co criterio de relevancia.....</i>	<i>227</i>
<i>Figura 45. Compoñentes da lóxica de intervención das Nacións Unidas e integración co enfoque da análise de contribución e os atributos a APS.....</i>	<i>231</i>
<i>Figura 46. Primeiro contacto na APS en Casaquistán. Enquisa a usuarios dos modelos de visita domiciliaria</i>	<i>233</i>
<i>Figura 47. Continuidade da atención. Enquisa a usuarios dos modelos de visita domiciliaria.....</i>	<i>234</i>
<i>Figura 48. Coordinación e integración da atención. Enquisa a usuarios dos modelos de visita domiciliaria</i>	<i>235</i>
<i>Figura 49. Coordinación e información na atención. Enquisa a usuarios dos modelos de visita domiciliaria</i>	<i>236</i>
<i>Figura 50. Integralidade e dispoñibilidade dos servizos. Enquisa a usuarios dos modelos de visita domiciliaria</i>	<i>237</i>
<i>Figura 51. Integralidade e servizos fornecidos. Enquisa a usuarios dos modelos de visita domiciliaria</i>	<i>237</i>
<i>Figura 52. Aconsellamento familiar. Enquisa a usuarios dos modelos de visita domiciliaria</i>	<i>238</i>
<i>Figura 53. Orientación comunitaria. Enquisa a usuarios dos modelos de visita domiciliaria</i>	<i>238</i>
<i>Figura 54. Compoñentes da lóxica de intervención das Nacións Unidas e integración co enfoque da análise de contribución e impacto na poboación.....</i>	<i>239</i>
<i>Figura 55. ToC para a sostibilidade do moelo no ámbito de nutrición.....</i>	<i>241</i>
<i>Figura 56. Construción de recomendacións por factores clave para o cambio.....</i>	<i>244</i>
<i>Figura 57. Modelo de creación de valor público</i>	<i>249</i>

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Resultados totais da análise do desenvolvemento de capacidade nas avaliacións...	87
Gráfica 2. Inclusión do enfoque de desenvolvemento de capacidade no deseño das avaliacións.	87
Gráfica 3. Inclusión do enfoque desenvolvemento de capacidade na análise e discusión de resultados.	88
Gráfica 4. Nivel de contacto a actores nacionais para realizar diálogos, colaboración ou invitacións para identificar necesidades ou demandas.	90
Gráfica 5. Nivel de participación de actores na planificación de actividades conxuntas coa axencia da ONU.	91
Gráfica 6. Frecuencia na utilización dos produtos técnicos e/ou metodoloxías desenvolvidas polas axencias das Nacións Unidas.	91
Gráfica 7. Valoración da contribución da ONU aos resultados sostibles.	92
Gráfica 8. Desexo de continuar colaborando coa axencia da ONU.	92
Gráfica 9. Tipo de colaboración futura desexada.	93
Gráfica 10. Valoración da coordinación interagencial para o desenvolvemento de capacidades.	93
Gráfica 11. Existencia dalgún tipo de avaliación sobre a eficacia das intervencións de desenvolvemento de capacidades.	94
Gráfica 12. Nivel de definición e operacionalización das intervencións de DC.	95
Gráfica 13. Intervencións de desenvolvemento de capacidade de UNICEF en Taxiquistán por tipo de tarefa.	103
Gráfica 14. Porcentaxe de orzamento por tipo de tarefa.	105
Gráfica 15. Porcentaxe de gasto en DC 2016-2018.	106
Gráfica 16. Intervencións de DC por rango orzamentario.	107
Gráfica 17. Satisfacción coa formación recibida.	110
Gráfica 18. Suxestións para mellorar as intervencións de desenvolvemento de capacidades (%) por parte dos receptores das intervencións.	110



A capacidade e o desenvolvemento da capacidade foron conceptos xeneralizados na política internacional para o desenvolvemento desde finais dos anos 80. A Asemblea Xeral das Nacións Unidas nas súas resolucións durante os dous últimos decenios destacou sistematicamente a importancia do desenvolvemento de capacidade para lograr os obxectivos de desenvolvemento acordados internacionalmente. O interese pola súa avaliación é a base da investigación desta tese de doutoramento que ten un dobre obxectivo, exploratorio e deseño aplicado. Os resultados da investigación pretenden contribuír á bibliografía existente que investiga sobre e avaliación das políticas ao desenvolvemento.