

# **EVALUACIÓN DEL APOYO DE UNFPA A LA PREVENCIÓN, RESPUESTA A Y ELIMINACIÓN DE LA VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO Y PRÁCTICAS NOCIVAS**

**2012-2017**

## **Estudio de caso Guatemala Final**

**Oficina de Evaluación, UNFPA**

**Noviembre, 2017**



## Evaluación del Apoyo de UNFPA a la Prevención, Respuesta a y Eliminación de la Violencia basada en Género y Prácticas Nocivas

### Oficina de Evaluación

Alexandra Chambel

Gerente de evaluación,  
*Chair* del grupo de referencia de la evaluación

### Itad & ImpactReady – equipo de evaluación

Aldo Magoga

Consultor Nacional

Silvia Salinas

Evaluadora y experta en género y salud reproductiva

Corinne Whitaker

Experta en la igualdad de género y violencia basada en género

Copyright © UNFPA 2017, todos los derechos reservados.

El análisis y afirmaciones de este informe no necesariamente reflejan la opinión del Fondo de Población de las Naciones Unidas. Esta es una publicación independiente por la Oficina Independiente de Evaluación de UNFPA.

Cualquier pregunta sobre la evaluación debe ser dirigida a: Evaluation Office, United Nations Population Fund, e-mail: [evaluation.office@unfpa.org](mailto:evaluation.office@unfpa.org)

Se puede acceder a información sobre los productos de la evaluación en:

<http://www.unfpa.org/admin-resource/evaluation-unfpa-support-prevention-response-and-elimination-gender-based-violence>



Presentado por Itad en asociación con:



## Tabla de contenidos

<b>Acrónimos y Abreviaciones</b>	<b>4</b>
<b>1. Contexto y Antecedentes</b>	<b>6</b>
Contexto Nacional	6
Respuesta de UNFPA, incluyendo las intervenciones sobre VBG/Prácticas Nocivas	10
<b>2. Métodos</b>	<b>13</b>
<b>3. Hallazgos</b>	<b>14</b>
PE1 Prioridades de los actores interesados y enfoque basado en derechos humanos	15
PE2 Intervenciones más relevantes	21
PE3 Liderazgo y estructura de UNFPA	25
PE4 Asociaciones estratégicas	30
PE5 Contribución a los productos	33
PE6 Contribución a los resultados (outcomes)	39
PE7 Sostenibilidad	41
<b>4. Consideraciones para la evaluación temática global</b>	<b>45</b>
<b>Anexos</b>	<b>49</b>
A. Grupo de referencia	49
B. Entrevistas	49
C. Visitas de campo	50
D. Reunión de devolución final	51
E. Documentos analizados	51

## Acrónimos y Abreviaciones

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo
CAI	Centro Atención Integral de las Mujeres
CAIMUS	Centro de Apoyo Integral para Mujeres Sobrevivientes de Violencia
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer)
CICIG	Comisión Internacional contra la Impunidad de las Naciones Unidas
COCODES	Consejo de Desarrollo Comunitario
CODEDE	Consejo de Desarrollo Departamental
COMUDE	Consejo de Desarrollo Municipal
CONAPREVI	Coordinadora Nacional de Prevención de la Violencia Intrafamiliar
CONJUVE	Consejo Nacional de la Juventud
CONRED	Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres
CORT	Collaborative Outcomes Reporting Technique (Técnica colaborativa de informes de resultados)
CPAP	Plan de Acción el Programa País
CPD	Documentos de programa País
DDHH	Derechos Humanos
DEMI	Defensoría de la Mujer Indígena
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
GBV o VBG	Violencia Basada en Género
GOB	Institución de Gobierno (anexo)
GTI	Grupo Técnico Interagencial de las Naciones Unidas
IDH	Índice de Desarrollo Humano
INACIF	Instituto Nacional de Ciencias Forenses
INE	Instituto Nacional de Estadística
LGTBI	Personas Lesbianas, Gays, Transgéneros, Bisexuales, Intersexuales
M&E	Monitoreo y Evaluación
MINEDUC	Ministerio de Educación
MINGOB	Ministerio de Gobernación
MP	Ministerio Público
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
OHCHR	Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos

OIT	Organización Internacional del Trabajo
OJ	Organismo Judicial
OMS/WHO	Organización Mundial de la Salud (World Health Organisation)
ONG	Organización No Gubernamental
OPS/PAHO	Organización Panamericana de la Salud (Panamerican Health Organisation)
OJ	Organismo Judicial
OSAR	Observatorio en Salud Sexual y Reproductiva
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PROFOREM	Programa Fortalecer para Empoderar
PDH	Procuraduría de los Derechos Humanos
PN	Prácticas Nocivas
PNC	Policía Nacional Civil
SBS	Secretaría De Bienestar Social
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación de la Presidencia
SEPREM	Secretaría Presidencial de la Mujer
SICA	Secretaría de Integración Centro Americana
SNU	Sistema de las Naciones Unidas
SVET	Secretaría Violencia Sexual y Trata de Personas
TdC	Teoría del Cambio
UNDAF	Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo (United Nations Development Assistance Framework)
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas (United Nations Population Fund)
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (United Nations International Children's Emergency Fund)
UN-Women	Organización de las Naciones Unidas dedicada a promover la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (United Nations Women)
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (United States Agency for International Development)
VCM (o VAW)	Violencia contra las Mujeres (Violence Against Women)
VBG (o GBV)	Violencia Basada en Género (Gender-Based Violence)
VIH	Virus de Inmunodeficiencia Humana
VS	Violencia Sexual

# 1. Contexto y Antecedentes

## Contexto Nacional

### *Guatemala*

Guatemala es una república democrática<sup>1</sup> en proceso de fortalecimiento institucional, después de un conflicto armado que duró más de tres décadas y que finalizó con la firma de los Acuerdos de Paz en el 1996. Es el país más poblado de Centroamérica, con una estimación para 2015 (última disponible, Proyección poblacional del Instituto Nacional de Estadística) de 16.2 millones (51% mujeres y 49% hombres). Está dividido en 22 departamentos, 340 municipios y administrativamente tiene un alto nivel de centralización. El país es multiétnico y multicultural, con 24 grupos lingüísticos y 3 pueblos indígenas (Maya, Garífuna y Xinca).

A pesar de la firma de los Acuerdos de Paz, los avances hacia la construcción de una democracia han sido insuficientes, y el fortalecimiento de las instituciones lento: las causas estructurales que dieron origen al conflicto armado persisten. El país muestra un elevado nivel de conflictividad social, derivado de una deficiente administración de servicios, de la falta de certeza jurídica sobre la propiedad y tenencia de la tierra, o en algunos casos, debido a proyectos de explotación de recursos naturales, otorgados sin que se tome en consideración a las comunidades afectadas (a pesar de que el país ha ratificado el Convenio 169 de la OIT). Entre tanto, las poblaciones de la diversidad sexual y las personas viviendo con Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH), enfrentan un alto grado de estigmatización y discriminación, así como violaciones frecuentes de sus derechos humanos, lo cual es un obstáculo para su acceso a los servicios legales y de salud adecuados.

El país ha realizado progresos en el logro de una estabilidad política y económica y ha mejorado en algunos indicadores sociales, mientras otros, como la pobreza y la desigualdad, han ido empeorando en los últimos años. El crecimiento económico es sostenido, pero la riqueza se concentra en un porcentaje muy bajo de la población: el 62% de la población vive en situación de pobreza (más del 80% en poblaciones indígenas y en áreas rurales), el índice de Gini de los ingresos familiares es 0.59 (uno de los más alto de la región), el Índice de Desarrollo Humano (IDH) para Guatemala estimado en el 2013 es de 0.628 (uno de los más bajos de la región) y el índice de Desigualdad de Género es 0.52.

Los principales problemas que enfrenta el país son: la desnutrición crónica, una baja escolaridad - dependiendo del lugar de residencia y del grupo étnico - los embarazos de niñas y adolescentes, varios problemas de salud incluyendo el VIH-SIDA y la mortalidad materna (que es de las más altas de la región), la violencia (con un índice de homicidios mayor de 30 x 100,000 habitantes, una de las tasas más altas en el mundo), el crimen organizado, tráfico de drogas, las adopciones ilegales, las pandillas (maras), la violencia de género y los femicidios, secuestros y extorsiones y la corrupción, que se extiende hasta los niveles más alto del estado. A esto se suma la vulnerabilidad ambiental, siendo Guatemala uno de los 10 países del mundo más vulnerable a los efectos del cambio climático: las emergencias humanitarias son graves y frecuentes, casi constantes.

En el país las mujeres, y en particular las indígenas, enfrentan dificultades para el pleno ejercicio de sus derechos. En cargos ministeriales en el gobierno, ocupan únicamente un 21.4% y una sola de 14 ministros es mujer, mientras que la proporción de escaños en el Congreso, ocupados por mujeres, es de apenas un 11.7%. Su participación en los Consejos Municipales representa un 2%.

Guatemala es un país post conflicto con la mitad de la población indígena, y geográficamente situado en el área más violenta del mundo: el "Triángulo Norte", en conjunto con Honduras y El Salvador. Las

---

<sup>1</sup>Fuente: UNDAF Guatemala 2015-2019.

migraciones, la trata de personas, las desapariciones, los homicidios y femicidios en muchos casos son controladas, causadas o vinculadas a las actividades ilícitas de las maras y del narco tráfico. Tales organizaciones están controlando siempre más territorios e instituciones, con fuerte penetración en los gobiernos municipales – y sus actividades ilícitas van de las extorsiones (a empresas, comercios y población en general) al narcotráfico, pasando por la explotación, el lavado de dinero, el tráfico y trata de personas. Las capacidades del Estado, ya escasas en prevenir y combatir la Violencia Basada en Género (VBG) – además de la pobreza, educación y salud - son totalmente insuficientes e inadecuadas frente a la magnitud de los desafíos, y el trabajo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) en Guatemala puede ser de gran utilidad como referente para otros países de ingresos medios que enfrentan desafíos similares.

#### *Violencia Basada en Género & Prácticas Nocivas (PN) en Guatemala*

Según el último informe oficial del *Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS)*, apoyado por el Sistema de las Naciones Unidas (SNU), la tasa de mortalidad materna es de 113 muertes por 100,000 niños nacidos vivos, sólo el 66% de los partos cuenta con la asistencia del personal de salud, y la tasa de nacimiento por madres adolescentes (15-19 años) es de 91 x 1,000. Solo el 61% de las mujeres entre 14 y 49 años usa anticonceptivos y la tasa de fertilidad es de 2.9 por mujer<sup>2</sup>.

Tales problemáticas son el reflejo de una institucionalidad débil, de la ausencia del estado en amplias áreas del país, especialmente en las áreas rurales donde se concentra la población indígena, que es el grupo poblacional más excluido del acceso a la salud, a la educación y a los medios que mejoren las condiciones de vida. Esta exclusión es aún mayor en el caso de las mujeres del área rural, pobres, jóvenes e indígenas, convirtiendo a este grupo de población en uno de los más vulnerables.

La violencia contra la mujer es el delito más denunciado en el país, según el siguiente cuadro:

**Figura 1: Los tres delitos más denunciados en Guatemala<sup>3</sup>**

TIPO de DELITO	2015	2016	2017 (Enero - Agosto)	TOTAL
<b>Violencia contra la mujer</b>	55,282	56,478	38,922	<b>150,682</b>
<b>Amenazas</b>	26,726	28,729	21,231	<b>76,686</b>
<b>Hurto</b>	11,952	12,968	9,835	<b>34,755</b>

La tipificación del delito de violencia contra la mujer es un relativamente reciente avance legislativo alcanzado en Guatemala en el año 2008.

<sup>2</sup>Fuente: UNFPA (<http://www.unfpa.org/data/sowmy/GT>).

<sup>3</sup> Datos Ministerio Público, enviados al equipo de evaluación durante la fase de campo. Los datos del 2017 incluyen Enero – Septiembre 2017.

Figura 2: Número total de denuncia de violencia contra la mujer (2012 – Septiembre 2017)<sup>4</sup>

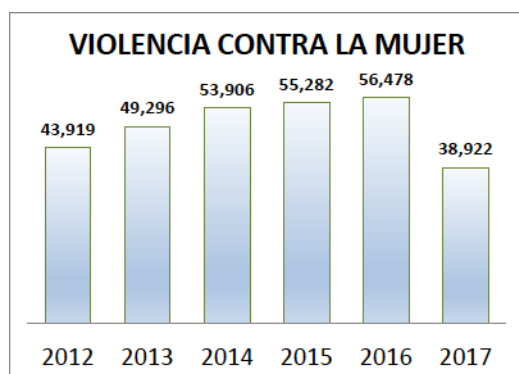
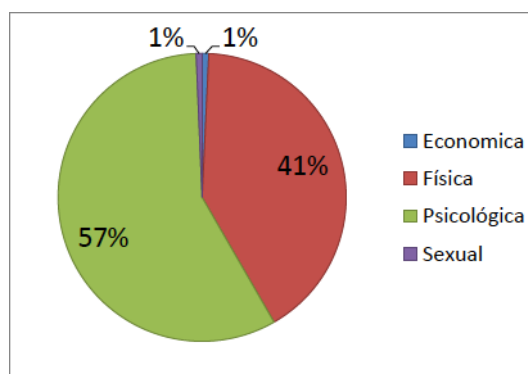


Figura 3: Tipo de violencia contra la mujer según legislación en Guatemala (2012 – Septiembre 2017)



El crecimiento registrado en los últimos años del número de denuncias es efecto de una mayor judicialización de los casos y no necesariamente refleja un aumento de la incidencia delictiva en el país.

#### *Línea del Tiempo trabajo UNFPA en Guatemala*

Durante la fase de campo, con el equipo de la Oficina País y los distintos grupos de referencia<sup>5</sup>, se dibujó la siguiente línea del tiempo, en la cual han sido identificados los elementos más significativos que han contextualizado el trabajo de UNFPA en Guatemala.

Gracias a los esfuerzos de la Sociedad Civil, con el apoyo de la Cooperación Internacional y un rol protagónico de UNFPA, se han aprobado las siguientes leyes:

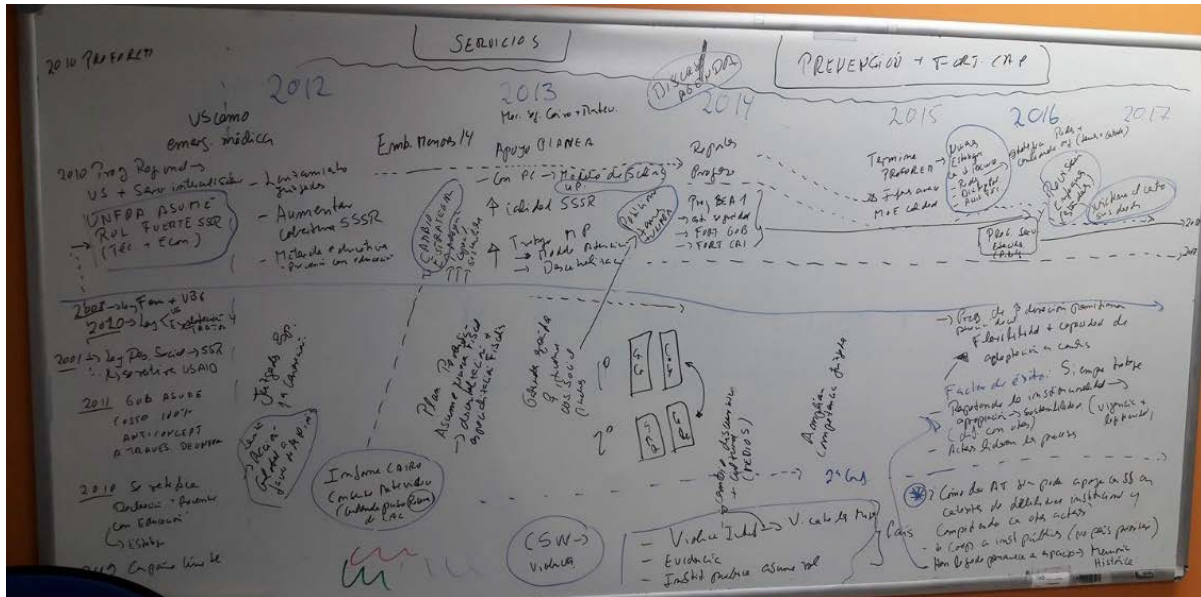
- Ley 2001 Ley de Desarrollo Social (Decr. 42/2001 y Población), que cambia el enfoque de cooperación: todo lo que se trabaja en servicios de salud sexual y reproductiva surge de la ley;
- Ley del Femicidio y otras formas de Violencia contra la Mujer (Decr. 22-2008);
- 2010 ratificación en Guatemala de la Declaración “Prevenir con educación” (A nivel internacional 2008), lo que contempla la adopción de una estrategia de educación integral en sexualidad y prevención de la violencia, con materiales educativos y un protocolo;
- Ley contra la violencia sexual y trata de personas (Decr. 9/2009)

<sup>4</sup>Datos Ministerio Público. Los datos del 2017 incluyen Enero – Septiembre 2017.

<sup>5</sup>Por razones que derivan de la politización y polarización entre Estado y Sociedad Civil, se conformaron dos “grupos de referencia” y un tercero que convocó al GTI.



Figura 4: Foto de la línea del tiempo elaborada durante el taller inicial con el equipo de UNFPA Guatemala



Los principales hitos del trabajo de UNFPA han sido:

- 2008-2014: UNFPA lideró el grupo Interagencial de Género y Campaña UNETE para poner fin a la Violencia contra las Mujeres
- 2010 – 2012: programa regional: servicios de salud intercultural y atención a víctimas de violencia sexual: se ponen varios temas de violencia sexual y modelo de atención integral (con impuestos sobre alcohol y mecanismo de compra de UNFPA el gobierno financia el 100% de los anticonceptivos)
- 2011-2012: violencia sexual como emergencia médica
- Hasta 2012, la prioridad ha sido aumentar la cobertura de los servicios de salud sexual y reproductiva y lograr que el MSPAS asumiera cubrir con presupuesto nacional la totalidad de insumos; a partir del 2012 el enfoque ha sido mejorar la calidad de tales servicios y la amplia distribución de los insumos
- 2012: apoyo a instituciones públicas y Organizaciones No Gubernamentales (ONG) en VBG
- 2012: apertura de juzgados especializados
- 2012: directores de UNFPA y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) priorizan el trabajo con niñas adolescentes mediante una iniciativa de acción global a favor de las niñas (taller 2013 en New York, Guatemala con la ONG Population Council trabajaron Abriendo Oportunidades a través de clústers geográficos, todavía en curso)
- 2010-2014: se contó con el Programa Fortalecer para Empoderar (PROFOREM), que permitió ampliar alianzas con organizaciones de sociedad civil
- Hito: 2012-2013: impulso plan prevención embarazo adolescente
- 2012-2013: presentación de los avances de El Cairo y Consenso de Montevideo, lo que permitió posicionar los temas de VBG en el país y contar con un mecanismo tripartito de seguimiento a Cairo y Montevideo (a pesar de que Guatemala puso reservas al Consenso de Montevideo en relación con los derechos sexuales, defensa de la vida; por tal razón, UNFPA impulsó abogacía y auditoría social con Sociedad Civil<sup>6</sup>)

<sup>6</sup>Las reservas que el país puso al consenso de Montevideo hicieron cambiar la estrategia a UNFPA en relación a los grupos conservadores: abogacía, educación integral sexual, sostenibilidad al proceso.

- 2013: asume nueva fiscal en el MP, impulsa descentralización, formación y especialización fiscalía (modelos de atención integral y descentralización del Modelo de Atención Integral (MAI))
- 2013: se aprueba el PLANEA: Plan Nacional de Prevención de Embarazo Adolescente
- 2014: cambia enfoque UNFPA: de servicios a prevención y fortalecimiento de capacidades
- 2014 – 2016: programa regional con el Secretaria de Integración Centro Americana (SICA): Proyecto BA1 (parte de la estrategia de seguridad del SICA) para prevención de violencia, permitió fortalecer la institucionalidad (Secretaría Violencia Sexual y Trata de Personas (SVET), Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM) y Ministerio De Gobernación (MINGOB), y Centro Atención Integral de las Mujeres (CAIs) (Sociedad Civil)
- 2014-2015: se publica el Informe de avance en Justicia Especializada
- 2015: se amplían las competencias de los juzgados especializados, incluyendo la violencia sexual
- 2016 – 2018: programa de servicios esenciales (AECID), Guatemala y Perú implementan el Pilotaje en América Latina, trabajo con gobierno y Sociedad Civil (Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Contra las Mujeres (CONAPREVI), 8 instituciones, red de fortalecimiento de las CAI para aplicación y validación de estándares a nivel mundial)

Los **principales cambios** acontecidos en este periodo han sido:

- Se ha avanzado en cambiar la concepción de violencia intrafamiliar hacia violencia contra la mujer;
- Se ha avanzado en la Justicia Especializada para delitos de femicidio y violencia contra la mujer
- Se cuenta con mayor evidencia (indicadores oficiales de Violencia contra las Mujeres (VCM))
- La institucionalidad pública ha asumido lo que antes había asumido sociedad civil y cooperación

Algunos **temas y desafíos a tomar en cuenta como punto de partida**:

- En justicia especializada, se está tratando de hacer abogacía para evitar que se vaya marcha atrás y no se debilite la atención especial;
- A partir del Programa de Servicios Esenciales, se está revisando el enfoque con el cual UNFPA apoya a instituciones estatales y sociedad civil;
- El cierre del Programa PROFOREM en el 2015 determinó un cambio de estrategia por la reducción drástica de recursos, procurando dar respuestas diferentes, con más asistencia técnica, más evidencia, estudios, investigaciones, mucho diálogo político y trabajo con redes de sociedad civil;
- El cambio en la lógica de cooperación, a partir del 2015, ha determinado el reto de ¿cómo transformarse en Institución que brinda Asistencia Técnica especializada pero con pocos recursos, en comparación de otros actores que sí tienen muchos recursos (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID))?
- Los donantes no quieren invertir en instituciones públicas: el país debe financiarse por su cuenta.

### **Respuesta de UNFPA, incluyendo las intervenciones sobre VBG/Prácticas Nocivas<sup>7</sup>**

En el periodo 2010-2014, el Programa de País de UNFPA ha tenido como ejes prioritarios la promoción del acceso universal a la salud sexual y reproductiva, incluyendo la planificación familiar, la promoción de los derechos reproductivos y la reducción de la mortalidad materna.

<sup>7</sup>Fuente: CPAP UNFPA 2010-2014 y CPAP UNFPA 2015-2019.

El Estado de Guatemala ha avanzado en la construcción de un marco legal, de políticas y programas para el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, que incluye la maternidad segura, la prevención y atención de los embarazos y matrimonios tempranos, la educación integral en sexualidad, el acceso universal a los insumos y servicios de planificación familiar, así como la prevención del VIH y otras infecciones de transmisión sexual. Existen mecanismos para la atención integral de la violencia contra las mujeres, en especial la violencia sexual y para mejorar el acceso de las mujeres a la justicia especializada. Se ha avanzado en el reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos de la población transgénero y de las mujeres que viven con VIH.

De cara a las nuevas directrices globales de UNFPA, y a los avances del Estado de Guatemala, se ha formulado el nuevo Programa de País de UNFPA, para el periodo 2015-2019. El Plan mantiene relación con el “Plan Nacional de Desarrollo K’atun: Nuestra Guatemala 2032”, particularmente al eje de “Bienestar para la Gente”, en el cual se plantean acciones y estrategias dirigidas a garantizar el acceso a la protección social universal enfocadas en las poblaciones excluidas y vulnerables - como la niñez, juventud, mujeres y pueblos indígenas - y al eje de “Estado como garante de los derechos humanos y conductor del desarrollo”.

Las prioridades para UNFPA para el periodo 2015-2019 son:

- Empoderamiento de jóvenes y adolescentes;
- Cerrar las brechas persistentes en la salud sexual y reproductiva, en particular la planificación familiar y el abastecimiento de métodos modernos;
- Prevenir los matrimonios, uniones y embarazos tempranos en niñas y adolescentes;
- Fortalecimiento a la institucionalidad para el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y las personas jóvenes;
- Mejorar la producción, análisis y uso de información estadística sobre la dinámica de la población y su incidencia en el desarrollo.

Los **efectos directos relacionados a la VBG y Prácticas Nocivas** son:

Efecto directo 1: aumento de la disponibilidad y el uso de servicios integrados de salud sexual y reproductiva (incluida la planificación familiar, la salud materna y el VIH) que tengan en cuenta las cuestiones de género y cumplan las normas de derechos humanos para la calidad de la atención y la igualdad de acceso.

El primer efecto tiene, entre los productos esperados (Producto 2), el fortalecimiento de la capacidad nacional para aumentar la demanda y oferta de servicios de planificación familiar, **prestando especial atención a adolescentes y jóvenes.**

En el mismo efecto directo se incluye el desarrollo de capacidades de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED) para la incorporación de la salud sexual y reproductiva en la política y planes de atención y emergencia.

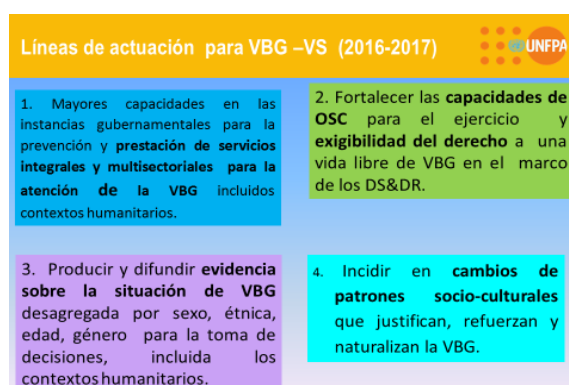
El efecto directo 2 prevé dar mayor prioridad a adolescentes, especialmente a las adolescentes muy jóvenes, en las políticas y programas nacionales de desarrollo, en particular mediante una mayor disponibilidad de educación sexual integral y servicios de salud sexual y reproductiva.

De ello, el Producto 5 es el fortalecimiento de la capacidad nacional gubernamental y no gubernamental para demandar, diseñar, impulsar y aplicar marcos jurídicos, políticas y programas que promueven los derechos de los jóvenes y niñas adolescentes, orientadas a promover el liderazgo y la participación juvenil y **prevenir los matrimonio o uniones tempranas.**

El efecto directo 3, de empoderamiento de las mujeres, incluye el Producto 6 - que es lo que más está relacionado a VBG y Prácticas Nocivas - para el **fortalecimiento de las capacidades nacionales y locales de instituciones y organizaciones de la sociedad civil para el empoderamiento de las mujeres, niñas y adolescentes, en el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos, la prevención, protección y respuesta a la violencia basada en género, incluida la violencia sexual y las situaciones humanitarias.**

Las **líneas de actuación priorizadas** para los años recientes evidencian los cambios de enfoque y prioridades importantes que está poniendo en marcha el UNFPA, llamando la atención en particular el trabajo hacia la transformación de patrones culturales:

Figura 5: Líneas de actuación de UNFPA para VBG - VS (2016-2017)



En términos **presupuestarios**, el siguiente cuadro presenta el presupuesto anual al 2019 por área:

Figura 6: Presupuestos anuales UNFPA Guatemala (2015 - 2019)

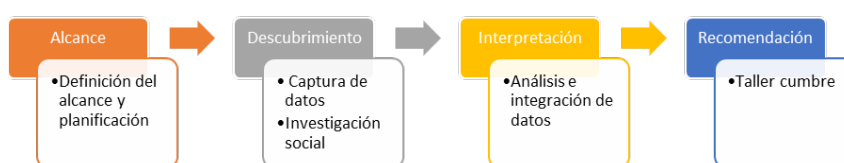
Año	Fortalecimiento planificación familiar, prestando especial atención a adolescentes y jóvenes		Promoción derechos jóvenes y niñas adolescentes, participación, prevención matrimonio o uniones tempranas		Empoderamiento mujeres y VBG, incluyendo violencia sexual y las situaciones humanitarias	
	Recursos regulares	Otros recursos	Recursos regulares	Otros recursos	Recursos regulares	Otros recursos
2015	\$120.000	\$1.300.000	\$280.000	\$120.000	\$280.000	\$600.000
2016	\$120.000	\$1.300.000	\$280.000	\$120.000	\$280.000	\$600.000
2017	\$120.000	\$1.300.000	\$280.000	\$120.000	\$280.000	\$600.000
2018	\$120.000	\$1.300.000	\$280.000	\$120.000	\$280.000	\$600.000
2019	\$120.000	\$1.300.000	\$280.000	\$120.000	\$280.000	\$600.000
<b>TOTAL</b>	<b>\$600.000</b>	<b>\$6.500.000</b>	<b>\$1.400.000</b>	<b>\$600.000</b>	<b>\$1.400.000</b>	<b>\$3.000.000</b>

## 2. Métodos

Este estudio de caso hace parte de una evaluación global, de carácter estratégico, que se enmarca en la *Collaborative Outcomes Reporting Technique (CORT)*, complementado con un análisis de portafolio. El CORT es un abordaje participativo a la evaluación de impacto, una rama del análisis de contribución, y está basado alrededor de una historia de desempeño, que presenta evidencia sobre cómo el programa ha contribuido a efectos e impactos, siendo luego revisada tanto por expertos/as técnicos como por actores de programas, pudiendo incluir a miembros de comunidades<sup>8</sup>.

Las etapas del CORT incluyen: 1) alcance (mapeo participativo de teorías de cambio); 2) captura de datos (revisión de escritorio); 3) investigación social; 4) panel de resultados con expertos<sup>9</sup> y taller cumbre para validar la historia de desempeño.

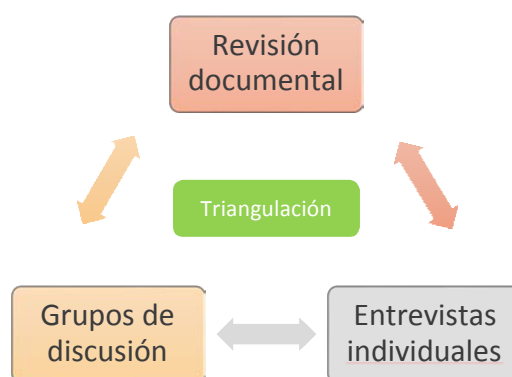
Figura 7: Etapas del proceso en Guatemala según el CORT



El caso de Guatemala es una contribución a la evidencia global del CORT, y fue validado por distintos grupos de referencia – con actores gubernamentales, de la sociedad civil y funcionarios de la Oficina País – así como el taller final con actores clave de distintos sectores, para apoyar el análisis participativo y la interpretación de la historia de desempeño de UNFPA en un contexto determinado.

El caso se basó en tres líneas de evidencia: revisión documental, grupos de discusión y entrevistas individuales, combinando métodos mixtos cualitativos y cuantitativos, aprovechando además trabajo evaluativo existente. Se realizó en el marco de una metodología esencialmente participativa, respetuosa y transparente, orientada al aprendizaje, empoderamiento y construcción de consensos, sensible al género y los derechos humanos.

Figura 8: Líneas de evidencia utilizadas durante la evaluación

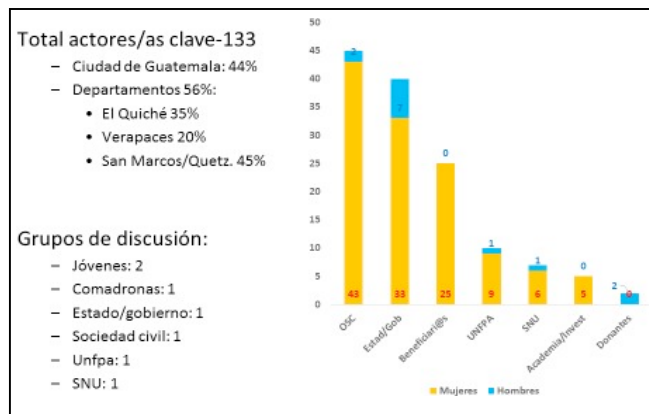


<sup>8</sup> Disponible en <http://betterevaluation.org/plan/approach/cort>.

<sup>9</sup> No realizado en Guatemala.

La consulta involucró un total de **133 actores/as clave** de un total de **siete grupos y sectores**; una amplia mayoría -**121** - fueron **mujeres**, y la participación masculina se centró en actores estatales y de la cooperación internacional. A ello se suma una organización para los derechos a la diversidad sexual. Aunque el 44% de las entrevistas se realizó en Ciudad de Guatemala, el 56% se hizo en departamentos del nivel sub-nacional, lo que representa un porcentaje importante. El equipo de evaluación ha organizado grupos de discusión separados como actores

Figura 9: Actores entrevistado y grupos de discusión visitas de campo



específicos (Estado, sociedad civil, Grupo Interagencial Género (GIG) o Grupo Técnico Interagencial (GTIE) de las Naciones Unidas de Género), con quienes se tuvieron sesiones al inicio de la misión.

Figura 10: Visitas de campo



La preparación de este informe se basó en una revisión y triangulación de los datos obtenidos en el trabajo de campo y las fuentes secundarias. El formato utilizado fue recibido de la Oficina de Evaluación de UNFPA.

La sesión final de presentación y discusión de los hallazgos y recomendaciones principales convocó a un total de **18** actores entre representantes estatales, instancias académicas, representantes de la sociedad civil, así como de otras agencias del SNU. Cabe mencionar que, de las y los asistentes a los grupos iniciales, se seleccionó un grupo de actores estratégicos para participar en la sesión de devolución y retroalimentación.

### 3. Hallazgos

#### PE1 Prioridades de los actores interesados y enfoque basado en derechos humanos

*¿En qué medida el trabajo de UNFPA en la prevención, respuesta a y erradicación de la VBG y prácticas nocivas – incluyendo las políticas internas de UNFPA y metodologías operacionales – está alineado con normas y estándares internacionales de derechos humanos, es implementado con un enfoque basado en derechos humanos y aborda las prioridades de los actores interesados?*

<p><b>Hallazgo 1:</b> En un contexto de crisis de gobernabilidad, tendencias fundamentalistas, altos índices de desigualdad y exclusión étnica y social, así como serias vulneraciones a los derechos humanos, UNFPA tiene un rol fundamental en apoyar el alineamiento de las normas nacionales a las normas y estándares internacionales en VBG, así como su efectiva implementación, enfocándose en Violencia contra la Mujer (VCM) y, en función a su mandato, en la Violencia Sexual (VS), una de las formas más extendidas de la VBG y violación de los derechos sexuales y reproductivos. Desempeña un rol político altamente sensible en un contexto de adversidad. En el marco de su mandato, UNFPA aborda a las poblaciones más vulnerables y marginalizadas, en particular las mujeres indígenas, incluyendo a las adolescentes, y asimismo se enfoca en las prioridades y necesidades de los actores interesados en VCM, con algunos matices y limitaciones en cuanto a su alcance territorial, trabajo con poblaciones de la diversidad sexual y otros grupos específicos (ej. mujeres con VIH), así como una atención limitada a las capacidades relacionadas con el Monitoreo y Evaluación (M&amp;E) de la aplicación y eficacia de las normas y políticas.</p>	
Supuesto de la evaluación:	Alineamiento de las intervenciones de UNFPA a nivel global, regional y nacional con marcos internacionales, regionales y nacionales, incluyendo los resultados (efectos) del plan estratégico.
Evidencia del estudio de caso:	<ul style="list-style-type: none"> <li>El trabajo de UNFPA Guatemala responde en su planteamiento y ejecución a las normas y estándares internacionales, y regionales relativos a la VBG y los Derechos Humanos (DDHH) (Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Plan Global, Estrategia VBG, Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS), Consenso de Montevideo), así como a las normativas y planes nacionales favorables a la prevención, atención y sanción de la VBG (Ley contra el Femicidio, Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata, Política de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres, Programa de Prevención y Erradicación de la Violencia Intrafamiliar) enfocándose en la Violencia contra la Mujer y la Violencia Sexual. El trabajo a favor de las diversidades sexuales y algunos grupos específicos como las mujeres con VIH y las poblaciones con capacidades diferentes, es limitado y puntual, no se aborda estratégica-, sistemática- ni integralmente.</li> <li>El UNFPA contribuye a disminuir la amplia brecha entre la existencia y la implementación efectiva de las normas y políticas relacionadas con la VBG y los derechos humanos, enfrentando limitaciones y obstáculos que tienen que ver con las debilidades institucionales, barreras culturales y de voluntad política, así como una débil institucionalización</li> <li>En un contexto de amenazas y vulneración del Estado de Derecho, el rol del UNFPA en precautelar la vigencia de los derechos es fundamental y a su vez altamente sensible.</li> <li>En relación a las acciones en el campo humanitario, las acciones son puntuales, no responden a un marco estratégico ni programático claro, y los datos relevados no evidencian un aporte significativo en cuanto a buenas prácticas y cumplimiento de estándares.</li> </ul>

Sin duda alguna, en Guatemala el UNFPA se ha posicionado como una agencia alineada absolutamente al marco de derechos humanos, lo que, según algunos informantes, lo diferencia incluso de otras agencias del SNU. Ha dedicado todos sus esfuerzos a la promoción y puesta en práctica de las normas internacionales y también nacionales de DDHH, relacionadas con la VBG y la vulneración de la Salud y

los Derechos Sexuales y Reproductivos (DSR), con énfasis en las mujeres. En ello, ha dedicado esfuerzos particulares hacia las indígenas, por su histórica exclusión y vulnerabilidad agravada frente a la violencia, y hacia las adolescentes, por la alta incidencia del embarazo en adolescentes y su fuerte vinculación con la VS, entre otras formas de violencia asociadas.

En un contexto de crecientes fundamentalismos, fragilidad institucional y crisis de gobernabilidad, en el que el Estado de Derecho se ve permanentemente amenazado, el rol de seguimiento a normas y políticas públicas y abogacía del UNFPA adquiere una importancia sustantiva, que empero requiere de mucha cautela y sensibilidad política, dada la situación de alta exposición y vulnerabilidad frente al gobierno actual de organismos (internacionales) y defensores de los DDHH. De manera acertada, el posicionamiento actual del UNFPA es descrito por varios como “perfil bajo”, lo que aunado a un trabajo siempre en el marco de la institucionalidad, le permiten mantenerse vigente, como referente técnico y con una confianza ganada.

La Revisión del Programa País 2010-2014 afirma que “el UNFPA mostró una alta y ágil capacidad de respuesta ante los desastres naturales y las solicitudes no previstas, muestra de ello es que en el actual Plan de Acción el Programa País (CPAP), el UNFPA ofreció asistencia técnica en temas como: justicia especializada para mujeres, embarazo en adolescentes, retardo del matrimonio o unión infantil, salud integral para personas transgénero, etc.; y fue capaz de mantener vigente, tras un cambio de gobierno y de las estructuras y mecanismos gubernamentales, la agenda política de las mujeres, estableciendo para ello un equilibrio en las respuestas dadas a las demandas recibidas del gobierno y de la sociedad civil”. Esta afirmación alude a la capacidad política de UNFPA para mantener la agenda de derechos en un contexto de inestabilidad y vulneración de derechos, así como a una hábil gestión de los cambios. En ese marco, si bien el apoyo directo a las organizaciones de la sociedad civil disminuyó drásticamente una vez concluido el PROFOREM, el UNFPA tiene claro el rol clave de la sociedad civil en la vigilancia y exigibilidad frente a los derechos (auditoría social), y ha buscado formas alternativas para mantener su vinculación con la sociedad civil y su apoyo político-estratégico, enfocándose en las alianzas y articulaciones en torno a objetivos comunes en la defensa de los derechos (ej. Seguimiento al Consenso de Montevideo y a los ODS), demostrando la vigencia de su legitimidad como convocador “sin recursos”. En particular en un contexto en el que corrientes conservadoras insertas en la institucionalidad estatal amenazan los derechos ya consignados (ej. Iniciativa de ley para la protección de la vida y la familia), el rol estratégico de la sociedad civil es clave para evitar los retrocesos.

Específicamente en el ámbito del derecho a una vida libre de violencia, el trabajo de UNFPA en VBG se ha enfocado en la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Sexual, entendiendo que la primera es manifestación de las desiguales relaciones de poder de género entre hombres y mujeres, y que la Violencia Sexual, como una forma de VCM, se enfoca en la violación de los derechos sexuales y derechos reproductivos como parte de los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas por el dominio y control de los cuerpos y la sexualidad de las mujeres, hechos que anulan su decisión a tener relaciones sexuales consensuadas, libres, sin violencia y en situaciones dignas (humillación sexual, prostitución forzada, actos sexuales mediados por coacción, fuerza, violencia).

En ese marco, destaca su alineamiento a las normas nacionales, así como a los marcos internacionales y su contribución tanto a los ODS como al Consenso de Montevideo:

Indicadores ODS	Indicadores Montevideo
<p><b>Objetivo 5:</b> 5.2: Eliminar todas las formas de violencia contra la <b>mujer y de las niñas</b> en el ámbito público y privado, incluidas la trata de personas y explotación sexual.</p>	<p><b>Medida Prioritaria 16</b> <b>Meta2.</b> Disponer de servicios de salud capacitados para detectar y <b>atender de manera integral las situaciones de violencia sexual.</b></p>



<p>5.3 Eliminar todas las prácticas nocivas como el <b>matrimonio infantil</b>, precoz y forzado y la mutilación genital femenina.</p>	<p><b>Meta3.</b> Contar con un <i>sistema integral</i> de educación contra la violencia, incluida la violencia basada en género y el <i>abuso sexual</i>.</p>
<p>5.6 Asegurar el <i>acceso universal a la salud sexual y reproductiva</i>, y los derechos reproductivos acordes con el programa de CAIRO y Beijing.</p>	<p><b>Medida prioritaria 17</b></p> <p><b>Meta2.</b> Disponer de <i>estadísticas regulares sobre educación, sexualidad</i>, empleo, participación y otros temas atinentes al grupo de referencia.</p> <p><b>Meta3.</b> Contar con <i>encuestas regulares de niñez, adolescencia y juventud</i>, y de demografía y salud.</p>

En el quinquenio previo al período que compete a esta evaluación, el UNFPA enfocó sus esfuerzos desde un enfoque de derechos en la creación de un marco jurídico-legal que garantice a las mujeres el derecho a la vida y el derecho a una vida libre de violencia, teniendo como hito destacable el 2008 la promulgación de la Ley contra el Femicidio y la Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata el 2009. Posteriormente sobresale su trabajo pionero en la región a favor de la Justicia Especializada, que involucra el desarrollo y fortalecimiento institucional y de capacidades para la efectiva implementación de la norma. Actualmente, busca enfocarse en la prevención y el ejercicio de derechos, predominantemente a partir de su trabajo en educación.

Figura 11: Estrategia de cambio y prioridades de UNFPA para el período 2005 - 2020



Los productos específicos que aluden a la diferencia mencionada anteriormente, son los siguientes:

2010 - 2014	2015 - 2019
<p><b>Producto 4:</b> Las instituciones públicas y las organizaciones no gubernamentales han aumentado su <u>capacidad para aplicar programas de atención integral</u> para las mujeres que sean víctimas de violencia, con inclusión de la violencia sexual.</p>	<p><b>Producto 6:</b> Fortalecidas las capacidades nacionales y locales de instituciones y organizaciones de la sociedad civil para el <u>empoderamiento de las mujeres, niñas y adolescentes</u>, en el <u>ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos</u>, la prevención, protección y respuesta a la violencia basada en género, incluida la violencia sexual y las situaciones humanitarias.</p>

Cabe mencionar que en este período se pone a las “mujeres, niñas y adolescentes” en el centro, como defensoras de sus derechos, y apostando a su empoderamiento. En general, el tránsito ha sido LEYES-INSTITUCIONES-PERSONAS, lo que refleja una lógica progresiva del proceso, pero también refiere a cambios en la Teoría de Cambio (TdC) en torno a la vigencia y defensa de los derechos humanos. En ese contexto también, el Programa de Servicios Esenciales está llevando a cabo un proceso de revisión del enfoque con los cuales apoyan instituciones y sociedad civil, a partir de estándares que ponen a las mujeres y niñas en el centro y abordan las brechas institucionales para cumplir con este abordaje.

Por otro lado, queda claro frente a las amenazas conservadoras vigentes con la propuesta de Ley para la protección de la vida y la familia, que ni el marco legal a favor de los derechos y la no violencia está totalmente consolidado, y es evidente que las instituciones aún tienen grandes necesidades de capacidades y voluntad política para poder implementar las leyes y políticas y cumplir con el rol de garantes de derechos. Las organizaciones de la sociedad civil no pueden bajar la guardia en la vigilancia y exigibilidad de sus derechos.

Adicionalmente es importante resaltar que, a partir de apoyos a investigaciones y generación de información, el UNFPA ha contribuido significativamente a evidenciar vulneraciones de derechos y prácticas nocivas, y poner los temas críticos en la agenda, como las uniones infantiles. Esto tiene que ver con el Producto 7 del actual marco estratégico:

Desarrollo de la capacidad del Gobierno para recopilar, generar, analizar y difundir información sociodemográfica desglosada sobre la dinámica de la población, la salud sexual y reproductiva, el VIH y la violencia contra las mujeres, que deberá incorporarse en el sistema de planificación y en la formulación de políticas a nivel nacional.

Las investigaciones, a su vez, han identificado otras vulneraciones de derechos y prácticas nocivas, que aun requieren estudiarse a profundidad, como la brecha de edad en los embarazos entre adolescentes y hombres mayores - que estarían refiriendo más bien a actos de violación - , así como asimismo la presión y los embarazos “permanentes” forzados como forma de control de la masculinidad hegemónica.

En relación a esto último, se puede afirmar que el UNFPA aborda las necesidades más grandes, con algunos matices.

- En cuanto a lo **temático**, se aboca a la Violencia contra la Mujer y la Violencia Sexual con pertinencia cultural; ha desarrollado algún trabajo con otras poblaciones enmarcadas dentro de la VBG, en particular grupos de las diversidades sexuales, apoyando acciones a favor de sus derechos como el desarrollo de una propuesta de ley. Empero, dicho trabajo es puntual y no sistemático, lo que también ocurre con otros grupos específicos de mujeres, como las mujeres con VIH y las mujeres con capacidades diferentes. En el abordaje de los derechos existe posibilidad para ampliar un enfoque inter-seccional, al mismo tiempo que incluir un “enfoque de violencia” a problemáticas de los derechos, como la violencia obstétrica asociada a la mortalidad materna, el no acceso a métodos anticonceptivos como forma de violencia, el embarazo adolescente como expresión de múltiples violencias, y el suicidio adolescente vinculado al embarazo;
- En relación a lo **territorial**, su alcance sub-nacional es limitado, y en general está mediado por las instituciones públicas a nivel central, dado el lento y débil proceso de descentralización;
- En tanto las necesidades **técnicas**, gran parte de sus esfuerzos se abocan al fortalecimiento de capacidades institucionales, pero con una atención limitada al monitoreo y evaluación de políticas públicas y programas en VBG, lo que a su vez limita contar con evidencia sobre la eficacia de su respuesta a la debilidad institucional.

**Hallazgo 2: UNFPA utiliza evidencia (estudios, encuestas) en temas de: matrimonio infantil, unión y embarazo precoz, violencia en contra las mujeres, situación de jóvenes, empoderamiento de niñas y adolescentes, para diseñar la combinación más efectiva de intervenciones, aunque esto no se visibiliza necesariamente en los documentos de Programa País. Por otro lado, la ausencia de información sistemática sobre victimización de las mujeres, eficacia del sistema de justicia especializada (ej. 25% de sentencias absolutorias en Quetzaltenango) y calidad/integración de los servicios, así como información**

**desagregada por territorio, pertenencia étnica y otras especificidades, representa una limitación, en particular a la hora de obtener insumos para valorar y potenciar su contribución estratégica, y al mismo tiempo su “competitividad” en la búsqueda de recursos. Por otro lado, las restricciones crecientes en cuanto a la disponibilidad de recursos de alguna manera limitan las posibilidades de respuesta a situaciones identificadas (ej. apoyo a sociedad civil, presencia territorial, temas emergentes relacionados con el matrimonio infantil).**

Supuesto de la evaluación:	Las intervenciones de UNFPA están basadas en un análisis situacional abarcador de las poblaciones afectadas en contextos de desarrollo y humanitarios.
Evidencia del estudio de caso:	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Los documentos de Programa País, así como las distintas intervenciones y proyectos, se basan en información cualitativa y cuantitativa sobre el estado de situación. Los Documentos de programa País (CPD) y el Plan de Acción 2015-2019 aluden específicamente a datos de situación en violencia, pero los CPD y CPAP no incluyen esta información en su análisis situacional.</li> <li>● No se ha avanzado en traducir la evidencia disponible sobre la situación en una Teoría de Cambio para abordar la VBG.</li> <li>● UNFPA complementa su apoyo a la formulación y análisis de datos y estadísticas oficiales, con la realización de investigaciones y estudios estratégicos, que guían y fortalecen su accionar.</li> <li>● La no intervención directa de UNFPA en territorios sub-nacionales en cierta manera limita la percepción y captura de datos de realidades diversas a nivel municipal y departamental, situación que se resuelve parcialmente a través del trabajo en alianza con organizaciones de la sociedad civil con sede o presencia en lo local.</li> <li>● Las limitaciones en cuanto a disponibilidad de recursos, inhiben la institucionalización de algunas respuestas a evidencias, y al mismo limitan las posibilidades de respuesta a problemáticas que la evidencia demuestra importantes de abordar.</li> <li>● No existe un análisis situacional referido a la violencia en contextos humanitarios, que oriente el diseño y puesta en marcha de acciones estratégicas.</li> </ul>

Si bien se observa una diferencia en los documentos programáticos (CPD y CPAP) más recientes, respecto a la inclusión de información sobre violencia en el análisis de situación, estos documentos presentan más bien panoramas muy amplios y en gran medida basados en datos oficiales, generales y macro. Sin embargo, el UNFPA ha venido fortaleciendo su trabajo en la generación de información estratégica, de calidad y desagregada para visibilizar situaciones y orientar sus acciones, y desde ahí ha priorizado entre sus líneas de actuación 2016-2017 en VBG – VS:

Producir y difundir evidencia sobre la situación de VBG desagregada por sexo, étnica, edad, género para la toma de decisiones, incluida los contextos humanitarios

Figura 12: Mentoras del proyecto 'Abriendo oportunidades' durante visita de campo en Cobán, Alta Verapaz



Los estudios sobre matrimonio infantil y masculinidades son un excelente ejemplo de generación de evidencia fundamental para visibilizar, abordar y agendar públicamente un tema “antes considerado lejano”. Es más, el estudio con Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) “¡Me cambió la vida!” ha posicionado a Guatemala junto a Haití en la iniciativa global de matrimonio temprano, y a su vez genera insumos de realidad para alimentar el trabajo con el Population Council en “Abriendo Oportunidades”, que se dirige al empoderamiento de mujeres adolescentes indígenas-rurales, bajo la siguiente Teoría de Cambio:

“En la adolescencia es donde se ponen las bases con las que las jóvenes van a tomar decisiones para toda su vida. Es en la adolescencia que se vive la primera experiencia de violencia contra la mujer”.

En el caso del UNFPA, no existe una Teoría de Cambio explícita relacionada con la VBG y la VS; ahora que, entre otros, el foco se mueve hacia la prevención, hacia nuevos temas/énfasis - como el matrimonio infantil - y se retoma el trabajo en masculinidades, es un momento importante para utilizar la evidencia en la articulación de un análisis del contexto que se traduzca en una Teoría de Cambio.

Otro ejemplo positivo de “gestión de la realidad” tiene que ver con las decisiones estratégicas asumidas post-Consenso de Montevideo: las reservas que el país puso al consenso de Montevideo hicieron cambiar la estrategia a UNFPA en relación a los grupos conservadores, re-direccionando sus prioridades hacia abogacía, educación integral sexual, y buscando la sostenibilidad de los avances.

Existen ámbitos, empero, vinculados ante todo al monitoreo y evaluación de la eficacia, en los que no se cuenta con la información suficiente, necesaria y/o sistemática de la situación para analizar y tomar decisiones estratégicas, dirigidas a potenciar el accionar del UNFPA. Uno de los temas críticos es el de la eficacia de la Justicia Especializada y, en relación a ello, las consecuencias de la ampliación de competencias de los juzgados para incluir la violencia sexual.

En cuanto a la correlación uso de información/evidencia y disponibilidad de recursos, un ejemplo ilustrativo es lo acontecido en relación a la metodología comunitaria para la prevención de la violencia, implementada a través de la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI) en un par de municipios, que luego de su validación no se implementó en tanto no estaba financiada la continuidad.

El trabajo con FLACSO, muy positivo, genera experiencia y aprendizajes para ampliar las relaciones y alianzas estratégicas con universidades y centros académicos.

**Hallazgo 3: En el marco de los derechos humanos, el trabajo de UNFPA aborda las relaciones de poder desiguales que norman el orden de género y naturalizan la violencia, enfocando su trabajo en las causas subyacentes de la VBG y las prácticas nocivas (con énfasis en la VCM y la VS). Para ello, aboca su apuesta en la transformación de las normas e instituciones que reproducen el orden de género y no garantizan un Estado de Derecho, en fortalecer el rol de incidencia, exigibilidad y auditoría social de la sociedad civil**

**demandante de sus derechos, el empoderamiento en particular de las mujeres indígenas adolescentes y la construcción de una educación a favor de los derechos, una vida libre de violencia y una sexualidad sana, libre y placentera. La complementación de su estrategia con un trabajo con hombres hacia la construcción de nuevas masculinidades se ha debilitado en los últimos años, el abordaje de la violencia asociada a los derechos de las poblaciones de la diversidad sexual es muy puntual, y el trabajo más amplio hacia la transformación cultural de la sociedad amplia, por ejemplo, a través de los medios de comunicación, no es muy visible.**

Supuesto de la evaluación:	Las intervenciones de UNFPA están basadas en un análisis de género y abordan las causas subyacentes de la VBG y prácticas nocivas a través de la no-discriminación, participación y rendición de cuentas.
----------------------------	---

Evidencia del estudio de caso:	<ul style="list-style-type: none"> <li>● El conservadurismo religioso, político, y étnico-cultural, que permea las instituciones y la cultura, naturaliza y refrenda las desigualdades de género y la superioridad masculina, plantea resistencias y retos para abordar las causas subyacentes a la violencia de género.</li> <li>● La disminución del trabajo con hombres y masculinidades afecta potencialmente la eficacia de la estrategia de transformación, aunque se debe precisar el enfoque de trabajo en tanto “no todo trabajo con hombres busca transformar las relaciones de género”.</li> <li>● El empoderamiento de mujeres, en particular de adolescentes indígenas, es una estrategia poderosa hacia la subversión de las causas subyacentes de la VBG, vinculadas a otras violencias y exclusiones estructurales (étnicas, etarias). Asimismo, el trabajo en educación apunta a de-construir patrones culturales que reproducen la VBG y prácticas nocivas.</li> <li>● UNFPA apoya la articulación de actores en torno al ente nacional, CONAPREVI.</li> <li>● La no-discriminación, la participación y la rendición de cuentas se constituyen en “enfoques transversales” en todo el trabajo que ha desempeñado el UNFPA, más allá de las estrategias y cambios de énfasis.</li> </ul>
--------------------------------	---

Si bien un enfoque transformacional de las relaciones de género permea las intervenciones, no se ha evidenciado un análisis de género sistemático ni siempre explícito en la fase de diseño de las intervenciones y/o documentos base, lo que apunta también a la ausencia de una Teoría de Cambio que aborde los asuntos de poder y evidencie la lógica y supuestos hacia la transformación, como referente constante y consistente para la toma de decisiones estratégicas, más aun en un contexto complejo y cambiante que ha exigido respuestas flexibles.

Por otro lado, la inexistencia de información de M&E de las acciones y resultados inhibe un análisis de género actualizado, que a su vez sirva de punto de partida para respuestas estratégicas que den continuidad y profundicen los cambios, o en su caso capturen efectos no deseados (ej. alto porcentaje de sentencias absolutorias) que pueden incluso contravenir los objetivos. Esto también tiene que ver con la débil institucionalización y discontinuidad de algunas estrategias como el trabajo con hombres en nuevas masculinidades, que contradice el análisis de género y los supuestos para la transformación que “circulan” y hacen parte de la Teoría de Cambio implícita.

## PE2 Intervenciones más relevantes

***¿En qué medida la programación de UNFPA en VBG/Prácticas Nocivas utiliza sistemáticamente la mejor evidencia disponible para diseñar la combinación más efectiva de intervenciones para abordar la mayor necesidad y apalancar el mayor cambio posible?***

**Hallazgo 4: La creciente articulación entre programas y áreas de trabajo y los avances hacia una propuesta sistémica e integral, se contraponen a veces a la realidad impuesta por las limitaciones y condicionamientos que derivan de restricciones y enfoques de financiación. Por otro lado, las ventajas comparativas de UNFPA tienen mucho que ver con su posicionamiento y su legitimidad al interior y fuera del SNU, en un contexto**

político altamente complejo para la cooperación internacional, con el reconocimiento entre otros de su alineamiento con los derechos humanos, su aporte protagónico en el ámbito de la justicia especializada, su capacidad de convocatoria y articulación de actores, y su trabajo (aun no siendo fuerte ni constante) alrededor de temas como las diversidades sexuales, las masculinidades y las uniones tempranas. En lo que hace a la temática, la distribución (fragmentación) de la agenda de la VBG entre al menos tres agencias del Sistema de las Naciones Unidas (UNFPA, UN-Women y UNICEF), aunada a dificultades de diversa índole para lograr una coordinación más estratégica, incide negativamente en el despliegue y máximo aprovechamiento de las ventajas comparativas de UNFPA.

Supuesto de la evaluación:	Las intervenciones de UNFPA están alineadas con sus ventajas comparativas en distintos escenarios, informadas por un mapeo robusto de otros actores y apoyos en el país, incluyendo el nivel sub-nacional o en áreas/poblaciones en riesgo.
Evidencia del estudio de caso:	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las limitaciones crecientes en cuanto a disponibilidad de recursos financieros, agravadas por corrientes conservadoras nacionales, inciden negativamente en la correspondencia efectiva entre las necesidades/prioridades basadas en evidencia, y la viabilidad financiera y sostenible de la respuesta, más aun considerando que los cambios buscados requieren inversiones al menos a mediano plazo. A esto se añade el tema de la viabilidad política e institucional, relacionada con la complejidad del contexto y la debilidad de las instituciones y la descentralización.</li> <li>Si bien existen varios ejemplos de coordinación y complementación en el marco de un trabajo conjunto entre distintas agencias del SNU, el complejo relacionamiento y competencia con UN-Women- que es un asunto no sólo nacional y que tiene que ver entre otros con la “distribución” y/o competencias globales, regionales y nacionales de la agenda para eliminar la violencia contra las mujeres entre distintas agencias - limita el potencial de aunar esfuerzos y lograr un mayor alcance, eficacia, eficiencia y sostenibilidad.</li> <li>La discontinuidad de procesos estratégicos y de transformación, como el apoyo financiero a la sociedad civil y el trabajo en masculinidades, además de afectar el potencial de permanencia y uso de los resultados alcanzados previamente, genera efectos negativos más amplios sobre la propuesta global, las relaciones, la confianza y el posicionamiento.</li> <li>No existe evidencia de fortalezas o ventajas comparativas actuales, sólidas de UNFPA, en trabajo en emergencias durante el periodo analizado.</li> </ul>

El valor agregado de UNFPA en el contexto de la comunidad de desarrollo en VBG y Prácticas Nocivas tiene ciertamente que ver con su experticia y capacidad técnica, su amplia trayectoria con distintos actores del Estado y la sociedad civil, su apuesta a la Justicia Especializada, sus contribuciones al fortalecimiento de capacidades institucionales y a la generación de datos y evidencia.

Sin embargo, es importante resaltar que el valor agregado de UNFPA, de acuerdo a las percepciones de distintos actores, también tiene mucho que ver con una forma de relacionamiento y ética, que son altamente valoradas en tanto se diferencian de lo “corriente”, y que además son claves como condiciones de viabilidad en un contexto en general adverso. Entre los elementos que hacen a este posicionamiento y ética, se han mencionado los siguientes:

- ❖ No trabajar fuera de la institucionalidad
- ❖ Respeto
- ❖ Horizontalidad
- ❖ Apertura al diálogo
- ❖ Visión estratégica amplia
- ❖ Capacidad de convocatoria, articulación de actores y construcción de consensos
- ❖ Flexibilidad

La Revisión del Programa 2010-2014 ya apuntó en la identificación de estos y otros aspectos:

*“En este sentido, se resaltan como valor agregado los siguientes aspectos: apertura al diálogo interinstitucional desde el respeto, el reconocimiento, la naturaleza y la valoración de cada institución; acompañamiento, presencia y apoyo a la articulación entre las Organizaciones de la Sociedad Civil, articulación entre las instituciones del Estado y las Organizaciones de la Sociedad Civil para establecer mecanismos de diálogo político, alianzas estratégicas, acuerdos y negociaciones; posicionamiento de temas importantes en la agenda política nacional al más alto nivel; desarrollo de abordajes y enfoques integrales para algunos temas y el fortalecimiento de las capacidades institucionales sin imponer o estandarizar un modelo”.*

Estas competencias “soft” y la credibilidad, confianza y legitimidad que dan como resultado, de alguna manera han hecho más fácil el tránsito de una cooperación técnica y apoyo financiero a una cooperación técnica exclusivamente, con un posicionamiento además claro a favor de la colaboración y del trabajo conjunto, y un foco en la contribución.

En relación con esto último, y en un contexto general de trabajo en aislamiento de las agencias del SNU, crecientes restricciones financieras -“estamos compitiendo contra grandes monstruos con pocas balas” - y competencia interagencial, el UNFPA puede potenciar su rol de liderazgo en la coordinación estratégica a nivel de abogacía y ante todo en términos programáticos. Distintas experiencias previas de coordinación y trabajo conjunto (*Peace Building Fund*, Programa de Servicios Esenciales, coordinación Grupo UNETE 2010-2014) le brindan insumos y aprendizajes para potenciar un rol de “liderazgo estratégico”, necesario aun dado el reconocimiento amplio de que en la actualidad existen “demasiadas agendas”, que existe dispersión y que se requiere priorizar.

Desde una perspectiva de fortalecimiento institucional, también se ha mencionado como prioritaria la necesidad de promover la “conectividad” en el sector justicia en varios sentidos - por ejemplo, se requiere conectar distintas instancias relacionadas con la prevención y atención de la VBG-, lo que significa una oportunidad para el UNFPA, en particular con:

- a) Redes de la No Violencia: Accionar más político, sólo sociedad civil, lucha contra la violencia con énfasis en lucha contra la violencia;
- b) Red de Centro de Apoyo Integral para Mujeres Sobrevivientes de Violencia (CAIMUS), centros de atención;
- c) Coordinadora Nacional de Prevención de la Violencia Intrafamiliar contra las mujeres (CONAPREVI);
- d) Redes de derivación a nivel local.

De manera más general, sería interesante una actualización del mapeo de actores relacionados a la VBG para una mejor coordinación y focalización temática y territorial.

Finalmente, si se considera que la relevancia, unicidad y la innovación son factores clave que constituyen sustancialmente la ventaja comparativa de una organización, cabe mencionar que el trabajo de UNFPA destaca por su relevancia y su sentido de oportunidad, pero no se perfila o sobresale como innovador (más allá del trabajo visionario y pionero en la Justicia Especializada). En el contexto actual (global, regional, nacional y local) y frente a potenciales donantes, resulta importante integrar el criterio o componente de la innovación al “valor agregado”. En ese marco, quizás el trabajo centrado en las personas y el enfoque actual en el empoderamiento -que como tales no son necesariamente innovadores pero que pueden serlo- presentan una oportunidad interesante para desarrollar un nuevo marco de referencia (Teoría de Cambio) y perfil en innovación social.

**Hallazgo 5: Aunque los programas y sus cambios en el tiempo responden a lógicas y supuestos subyacentes que implican una Teoría de Cambio “implícita”, no existe una Teoría de Cambio explícita, bien desarrollada que guíe la planificación, los cambios de estrategias, minimización de riesgos, la gestión y toma de**

**decisiones. El foco actual sobre el empoderamiento, y la necesidad de integrar sistemáticamente el análisis de género, constituyen una oportunidad para trabajar participativamente una Teoría de Cambio, que aborde los contextos de desarrollo y humanitarios.**

Supuesto de la evaluación:	Las intervenciones de UNFPA se basan en teorías de cambio coherentes y robustas que pueden adaptarse a situaciones y contextos rápidamente cambiantes.
Evidencia del estudio de caso:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No existe una Teoría de Cambio robusta ni explícita sobre cómo se va a producir el cambio y sus supuestos correspondientes. Si bien los distintos componentes que se trabajan responden a necesidades y prioridades, no existe total claridad ni coherencia sobre la lógica, las intersecciones, la “complejidad” entre los factores, actores, las secuencias y supuestos del cambio. Varios cambios tienen que ver más con el financiamiento.</li> <li>• La conectividad intra- e intersectorial se plantea como un desafío estratégico para potenciar la eficacia de las instituciones. Analizar datos de monitoreo, pensar conjuntamente en Teorías de Cambio, desarrollar pruebas piloto, puede contribuir hacia una construcción integral y multi-actor para abordar un problema.</li> <li>• Existe una necesidad - no sólo en Guatemala- por obtener evidencia sobre Teorías de Cambio que han funcionado (o que no han funcionado) en el abordaje de la VBG, particularmente en contextos complejos y conservadores.</li> <li>• La propuesta 2015-2019 de UNFPA está alineada con el Plan Global al 2017 y con la Estrategia de VBG.</li> </ul>

Desde la Oficina País se han identificado los siguientes temas catalíticos, que se constituyen en elementos para la construcción de una Teoría de Cambio, aunque resulta importante alertar sobre la importancia de seguir los pasos metodológicos establecidos, partiendo de un análisis multi-actor profundo del contexto, sobre la base de evidencia. La tentación siempre está de “reformular” lo que ya se conoce/hace en “modelo Teoría de Cambio”, para “seguir haciendo lo mismo con ‘mayor legitimidad’”. Un proceso de Teoría de Cambio se caracteriza por la oportunidad y provocación incluso, hacia el pensamiento libre, creativo, reflexivo, crítico.

- ⇒ Iniciativas para el empoderamiento de mujeres y hombres, de sus derechos sexuales y reproductivos;
- ⇒ Acciones para destruir estereotipos de género que vulneran los derechos humanos, y violan los derechos sexuales y reproductivos;
- ⇒ Promover programas de educación integral en sexualidad en el sector educativo, salud, desarrollo social, desarrollo territorial;
- ⇒ Ampliar su liderazgo en la conducción de programas integrales de masculinidades;
- ⇒ Fortalecer las alianzas con sociedad civil para el seguimiento del Consenso Montevideo y ODS;
- ⇒ Campañas con enfoque de derechos sexuales y reproductivos y el derecho a una vida libre de violencia;
- ⇒ Agenda legislativa para el avance de las mujeres, el cumplimiento del marco jurídico a favor de los derechos sexuales y reproductivos y Violencia sexual;
- ⇒ Visibilizar las metas y estrategias relacionadas con la prevención y erradicación de la violencia basada en género, con énfasis en la violencia sexual, en el marco de las discusiones relacionadas con la Agenda 2030.

Por otro lado, se ha recuperado un planteamiento que considera la necesidad de un salto estratégico “2x3” hacia:



- **3 necesidades en normativa:** armonización, implementación, monitoreo/evaluación
- **3 nichos temáticos:**
  - ⇒ Auditoría social - normalización
  - ⇒ Información – gestión de conocimientos- eficacia
  - ⇒ Territorialización – promover redes (ej. San Marcos) – dispersión, capacidades/competencias; ej. 85% territorios, 15% nacional
- **Prevención:** Transversal a todas las áreas

Mapear y analizar Teorías de Cambio en la lucha contra la VBG y Prácticas Nocivas, incluyendo buenas y malas prácticas, puede generar insumos interesantes para abrir la discusión sobre el cambio más efectivo frente a la violencia.

### PE3 Liderazgo y estructura de UNFPA

***¿En qué medida el liderazgo, la coordinación y los sistemas internacionales del UNFPA permiten que haya recursos suficientes disponibles y oportunos para lograr los resultados planificados?***

**Hallazgo 6: El apoyo de UNFPA en relación con la VBG y las Prácticas Nocivas en Guatemala ha sido relevante y constante en el tiempo, incluyendo la prevención, judicialización y atención a la víctima en sus programas nacionales. En los últimos años, como se refleja en el último CPD, los embarazos precoces y los matrimonios tempranos están siendo priorizados, y el enfoque de VCM se ha expandido a VBG, con un importante apoyo a nuevas formas de masculinidad y sexualidades diferentes, aunque este no sea significativo en términos financieros ni muy constante en el tiempo.**

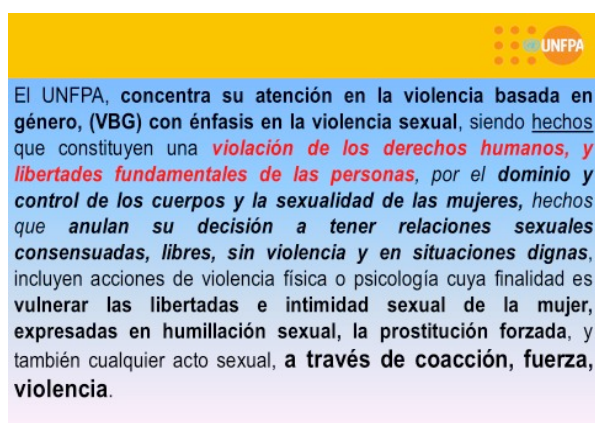
Supuesto de la evaluación:	El apoyo del UNFPA en relación con la violencia de género y las Prácticas Nocivas se mantiene a lo largo de los períodos de los planes estratégicos a nivel mundial, regional y nacional.
Evidencia del estudio de caso:	<ul style="list-style-type: none"> <li>● La VBG y el matrimonio precoz son dos elementos prioritarios del trabajo de UNFPA en Guatemala.</li> <li>● Los recursos están direccionados predominantemente a fortalecer las capacidades del Estado.</li> <li>● La generación de conocimiento y el apoyo a reformas legales representan estrategias consideradas muy eficientes para la implementación de la estrategia de UNFPA en VBG y matrimonio precoz. El UNFPA ha generado informes nacionales sobre la VCM, VS y justicia especializada. Asimismo, ha fortalecido el marco conceptual del sistema de registro de la información sobre la VCM.</li> <li>● Por razones presupuestarias y de capacidad operativa de UNFPA, las intervenciones directas están centralizadas, con acciones puntuales en algunos departamentos mediante la cooperación con ONG e instituciones nacionales.</li> <li>● El tema de masculinidad se ha quedado un poco estancado y la Sociedad Civil lamenta un escaso apoyo en un contexto nacional crítico.</li> <li>● El presupuesto de UNFPA en relación a VBG <u>con énfasis en el acceso a la justicia y atención integral a víctimas</u> y matrimonio precoz/temprano se mantiene relativamente constante en términos porcentuales y va en aumento en términos absolutos.</li> </ul>

El Programa País - actualmente en ejecución- ha sido definido, validado y aprobado por las autoridades nacionales (Secretaría de Planificación de la Presidencia – SEGEPLAN-) y la sociedad civil. En el programa, la implementación de las actividades con las mujeres y las víctimas de violencia, está enteramente a cargo del Estado y de la sociedad civil (y ONG). En el mismo, se ha adoptado la

Estrategia Regional de UNFPA en violencia sexual. El nuevo plan estratégico da así un paso en adelante respecto al pasado, dando una mirada más amplia a la problemática de violencia contra la mujer, desde los derechos sexuales y reproductivos, lo que también permite una más adecuada inclusión de la diversidad sexual, Personas Lesbianas, Gays, Transgéneros, Bisexuales, Intersexuales (LGTBI).

Siendo Guatemala un país de renta media, el programa de UNFPA ha sido direccionado al fortalecimiento de las capacidades del Estado (en particular del Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio Público, Secretaría Violencia Sexual y Trata de Personas – SVET- ), hacia la realización de estudios (Como el estudio con FLACSO sobre matrimonio y embarazo precoz “¡Me cambió la vida!: Uniones, embarazos y vulneración de derechos en adolescentes” y estudios sobre violencia contra la mujer, incluyendo violencia sexual, masculinidad, que han sido determinantes en posicionar la problemática del embarazo adolescente en Guatemala), y en medida menor con la Sociedad Civil, especialmente con la ONG “Population Council”. El trabajo con la sociedad civil en el programa vigente está enfocado en el fortalecimiento de capacidades para monitorear el sector público: en Guatemala, a pesar de la existencia de una normativa importante en torno a la violencia contra la mujer, su implementación no es adecuada y el acceso a la justicia no está garantizado. Además, el nuevo programa representa una reducción considerable de fondos para la sociedad civil.

Figura 13: Diapositiva de la presentación de UNFPA Guatemala ‘Marco Estratégico de UNFPA Guatemala para el abordaje de la Violencia Basada en Género, con énfasis en la Violencia Sexual’ (2012-2014 y 2015-2019)

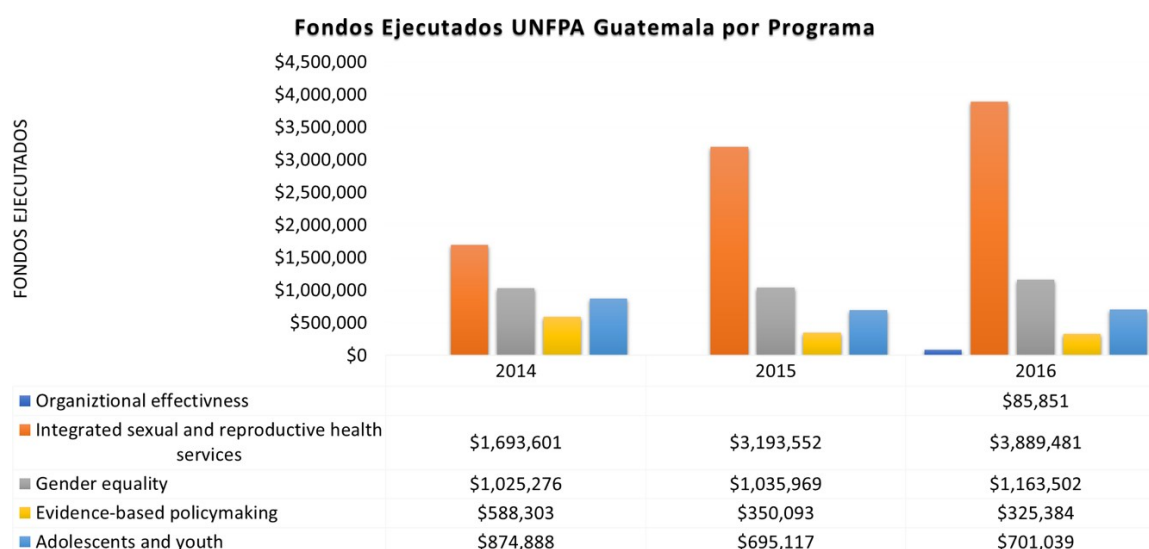


La VBG y el matrimonio precoz juegan un rol protagónico en los CPD que cubren el periodo objeto de la evaluación. En el CPD 2010-2014, la violencia contra la mujer era incluida con un fuerte enfoque de protección y atención a las víctimas, en salud sexual y reproductiva y en el componente de adolescencia y juventud. En el CPD 2015-2019, el enfoque es explícitamente de VBG, en el *Outcome* 3 de Igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, mientras que la prevención del matrimonio precoz es parte del *Outcome* 2 de Adolescentes y jóvenes.

Los fondos ejecutados por UNFPA en el periodo 2014-2016 muestran un aumento de todos los programas, excepto en relación a “políticas basadas en evidencia”. El programa de salud sexual reproductiva ha subido en un 130%, y el

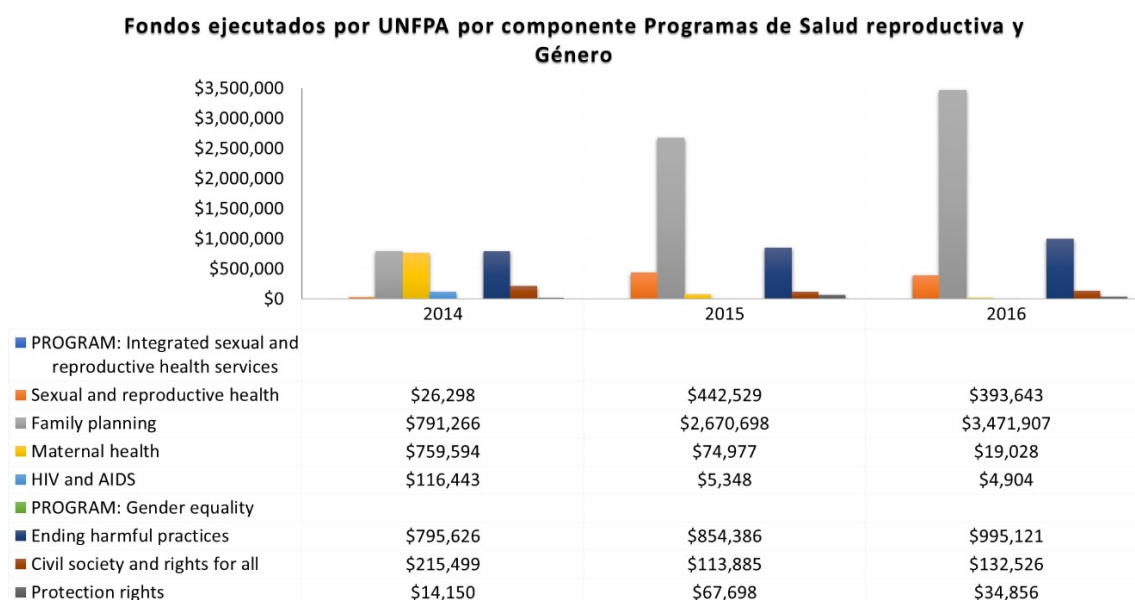
programa de género el 13%.

Figura 14: Fondos ejecutados por UNFPA en Guatemala por programa (2014 – 2016)<sup>10</sup>



En el mismo periodo, los fondos del Programa de Género para la erradicación de las prácticas nocivas, en particular el matrimonio precoz, ha crecido el 25%, mientras que en derechos a la protección el 146%. En cuanto a los fondos del Programa de Salud Sexual y Reproductiva ejecutados en planificación familiar ha crecido de 339%, pasando de 791,266 USD del 2014 a 3,471,907 del 2016, lo que incluye 3,000,000 USD para la compra y distribución de anticonceptivos.

Figura 15: Fondos ejecutados por UNFPA en Guatemala por componente Programas de Salud reproductiva y Género (2014 - 2016)



Tomando en cuenta su mandato institucional y las características del país, en el plan de acción de UNFPA, la generación del conocimiento y el apoyo a las reformas legales juegan un papel importante. A partir de la “Ley 2001. Ley de Desarrollo Social (Decreto 42/2001)” cambia el enfoque de cooperación en Guatemala: todo lo que se ha podido lograr en servicios de salud sexual y reproductiva

<sup>10</sup> Fuente: UNFPA Guatemala, <http://www.unfpa.org/es/data/transparency-portal/unfpa-guatemala>

ha sido efecto de la aprobación de la ley. Y el papel de UNFPA para la aprobación de la ley ha sido determinante.

Lo mismo vale para los marcos legales sobre Femicidio y Violencia contra la Mujer del 2008, y para la prevención y protección de las víctimas de la Violencia Sexual, Explotación y Trata del 2009, que instituye la SVET, una de las contrapartes de UNFPA en Guatemala.

El apoyo de UNFPA a las reformas legales sigue, especialmente en la coyuntura actual donde se atraviesa por un retroceso en los avances logrados para los Derechos Humanos en general, y específicamente para los derechos de las mujeres, con propuestas de reformas legales que vulneran los derechos o los criminalizan (como los derechos a la planificación familiar, salud sexual reproductiva, sexualidad) como la propuesta de Ley “Vida y Familia”.

En un contexto fuertemente centralizado, en el que la planificación local (subnacional) se hace desde la capital, la descentralización de los recursos es parte del componente de fortalecimiento institucional del programa de UNFPA, pero los atrasos en ejecución por parte de las instituciones del Estado y complicaciones administrativas/burocráticas no permiten una efectiva descentralización, como en el caso de la SEPREM, donde los procesos administrativos han sido particularmente lentos.

A las dificultades de trabajo con el Estado, en algunos casos se suman dificultades operativas, como en el caso del Programa de Prevención de la Violencia en América Central con el SICA (Secretaría de Integración Centro Americana), donde el modelo de gestión acordado entre donantes, países, instituciones y agencias implementadoras ha sido poco operativo, con varios comités de difícil coordinación.

UNFPA en el pasado ha liderado en la región el tema de nuevas masculinidades, con un importante trabajo con organizaciones de hombres pro-feministas, como con las organizaciones que conforman la alianza de ONG “MenEngage”. Sin embargo, las directrices globales restaron importancia a la masculinidad en los programas hasta recientemente que UNFPA ha retomado la temática y en Guatemala ha comenzado un importante – aunque aún no financieramente significativo- apoyo a organizaciones LGTBI, en particular a la población transgénero, muchas veces invisibilizada entre las diversidades sexuales, con las que está impulsando reformas legales para el reconocimiento y la defensa de los derechos de la población LGTBI.

Durante la visita de campo, ha sido posible identificar algunas lecciones aprendidas vinculadas a los mecanismos de implementación del Programa de UNFPA:

1. Apoyar a organizaciones que dentro de su agenda cuenten con los temas que la agenda de UNFPA contempla;
2. El cambio de 3 representantes de UNFPA en 6 años no dio tiempo con ninguna OSC para armar una estrategia de salida y gestión de nuevos recursos;
3. Hay que tener muy claros los mecanismos de gobernabilidad de las organizaciones, para que UNFPA no sea solo un financiador;
4. Es importante que las organizaciones se sientan parte de una alianza estratégica con UNFPA;
5. Temas del programa son de impacto a nivel de intervenciones y son vigentes todavía, especialmente a nivel de participación política (reforma constitucional).

**Hallazgo 7: UNFPA es la agencia líder en Guatemala para los temas de derechos sexuales y reproductivos, salud e igualdad de género, especialmente para los temas de planificación familiar, embarazos precoces y matrimonios tempranos, masculinidad y sexualidades diversas. El GTI de género y VBG de las Naciones Unidas es un espacio de intercambio y difusión de información entre las agencias, pero su potencial para la coordinación conjunta de los programas de las distintas agencias puede ser aprovechado de mejor manera, aclarando roles y responsabilidades temáticas/programáticas, así como mediante acuerdos**

**interagenciales para prevenir posibles tensiones, especialmente de cara a la movilización de recursos y a la visibilidad institucional. La Oficina de la Coordinadora Residente puede jugar un rol decisivo para facilitar una mejor articulación interagencial en temas de VBG y Prácticas Nocivas.**

Supuesto de la evaluación:	El UNFPA brinda liderazgo en materia de derechos sexuales y reproductivos, salud e igualdad de género en foros internacionales, regionales y nacionales (incluida la coordinación de las Naciones Unidas).
Evidencia del estudio de caso:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El liderazgo de UNFPA en materia de derechos sexuales y reproductivos, salud e igualdad de género, matrimonios precoces y violencia contra la mujer es evidente en los espacios de coordinación nacional.</li> <li>• La VBG, con énfasis en la VCM, está incluida en el Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) y en los marcos humanitarios, Agenda 2030, ODS.</li> <li>• Las contrapartes nacionales, la sociedad civil, los donantes y las agencias del SNU en Guatemala reconocen la experticia de UNFPA en contexto de desarrollo y -en menor medida- humanitario.</li> <li>• Los estudios, informes y publicaciones de UNFPA contribuyen a generar mayor conciencia, comprensión y compromiso respecto a la VBG y el matrimonio precoz.</li> </ul>

El liderazgo de UNFPA en materia de derechos sexuales y reproductivos, salud e igualdad de género, matrimonios precoces y violencia contra la mujer es evidente en los espacios de coordinación nacional y en el SNU, aún si existen algunas superposiciones temáticas con otras agencias. Los diferentes actores, agencias del SNU, Donantes, funcionarios públicos, representantes de la Sociedad Civil y beneficiarias, confirman el liderazgo y la relevancia de UNFPA en las temáticas de VBG y matrimonios precoces.

Las instituciones nacionales, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, CONRED, Ministerio Público, Organismo Judicial reconocen los importantes aportes de UNFPA para evidenciar las temáticas de VCM, VBG, matrimonio precoz y embarazos adolescentes, así como para su fortalecimiento institucional mediante programas de fortalecimiento de capacidades y asistencia técnica. La calidad de las actividades de capacitación, articulación interinstitucional, la gestión y difusión del conocimiento con la realización de investigación y estudios, representan los elementos más valorados del trabajo de UNFPA en el país.

En Guatemala existe el Grupo Técnico Inter-agencial (GTI) de género y VBG, liderado por UN-Women, siendo UNFPA la agencia a cargo de VBG en situaciones humanitarias. Sin embargo, el GTI no cuenta con un enfoque integral y común para el abordaje de la VBG (enfocándose más de VCM). Esto por razones históricas y legislativas, pero también institucionales en el marco de las Naciones Unidas, ya que cada agencia tiene sus prioridades y contrapartes.

La coordinación interagencial sobre las temáticas de VBG y matrimonios precoces tiene importantes espacios de mejora: hay varios programas conjuntos pero la colaboración es mejor con algunas agencias como UNICEF, Organización Mundial de la Salud (WHO), Organización Panamericana de la Salud (PAHO), Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OHCHR, mientras que con UN-Women hay superposiciones temáticas y programáticas, así como una cierta competencia en el acceso a fondos, que complica la relación interagencial.

Uno de los elementos sobresalientes de UNFPA son los estudios y publicaciones que realiza. Para los temas de embarazo adolescente y matrimonios precoces, el estudio “¡Me cambió la vida!: Uniones, embarazos y vulneración de derechos en adolescentes” - realizado por FLACSO con fondos UNFPA – ha logrado incidir significativamente en la agenda política y las prioridades financieras.

Aún si la VBG y el matrimonio precoz son elementos presentes en el UNDAF de Guatemala, en los contextos humanitarios los desafíos son todavía importantes: el trabajo de UNFPA con la CONRED y el MSPAS (en esta materia) es incipiente y representa un área a fortalecer.

**Hallazgo 8: La estructura de la Oficina País es adecuada para implementar el Programa País relativo a la VBG y Prácticas Nocivas, tomando en cuenta los recursos humanos y financieros, los desafíos programáticos, la experiencia de UNFPA en Guatemala y su rol de liderazgo sobre las temáticas, en un contexto sumamente complejo. Sin embargo, el personal está muy atareado y a veces esto puede limitar la eficiencia y sentido de oportunidad de la Oficina País, atrasando levemente los procesos administrativos y programáticos.**

Supuesto de la evaluación:	Los sistemas y estructuras del UNFPA respaldan la economía, la eficiencia, la puntualidad y la rentabilidad.
Evidencia del estudio de caso:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los mecanismos de adquisición de UNFPA están bien alineados a los requerimientos institucionales.</li> <li>• En salud reproductiva, a pesar de que en las compras de insumos UNFPA muestra un adecuado grado de eficiencia, dificultades burocráticas y obstáculos políticos obstaculizan su distribución.</li> </ul>

En temas vinculados con la VBG y matrimonio precoz, el componente de planificación familiar del Programa de Salud Sexual y Reproductiva ha incrementado sustancialmente su presupuesto, de un poco menos de 800,000 USD en el 2014, a casi 3.5 millones de USD en el 2016. Esto se debe a un programa de tres millones de dólares para la compra de anticonceptivos que UNFPA administra. Tales fondos son recaudados por medio de un impuesto sobre el consumo de alcohol. UNFPA y el gobierno han definido un mecanismo para la adquisición de los anticonceptivos, donde UNFPA es responsable de la compra y el gobierno de la distribución. En ese marco, aún si en las compras de insumos UNFPA muestra un adecuado grado de eficiencia, dificultades burocráticas y obstáculos políticos obstaculizan su efectiva distribución. Eso se debe por un lado a la dificultad general que tiene el Estado para administrar eficientemente sus programas, pero también - según la información recolectada durante las entrevistas - a dificultades políticas que obstaculizan la implementación del programa, debido al fuerte conservadurismo que caracteriza la política nacional y el gobierno actual.

El componente de VBG también ha ido creciendo, subiendo de los 785.626 USD ejecutados en el 2014 a 995.221 USD ejecutados en el 2016.

En general se considera que la eficiencia de implementación de UNFPA no presenta problemas: los productos y adquisiciones previstas son realizados sin atrasos significativos, las organizaciones e instituciones apoyadas no lamentan problemas y muestran aprecio por el trabajo de UNFPA. En el contexto de un programa conjunto, una organización ha lamentado una cierta lentitud en los procedimientos administrativos para la ejecución de los fondos.

En Guatemala la agenda humanitaria no está institucionalizada, y está bajo las Naciones Unidas y la Sociedad Civil. CONRED está orientada a la emergencia. Para ello, es importante fortalecer la institucionalidad. Para el trabajo en VBG en contextos humanitarios, el programa de UNFPA cuenta con actividades y fondos específicos, así como de un marco institucional que facilita la implementación de tales actividades con la CONRED. Pero estas actividades son puntuales, como respuestas a solicitudes de los socios, instituciones o ONG miembros del equipo humanitario.

#### **PE4 Asociaciones estratégicas**

**¿En qué medida el UNFPA ha potenciado asociaciones estratégicas para prevenir, responder y eliminar la violencia de género, incluido el apoyo a la institucionalización de programas para involucrar a hombres y niños en el tratamiento de cuestiones relacionadas con la violencia de género?**

**Hallazgo 9: El rol catalizador de UNFPA alrededor de la VBG y PN en Guatemala es muy relevante y reconocido por los diferentes actores, a partir de sus acciones inclusivas y el rol de puente entre Estado y**

**Sociedad Civil, a nivel nacional, y en algunos casos local, y con diferentes actores, incluyendo grupos LGBTBI. Sin embargo, algunas organizaciones, en particular grupos y organizaciones de mujeres y feministas que han sido socios implementadores de UNFPA en el pasado, lamentan un cierto abandono y el cese de apoyo financiero, y en menor medida político, en una coyuntura nacional muy difícil.**

Supuesto de la evaluación:	Asociaciones diversas e inclusivas comprometidas a través de asociaciones bien gobernadas y responsables que ofrecen beneficios mutuos, incluso con la sociedad civil y hombres y niños.
Evidencia del estudio de caso:	<ul style="list-style-type: none"> <li>● UNFPA trabaja con las principales instituciones del país, cuyo fortalecimiento representa uno de los objetivos programáticos en Guatemala.</li> <li>● Con la sociedad civil la relación ha sido más intensa en el pasado, y las OSC lamentan un insuficiente apoyo por parte de UNFPA, en un contexto muy complejo con el sector público.</li> <li>● En el caso del trabajo en masculinidades, luego de un período de cierto abandono de la temática y socios correspondientes, se va retomando.</li> <li>● El trabajo de UNFPA con el gobierno se complementa con algunas acciones locales con ONG nacionales e internacionales.</li> <li>● Con la comunidad LGBTBI, UNFPA está desarrollando iniciativas de reformas legales, para el reconocimiento de los derechos a las sexualidades diversas, además de un apoyo puntual, de acuerdo con la disponibilidad financiera.</li> </ul>

UNFPA ha logrado posicionarse estratégicamente en un contexto muy complejo, donde los intereses y prioridad políticas cambian de gobierno en gobierno, y los sectores más reaccionarios y tradicionales están cuestionando los avances logrados en las últimas décadas para los Derechos Humanos, con énfasis en los de las mujeres, derechos sexuales y reproductivos, proponiendo reformas legales que limitan o retroceden los avances logrados.

Un punto de fortaleza y a su vez debilidad del trabajo de UNFPA en Guatemala es que trabaja con una amplia y diversa base de socios implementadores, a veces con acciones muy puntuales y limitadas financieramente, cubriendo espacios que otras agencias y actores no cubren, como en el caso de la diversidad sexual. Si bien se logra una cobertura amplia y un mix interesante de socios e intervenciones, esto a su vez se traduce en una cierta dispersión de las acciones, con el riesgo de no lograr suficiente impacto.

Como se ha indicado anteriormente, en los últimos años el componente de fortalecimiento institucional por UNFPA ha adquirido mayor relevancia en el Programa País, acompañado de una constante articulación con los diferentes actores, especialmente de la sociedad civil, para defender y conservar los logros alcanzados. Pero la sociedad civil lamenta una atención insuficiente, en un contexto donde las organizaciones sociales, especialmente las de mujeres y feministas, son criminalizadas y su sostenibilidad institucional y financiera está en riesgo.

En el pasado UNFPA apoyaba directamente y financieramente organizaciones de mujeres/feministas y ONG para la implementación de actividades de prevención, atención a las víctimas, incidencia política, articulación, reformas legales. Actualmente el apoyo financiero a la sociedad civil se limita a complementar el apoyo a la institucionalidad estatal con algunas acciones locales con ONG nacionales e internacionales, por ejemplo, con un trabajo dirigido a apoyar a comadronas y lideresas comunitarias, así como empoderar mujeres adolescentes, también como parte de la prevención del embarazo precoz. Pero por lo general, la relación de UNFPA con la sociedad civil es más de articulación en espacios de coordinación.

Varias OSC encontradas durante la visita de campo lamentan que se concentren las acciones en fortalecer las capacidades de instituciones cuyas prioridades son dictadas por intereses políticos a menudo opuestos a los de los derechos humanos, y con una alta rotación de funcionarios.

A pesar de los cambios y limitaciones, se puede afirmar que las inversiones iniciales en la sociedad civil continúan beneficiando la implementación actual del programa.

<b>Hallazgo 10: Como se ha definido en el Programa País, el UNFPA colabora y apoya eficientemente a las instituciones nacionales de gobierno y de derechos humanos, en particular del sector justicia donde los aportes de UNFPA han sido muy significativos, contribuyendo a catalizar y acelerar – y en algunos casos mantener – la institucionalización de las políticas nacionales de VBG y Prácticas Nocivas, en articulación con organizaciones de la sociedad civil, centros de investigación, ONG nacionales e internacionales.</b>	
Supuesto de la evaluación:	Las alianzas estratégicas catalizan y aceleran los cambios positivos.
Evidencia del estudio de caso:	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las alianzas de UNFPA con las Instituciones de gobierno, de justicia, con la sociedad civil, ONG y con los Centros de Investigación son claves para el logro de los resultados programáticos, destacándose las contribuciones y logros que se han logrado en materia de acceso a justicia; los tres informes anuales dan muestra de ello, así como los convenios e instrumentos apoyados: protocolos, guías y rutas de atención.</li> </ul>

El Programa País es definido y aprobado por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) que tiene a cargo la coordinación de la cooperación internacional en el país, de acuerdo con los objetivos institucionales definidos en el Plan Nacional de Desarrollo K'atún: Nuestra Guatemala 2032.

UNFPA colabora con 16 Instituciones de Gobierno y 36 Organizaciones de la Sociedad Civil y Universidades:

- UNFPA ha generado una alianza estratégica con el Instituto Nacional de Estadística (INE) para la creación de un Sistema único de información de VCM y está contribuyendo a institucionalizar en el INE las capacidades y competencias sobre la temática. Actualmente UNFPA está apoyando la realización del Censo Nacional, de gran relevancia, siendo que el último Censo realizado data del 2002;
- La articulación a más alto nivel institucional es con la Vicepresidencia de la Republica, la Secretaria de Obras Sociales de la Esposa del Presidente, Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia de la República, la Secretaria de Bienestar Social (SBS) y la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM), que en diferente medida y ámbitos dan el seguimiento a las políticas vinculadas a la VBG y matrimonio precoz, como aliado técnico y estratégico en el acompañamiento a la implementación de las políticas institucionales. A ellas se suma el Consejo Nacional de la Juventud (CONJUVE), la Coordinadora Nacional de Prevención de la Violencia Intrafamiliar (CONAPREVI), la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI), instituciones a cargo de la implementación y seguimiento a las políticas públicas sobre juventud, mujeres y niñez;
- Otra alianza muy significativa es la que UNFPA ha podido establecer con las instituciones de Justicia, comenzando por el Ministerio Publico (MP) y el Organismo Judicial (OJ), con los cuales ha podido acompañar financiera y técnicamente las reformas necesarias para la adecuación institucional a las nuevas leyes, con la creación de unidades fiscales y judiciales especializadas en violencia contra la mujer: acceso a la justicia y atención a las víctimas y sobrevivientes. De esta manera UNFPA ha logrado mejorar la experticia del personal, facilitar la adecuación institucional a los estándares internacionales y favorecer la legitimidad institucional del Ministerio Público (MP) y Organismo Judicial (OJ);
- Con el Ministerio De Educación (MINEDUC), el Ministerio de Gobernación (MINGOB), y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), UNFPA está implementando las iniciativas claves para su programa país, vinculadas a los derechos sexuales reproductivos, planificación familiar y prevención de la violencia y del embarazo infantil/adolescente. Con la CONRED, UNFPA ha logrado abrir el dialogo sobre VBG en contextos humanitarios;



- Con las organizaciones de la sociedad civil UNFPA ha apoyado en el pasado servicios de atención brindados por parte de asociaciones comunitarias, de mujeres, jóvenes, así como el apoyo a la judicialización y seguimiento de casos de VCM. Con las ONG sigue implementando programas de prevención de la VCM y matrimonio precoz/embarazo adolescente, mientras que con las universidades y centros de investigación ha venido apoyando el desarrollo de investigaciones de alto impacto político – contribuyendo a posicionar los temas en la agenda política nacional - y calidad técnica. Como se ha descrito anteriormente, con el nuevo Plan de Acción, el trabajo con las OSC es menos directo y más focalizado a la articulación para la incidencia.

UNFPA ha hecho esfuerzos para la creación de puentes/plataformas entre instituciones y sociedad civil, como en el caso de la Mesa Nacional de la Sociedad Civil y Universidades en Educación Integral en Sexualidad, que permite un apoyo concreto y constructivo de la sociedad civil al Ministerio de Educación, el trabajo con el Grupo Impulsor Cairo +20, y la coordinación con SEGEPLAN en el ámbito de la planificación.

Además de ser considerado un catalizador de espacios de diálogo político, una de las características reconocidas por parte de los diferentes actores a UNFPA es su “mirada integradora”, que logra complementar los programas de acuerdo con los actores y recursos, invirtiendo muchas energías y esfuerzos en el trabajo con redes y en los mecanismos de coordinación.

Existen desafíos importantes, especialmente con las instituciones de gobierno, ya que su presencia en el territorio es escasa y en muchos casos no adecuada, siendo la descentralización todavía un reto, a pesar de la Ley de Descentralización que debería facilitar la gestión y toma de decisión desde lo local por medio del sistema de los Consejos de Desarrollo, que desde el nivel comunitario hasta el nivel nacional, pasando por los municipios y departamentos, deberían agilizar la definición e implementación de los planes de desarrollo de los diferentes niveles.

## PE5 Contribución a los productos

**¿En qué medida el UNFPA ha contribuido a la abogacía y diálogo político para políticas nacionales fortalecidas, desarrollo de capacidades nacionales, información y gestión de conocimiento, provisión de servicios, liderazgo y coordinación para prevenir, responder a, y erradicar la VGB y prácticas nocivas en diferentes entornos?**

<b>Hallazgo 11: UNFPA ha tenido un rol muy importante en los avances hacia la igualdad de género a través del fortalecimiento de capacidades del Estado para implementación/fortalecimiento de instituciones, normas y políticas públicas a favor de la igualdad, así como el fortalecimiento de la sociedad civil en su rol de exigibilidad, vigilancia y auditoría social. En el campo humanitario, UNFPA no ha tenido un papel determinante en el fortalecimiento de capacidades para la igualdad de género.</b>	
Supuesto de la evaluación:	Capacidades nacionales y de la sociedad civil fortalecidas para proteger y promover la igualdad de género a partir del desarrollo e implementación de políticas y programas a través del continuum desarrollo-humanitario.
Evidencia del estudio de caso	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El apoyo en la creación de marcos legales fundamentales, así como instrumentos y herramientas para su implementación - modelos de atención, guías, protocolos- entre otros, y la implementación de servicios, han sentado las bases para el desarrollo y fortalecimiento de capacidades nacionales (estatales) para la prevención, atención y sanción de la VBG (con énfasis en la VCM y la VS). La institucionalización de los avances es fundamental para incrementar el potencial de sostenibilidad en un contexto de inestable y conservador de alta vulnerabilidad.</li> <li>• A pesar de la descentralización, la estructura y funcionamiento altamente centralizados del Estado limitan una mayor incidencia en las capacidades de los</li> </ul>

	<p>niveles sub-nacionales. Salvo proyectos/acciones puntuales, UNFPA tampoco ha implementado una estrategia a nivel territorial.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● La sociedad civil ha fortalecido sus capacidades en VBG, enfocándose en la exigibilidad y con un rol determinante en mantener la agenda de éste y otros temas críticos.</li> <li>● En un contexto de debilidad del Estado de Derecho, el rol de convocador a diálogos y articulaciones público-privadas (Estado-sociedad civil) ha contribuido a fortalecer alianzas estratégicas para vigilar los compromisos internacionales (Consenso de Montevideo, ODS), precautelar los avances (por ejemplo, frente a arremetidas como la propuesta de Ley “Vida y Familia”), coadyuvar en la implementación y promover mayores logros.</li> <li>● Las limitaciones de una respuesta sistémica, que articule las capacidades fortalecidas, persisten. En su plan 2015-2019 el UNFPA se plantea como indicador “Número de instituciones vinculadas a un sistema integrado para la prevención, protección y respuesta a la violencia basada en género, incluida la violencia sexual”, partiendo de “0” y buscando lograr una meta de “4”.</li> <li>● UNFPA ha contribuido a formar una masa crítica de actores de cambio al interior del Estado y en la sociedad civil, que más allá de la rotación, mantienen su compromiso con el tema.</li> <li>● En contextos humanitarios, no existe evidencia suficiente para considerar un trabajo sustantivo y sostenible en el desarrollo de capacidades para la igualdad de género, tampoco en una incidencia efectiva al interior del SNU y su respuesta a emergencias, aunque se vislumbran algunos pequeños cambios y oportunidades. Empero si existe trabajo con la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED) en la caracterización de la población (aunque falta la interpretación), materiales de prevención de la violencia, y entrega de kits, un punto de partida para avanzar hacia una contribución más estratégica.</li> <li>● Persiste una debilidad importante en la implementación de las normas y políticas públicas, así como en los sistemas de monitoreo y evaluación programática, lo que inhibe una gestión que basada en evidencia, mejore sus resultados.</li> </ul>
--	--

Las contribuciones del UNFPA en el fortalecimiento de capacidades se han centrado en:

- ⇒ La generación de información (INE, Observatorio en Salud Sexual y Reproductiva (OSAR), SVET, FLACSO en la recolección y accesibilidad de datos en VCM)
- ⇒ Fortalecimiento de capacidades institucionales estatales:
  - Fiscalía especializada; modelos de atención integral a la víctimas con pertinencia cultural; justicia con enfoque de género; empoderamiento de adolescentes y jóvenes; educación e información sexual integral y prevención de la violencia
  - Monitoreo del embarazo precoz
  - Planificación y gestión administrativa
  - Gestión política y estratégica
- ⇒ Abogacía y diálogo político para una legislación y política nacional fortalecidas e implementadas:
  - Ley contra el femicidio y otras formas de VCM - 2008
  - Ley contra la violencia sexual, explotación y trata -2010
  - Plan de prevención del embarazo adolescente -2013
  - Reforma código civil (matrimonio adolescente) - 2017
  - Educación sexual integral en las escuelas
  - Justicia Especializada y Atención a la Víctima
- ⇒ Violencia en contra de la mujer integrada en el Plan Nacional de Desarrollo K'atún: Nuestra Guatemala 2032
- ⇒ Sostener y cualificar los mecanismos de seguimiento a normas y compromisos internacionales (plataforma de Cairo, CEDAW, Consenso de Montevideo, ODS)
- ⇒ La generación de evidencias, prevención, judicialización y atención a las víctimas en contextos humanitarios

Empero, UNFPA no ha contribuido suficientemente al desarrollo o fortalecimiento de algunas capacidades estratégicas de sus socios:

- En el monitoreo de la respuesta del Sistema de Justicia a la VCM
- En la evaluación de la estrategia de respuesta a la VCM como contribución a la prevención
- En el uso de evidencia para la toma de decisiones en las políticas de prevención y respuesta a la VCM
- En posicionar el enfoque de VBG además de VCM en el SNU, en el Estado y en la Sociedad Civil

La institucionalización y sostenibilidad de las capacidades desarrolladas es un asunto crítico y altamente vulnerable frente a cambios políticos, alta rotación funcionaria, corrientes conservadoras, politización de la administración pública, débil descentralización, crisis de gobernabilidad, limitada disponibilidad de fondos. En ese contexto, el rol de UNFPA aunado a las organizaciones de la sociedad civil, para mantener la agenda, vigilar y realizar auditoría social, resulta fundamental.

**Hallazgo 12: Como parte de su mandato, uno de los roles clave, además altamente reconocido y valorado, es el apoyo técnico y financiero al Instituto Nacional de Estadística (INE) en la producción de información, incluyendo iniciativas de gran magnitud como el próximo censo, y el proyecto con la SEPREM para la generación de datos sobre VCM. Adicionalmente, el UNFPA ha desarrollado distintos estudios que han permitido generar evidencia sobre temas críticos relacionados con la VBG, como el matrimonio precoz y las masculinidades, que brindan información estratégica y argumentativa para la programación, así como insumos para dinamizar agendas aun encubiertas relacionadas con la VBG y Prácticas Nocivas. Sin embargo, no tiene integrada una estrategia de Gestión de Conocimientos que incorpore la sistematización de experiencias (positivas y negativas) y que articule de manera sistemática la evidencia y los aprendizajes a los procesos de toma de decisión referidos a la programación y gestión.**

Supuesto de evaluación:	Información y gestión del conocimiento mejoradas para abordar la VBG y prácticas nocivas, incluyendo la creciente disponibilidad de investigación y datos de calidad para decisiones basadas en evidencia.
Evidencia del estudio de caso:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• UNFPA apoya la generación y disponibilidad de datos oficiales, desagregados, especialmente a través de su apoyo al INE (oficina estadística y unidad de VCM). Asimismo, ha apoyado la producción de 3 Informes de Justicia Especializada.</li> <li>• Adicionalmente, ha desarrollado estudios cualitativos de suma importancia en alianza con la FLACSO, una institución de prestigio académico regional. Los temas – uniones tempranas y masculinidades, son de valor estratégico para el UNFPA. El estudio sobre uniones tempranas ha contribuido a posicionar al UNFPA a nivel regional como líder en la temática.</li> <li>• Los estudios y publicaciones realizadas por UNFPA están accesibles en su página web (<a href="http://unfpa.org.gt/content/publicaciones">http://unfpa.org.gt/content/publicaciones</a>)</li> <li>• En contextos humanitarios, UNFPA ha contribuido a la caracterización de la población, pero eso no se ha traducido en pasos siguientes de interpretación y respuesta.</li> <li>• En Guatemala no existe una cultura, una práctica de gestión basada en evidencia; otros intereses, factores y fuerzas resultan determinantes a la hora de tomar decisiones, en particular en la gestión pública.</li> <li>• En general, la disponibilidad de información de sistemas de monitoreo y evaluación de instituciones, programas, servicios relacionados con la VBG-VS es insuficiente, irregular y de mala calidad, lo que limita su utilización para decisiones programáticas y de política.</li> <li>• UNFPA no ha integrado en su gestión una estrategia de gestión de conocimiento, incluyendo la sistematización de experiencias, que permita fortalecer su accionar, tomar decisiones a tiempo (<i>“failing fast”</i>), y minimizar los riesgos.</li> </ul>

La gestión de conocimientos debe abordarse como una “inversión estratégica” que maximiza eficacia, eficiencia y sostenibilidad, que incrementa la competitividad y el reconocimiento de potenciales aliados y financiadores, y que minimiza los riesgos. Adicionalmente, en un contexto de creciente conservadurismo y oposición a la agenda de los derechos, el uso de evidencia es un arma poderosa para enfrentar mensajes, propuestas, acciones basadas en mitos y creencias.

Por otro lado, potenciando su rol articulador, UNFPA podría tener un rol y estrategia orientada al inter-aprendizaje, fortaleciendo la cultura de apertura, coordinación, colaboración y trabajo conjunto que promueve, pero vinculándola a procesos de aprendizaje. Esto podría implicar el fortalecer capacidades de sistematización de las instituciones, como base para el aprendizaje organizacional, así como el diálogo e intercambio con otras instancias.

Figura 17: Visualización de gestión del conocimiento<sup>11</sup>



<sup>11</sup> Gestión del conocimiento en la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (<http://www.ana.gob.pe/portal/gestion-del-conocimiento-girh/gestion-del-conocimiento-en-girh-0>)

**Hallazgo 13: Aun cuando ha modificado su estrategia y ha disminuido su contribución financiera, el tema de la provisión de servicios y la preocupación directa por la víctima se ha mantenido entre las prioridades y preocupaciones centrales para el UNFPA. Durante el período 2010-2014 el UNFPA desplegó importantes esfuerzos y recursos tanto financieros como técnicos, hacia los servicios de atención integral y con enfoque de derechos humanos a víctimas de VBG y específicamente de VS. Su contribución técnica y financiera es altamente valorada y significó un impulso fundamental a la provisión de servicios en el contexto de la Justicia Especializada. Se concentró en asuntos de disponibilidad, acceso y también en temas de integralidad, calidad y pertinencia cultural. Actualmente ha cambiado su foco en servicios hacia el fortalecimiento de capacidades y la institucionalización, incluyendo la aplicación de estándares internacionales de atención. También ha dejado de apoyar a las ONG en la prestación de servicios.**

Supuesto de la evaluación:	Servicios de calidad promueven la igualdad de género, libre de violencia y con bienestar.
Evidencia del estudio de caso:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Durante el período 2010-2014 el UNFPA tuvo un rol fundamental en la provisión de asistencia técnica y financiera en el diseño y puesta en marcha de servicios y modelos de atención integral (MAI) a víctimas de violencia (Ministerio Público, Ministerio de Salud, Programa regional: servicios de salud intercultural y atención a víctimas de violencia sexual). Apoyó también en el diseño de la ruta de denuncia.</li> <li>• A nivel sub-nacional, la llegada de UNFPA ha sido indirecta – a través de las instancias nacionales- lo que a veces ha afectado la calidad de la llegada de la asistencia. Asimismo, UNFPA apoyó en el pasado la prestación de servicios de ONG, lo que es objeto de discusión en tanto se suplen las funciones del Estado.</li> <li>• A pesar de los esfuerzos y avances en el quinquenio 2010-2014, los servicios que se prestan aún son frágiles, enfrentan problemas de equipamiento, recursos humanos insuficientes y/o no adecuados, mala calidad y débil institucionalización de los modelos y protocolos de atención. Los presupuestos no corresponden a las necesidades.</li> <li>• La alta rotación de personal, la politización y la corrupción, inciden negativamente en la calidad, continuidad y consolidación de los servicios. El enfoque en metas (cuantitativas) también incide negativamente en la calidad y eficacia del sistema (ej. en el porcentaje de sentencias absolutorias).</li> <li>• Actualmente UNFPA enfoca su contribución en la asistencia técnica. Participa del Programa de Servicios Esenciales 2016 – 2018 (AECID), en el que junto a Perú implementan el pilotaje en América Latina, en un trabajo que articula a instancias del Estado y la sociedad civil a partir de la Coordinadora Nacional de Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres (CONAPREVI (re-activada el 2016) para aplicación de estándares enfocados en las víctimas, validados a nivel mundial. Desde otro rol, continúa apoyando al fortalecimiento de la prestación de servicios.</li> <li>• La sincronización y la conectividad intra- e inter-sectorial persisten como problemas en la prestación de servicios, la atención, la referencia, afectando la eficacia, eficiencia y calidad. Actualmente, en el marco del Peacebuilding Fund (PBF), que el UNFPA ejecuta con UN-Women y el PNUD, se han instalado oficinas del MP en los hospitales públicos de San Juan de Dios y Roosevelt, iniciativa que ya se está replicando en otros centros médicos.</li> <li>• La ausencia de información precisa y de calidad sobre la prestación de servicios inhibe un análisis real de los resultados alcanzados y los efectos en relación a las víctimas de la VBG y la VS.</li> </ul>

El cuadro siguiente visibiliza la diferente en el enfoque hacia la prestación de servicios en los dos períodos de programación que conciernen a la evaluación:

2010-2014	2015-2019
Las instituciones públicas y las organizaciones no gubernamentales han aumentado su capacidad para aplicar programas de atención integral para mujeres víctimas de violencia, con inclusión de la violencia sexual.	Mayores capacidades en las instancias gubernamentales para la prevención y prestación de servicios integrales y multisectoriales para la atención de la VBG incluidos contextos humanitarios.

Figura 16: Ruta de denuncia en casos de violencia contra la mujer promovida por el Organismo Judicial de Guatemala junto con UNFPA



El enfoque en la prestación de servicios, como estrategia para impulsar la implementación del marco normativo vigente en VCM y VS ha sido determinante para “acercar” los servicios de justicia y de salud a las víctimas de violencia, con un efecto directo en el incremento de la cultura de la denuncia. La elaboración de la Ruta de la Denuncia también ha contribuido significativamente a motivar la denuncia informada y a una mayor eficiencia del sistema.

Por otro lado, el modelo integral reduce muchas diligencias (eficiencia), con menos personas involucradas en el proceso y menos pérdidas en cuanto a evidencia; el modelo evita o disminuye las posibilidades de revictimización (eficacia).

El tema pendiente de análisis y evaluación urgente tiene que ver con la eficacia y la capacidad resolutoria o de respuesta efectiva del sistema a las mujeres víctimas, por ejemplo, considerando la mora, el abandono de las denuncias, la reincidencia mientras una denuncia antigua no ha sido resuelta. En ese marco, un tema urgente de investigación es si la ampliación de competencias para la atención de la violencia sexual de los Tribunales Especializados genera un impacto negativo en el acceso y respuesta efectiva de la justicia a las mujeres víctimas.

**Hallazgo14: La legitimidad ganada, sustentada en su capacidad técnica, respeto a la institucionalidad y sensibilidad política, han permitido al UNFPA acceder e incidir en ámbitos clave del Estado. También le han dado un poder de convocatoria y un rol articulador en relación a organizaciones de la sociedad civil, aunque la disminución del financiamiento se ha traducido en cierto descontento y algunos cuestionamientos de ese sector. En el contexto actual de reducción de fondos, y por el otro lado de crecientes amenazas sobre los derechos conquistados, el perfil del UNFPA como convocador, articulador y “aliado” en espacios y plataforma multi-actor de incidencia, cobra mayor fuerza y relevancia.**

Supuesto de la evaluación:	La abogacía, los encuentros para dialogar y la coordinación contribuyen a la operacionalización de compromisos internacionales, incluyendo el co-liderazgo del área de responsabilidad en VBG.
Evidencia del estudio de caso:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La experticia técnica, su trabajo siempre en el marco de la institucionalidad, y su habilidad política, le han otorgado al UNFPA confianza entre actores clave, y un lugar de reconocimiento, respecto y valoración, haciendo que se considerado un “interlocutor válido” a los niveles más altos (ej. Procuraduría General, Congreso Nacional) y un referente de abogacía a nivel nacional.</li> <li>• Esta situación no ocurre en el nivel sub-nacional (salvo entre las contrapartes implementadoras), donde el UNFPA no tiene presencia territorial y los apoyos son intermediados por las instancias nacionales y llegan como “anónimos”.</li> <li>• Existen experiencias positivas de incidencia conjunta con otras agencias del SNU, aunque del lado negativo no se ha logrado una “alianza política y estratégica” con UN-Women.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aunque se vislumbran algunas señales positivas, no existe en la actualidad una propuesta ni un trabajo coordinado interagencial en emergencias que integre la VBG.</li> </ul>
--	--

## PE6 Contribución a los resultados (outcomes)

*¿En qué medida el apoyo de UNFPA ha contribuido a la prevención, respuesta y eliminación de la VBG y Prácticas Nocivas en diferentes contextos?*

<p><b>Hallazgo 15:</b> Similar a lo que ocurre en el resto de los países de la región, existe una brecha amplia entre la existencia de normas y políticas y su efectiva implementación, agravada por la crisis de gobernabilidad, corrientes fundamentalistas, la presencia del crimen organizado y la débil descentralización. Las inversiones del UNFPA en el desarrollo y fortalecimiento de capacidades nacionales han apuntado a revertir esta situación, y han contribuido al fortalecimiento de instituciones clave, pero persiste el problema de débil institucionalización de los procesos, los resultados y alta movilidad de funcionarios/as. Por otro lado, los sistemas y mecanismos de monitoreo y evaluación no son lo suficientemente sólidos ni han funcionado efectivamente para evidenciar cambios.</p>	
Supuesto de la evaluación:	Se aplican las políticas de igualdad de género y derechos sexuales y reproductivos.
Evidencia del estudio de caso:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las débiles capacidades institucionales, aunadas a la ausencia de una voluntad política decidida, la politización, la corrupción y una dependencia financiera de la cooperación internacional, inhiben una implementación efectiva y sostenida de las políticas, que se agudiza por la discontinuidad permanente.</li> <li>• En los niveles sub-nacionales, la problemática se agudiza en contextos cultural y socialmente diversos y complejos, donde además coexisten estructuras tradicionales de gobernanza con una débil descentralización. Existe un amplio margen para fortalecer las instituciones sub-nacionales a favor de la no violencia y la igualdad de género.</li> <li>• El desarrollo de capacidades, aunado a la institucionalización, son clave para abordar esta debilidad estructural, pero no existen los mecanismos suficientes para un seguimiento sistemático a su aplicación y valoración de los resultados consecuentes. Es decir, el desafío es doble: la implementación y la evaluación de su eficacia.</li> <li>• El rol de auditoría social es fundamental para sostener la vigilancia y exigibilidad frente al Estado.</li> </ul>

Como se ha señalado, la brecha entre la existencia de políticas y su débil implementación, es un problema que aqueja a toda la región latinoamericana, y que refiere a una serie de factores institucionales, sociales, culturales, económicos, entre otros, que inhiben la puesta en práctica.

En particular en el tema de la VBG, la situación es particularmente preocupante pues se ha generado una mayor cultura de denuncia, que queda evidente en el incremento sustantivo del número de casos denunciados. Empero, la capacidad de respuesta a esta demanda creciente es absolutamente débil, lo que genera potencialmente una creciente vulnerabilidad y desprotección de las víctimas, incluso hasta llegar a impactos negativos dramáticos (se puede poner en riesgo de muerte a la víctima cuando las agresiones son reincidentes y las denuncias no tienen respuesta oportuna). Esto se traduce además en una falta de confianza e incredulidad en el sistema, que repercute negativamente en la predisposición y voluntad de denunciar los delitos. La generación de expectativas que luego no tienen respuesta, puede convertirse en una bomba de tiempo. El incremento de la cultura de denuncia no es, *per se*, un resultado suficientemente positivo para precautelar los derechos de las mujeres, la no violencia y la igualdad de género.

<p><b>Hallazgo 16:</b> A nivel nacional la relación entre el Estado y la sociedad civil se ha polarizado y las posiciones son confrontacionales, lo que inhibe la posibilidad de un trabajo articulado, una llegada efectiva de la</p>
--

<b>sociedad civil al Estado, y la apertura e inclusividad del Estado. A pesar de ello, el UNFPA ha logrado promover y apoyar espacios multi-actor de seguimiento a compromisos internacionales.</b>	
Supuesto de la evaluación:	Participación informada, efectiva a inclusiva en la toma de decisiones para cambiar normas sociales.
Evidencia del estudio de caso:	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las relaciones altamente politizadas y polarizadas entre el Estado y la sociedad civil, en particular en el nivel nacional, obstaculizan absolutamente procesos participativos para aportar a la toma de decisiones programáticas, institucionales, presupuestarias.</li> <li>La sociedad civil se concentra en un rol de vigilancia y demanda de derechos. Su rol es clave para mantener los temas en agenda y evitar mayores retrocesos frente a los avances logrados.</li> <li>Sí existen espacios comunes como la CONAPREVI, que se articulan en torno a un objetivo común, en este caso la prevención y eliminación de la violencia contra la mujer.</li> <li>En los niveles sub-nacionales existen experiencias interesantes de trabajo coordinado entre el Estado y sociedad civil, incluyendo a las organizaciones indígenas y comunitarias, para la prevención y atención de la violencia, pero el UNFPA no tiene trabajo directo a nivel territorial.</li> </ul>

Aun con todas las dificultades y limitaciones de financiamiento para el trabajo con la sociedad civil, el mantener una apuesta combinada de fortalecimiento técnico y político que incluye a la sociedad civil es clave. Es contundente que la sociedad civil es y ha sido clave en poner y mantener los temas relacionados con la VBG y la igualdad de género en la agenda. De no ser su rol y militancia, los temas habrían desaparecido sin duda, en un contexto fuertemente adverso.

La territorialización, como una de las opciones a considerar por el UNFPA más adelante, brinda oportunidades en terreno para potenciar articulaciones y trabajo conjunto en respuesta a la VBG. Existen experiencias y buenas prácticas en redes multi-actor a nivel municipal (ej. San Marcos). Podría hacerse un ejercicio de mapeo y análisis, extractando también las buenas prácticas y aprendizajes.

<b>Hallazgo 17: La participación de UNFPA con la agenda de VBG y VS en las situaciones de emergencia, es puntual y poco estratégica, se concentra en los kits de emergencia y se entretiene de manera cuasi indiferenciada en medio de una multiplicidad de apoyos similares de una gama variopinta de instituciones.</b>	
Supuesto de la evaluación:	La VBG y las prácticas nocivas están integradas en estructuras y agencias que salvan vidas.
Evidencia del estudio de caso:	<ul style="list-style-type: none"> <li>La VBG y la VS en particular, son problemáticas intrínsecas y en general consideradas por los actores involucrados en situaciones de emergencia, en el marco de las posibilidades materiales existentes (ej. separación de alberges).</li> <li>Sin embargo, eso no es sinónimo de un trabajo de integración transversal y sistémica de un enfoque de derechos vinculado a un enfoque de prevención y atención de la violencia, en la respuesta del SNU a las emergencias.</li> <li>La alta dependencia de la respuesta a emergencias de la cooperación internacional y sociedad civil, no ha fortalecido un posicionamiento y capacidad de respuesta nacionales.</li> </ul>

La debilidad de las capacidades nacionales de respuesta a situaciones de emergencias, crea una oportunidad para el UNFPA, para jugar un rol diferenciador en la integración transversal, sustantiva y sistemática de un enfoque de derechos y no violencia. UNFPA cuenta con la confianza y valoración de la CONRED para generar una oportunidad de trabajo conjunto en esa dirección, aunado a la idea de fortalecer de manera creciente las capacidades locales, hacia una menor dependencia de actores implementadores externos.



## PE7 Sostenibilidad

***¿En qué medida las intervenciones y los enfoques del UNFPA contribuyeron (o pueden contribuir) a fortalecer la sostenibilidad de los esfuerzos internacionales, regionales, nacionales y locales para prevenir y erradicar la violencia de género y las prácticas nocivas, incluso a través de la cobertura, la coherencia y la conectividad en contextos humanitarios?***

<p><b>Hallazgo 18:</b> La voluntad política y la apropiación nacional de las intervenciones en VBG y Prácticas Nocivas en Guatemala es heterogénea. Algunas instituciones, como el MP y el OJ, muestran un alto grado de apropiación de los temas de justicia especializada y atención a las víctimas, mientras otras, como el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación en relación a los derechos sexuales y reproductivos, muestran aun desafíos que UNFPA está contribuyendo en solucionar (también debido a presiones de los sectores más conservadores del país, incluyendo algunas iglesias, partidos políticos, grupos de opinión y medios).</p>	
Supuesto de evaluación:	Voluntad política y apropiación nacional de las intervenciones de VBG y PN (incluida la integración de VRG y Prácticas Nocivas en los acuerdos de financiación nacional).
Evidencia del estudio de caso:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El desarrollo de políticas y respuestas programáticas a la VBG y matrimonio precoz ha avanzado en los últimos años, especialmente desde el apoyo que la comunidad internacional - donde UNFPA ha jugado un importante papel dinamizador – ha dado a las instituciones de justicia (MP, OJ, INACIF) y de protección (SVET).</li> <li>• Guatemala cuenta con una legislación para la tipificación de los delitos de Violencia contra la Mujer, violencia sexual, y femicidios, a la cual UNFPA ha contribuido en su fase de diseño y aprobación en el Congreso. El UNFPA ha también contribuido significativamente a la reforma legal para elevar la edad del matrimonio y para promover el delito de los embarazos en adolescentes menores de 14 años.</li> <li>• Los avances del país en prevenir y contrarrestar la VBG y el matrimonio precoz se han focalizado en programas de prevención con el Ministerio de Educación, Atención a las víctimas con el Ministerio de Salud y las instituciones de Justicia, además del fortalecimiento de las capacidades del Ministerio Público y Organismo Judicial con fiscalías y juzgados especializados en VCM y Femicidio.</li> </ul>

UNFPA ha potenciado la sostenibilidad de esfuerzos nacionales y locales para prevenir y responder a la VCM y matrimonio precoz, contribuyendo a institucionalizar las políticas públicas para la prevención, la judicialización y el apoyo a las víctimas de la VBG y matrimonio precoz.

La legislación nacional en temas de VCM es muy adelantada. Guatemala cuenta con leyes sobre violencia contra la mujer, violencia sexual, explotación y trata de personas, reformas del código penal para la justicia especializada y atención a las víctimas, pertinencia cultural y juzgados de paz presentes en todo el territorio nacional. A esto se suma la ley de protección de la niñez, y la existencia de Secretarías y Unidades ministeriales para la prevención de la violencia y la atención a víctimas y sobrevivientes: la Secretaría de Bienestar Social – a cargo de la protección de la niñez-, la Procuraduría General de la Nación – con la Procuraduría de la Niñez y Adolescencia y la Unidad de Protección de la Mujer, Adulto Mayor y Personas con Discapacidad, el Viceministerio de Prevención de la Violencia del Ministerio de Gobernación, la Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas, las fiscalías y juzgados especializados – Fiscalía de la Mujer, la Procuraduría de los Derechos humanos, con las defensorías de la mujer, de la niñez, de la diversidad sexual. Varias ONG, también socias de UNFPA, implementan programas de prevención y atención.

Sin embargo, las limitaciones del Estado son financieras y políticas (en algunos sectores como el Congreso hay propuestas regresivas en término de Derechos Humanos para las mujeres), y la institucionalidad sigue débil. Para ello, el rol de auditoría social e incidencia de la Sociedad Civil es fundamental, y el rol dinamizador de UNFPA en construir puentes entre el Estado y la Sociedad Civil es clave.

En el contexto de austeridad, que culminó en el recorte de fondos, UNFPA discontinuó el apoyo a actores clave en temas importantes y procesos en curso. El cambio estratégico del marco de cooperación de UNFPA, que ha ido priorizando el fortalecimiento de las instituciones del Estado, ha sido percibido por las organizaciones sociales como un cambio repentino, sin anticipación ni plan de salida. Efectivamente la situación de debilidad institucional de las OSC es preocupante, en un contexto tan desafiante como es el actual, donde los avances logrados en las últimas dos décadas están siendo desafiados por los sectores más conservadores. A ello se suma una debilidad institucional de Estado, con el Congreso cooptado por intereses al límite de la legalidad, con un presidente cuestionado por financiamiento ilícito durante la campaña electoral y serios ataques a la Comisión Internacional contra la Impunidad cuyas investigaciones han contribuido contundentemente en revivir los movimientos sociales y una serie de reformas a la Constitución – todavía no aprobadas o aprobadas parcialmente- para mejorar la eficacia de la justicia.

**Hallazgo 20: Todas las instituciones y actores nacionales y locales, con la excepción de algunos grupos conservadores e iglesias, muestran interés en prevenir y responder a la VBG y Prácticas Nocivas. Sin embargo, sus capacidades y la institucionalización de las políticas y legislaciones relativas son diferentes: muy altas en el Ministerio Público y Organismo Judicial, importantes en el caso de los de Salud y Educación, parcial en el caso de la CONRED para las situaciones humanitarias, debido a su enfoque no preventivo (como está establecido por ley). Los desafíos mayores son a nivel departamental/municipal, donde las capacidades institucionales son muy escasas (recursos humanos, estructuras y fondos), lo que es un reflejo de la fuerte centralización del Estado y su escasa presencia territorial – especialmente en las regiones en situación de mayor vulnerabilidad y pobreza. La Sociedad Civil en tal contexto es un aliado estratégico que contribuye a la incidencia a nivel nacional y en la prevención y respuesta a nivel local.**

Supuesto de la evaluación:	Capacidad de los interesados locales y nacionales para prevenir y responder a VRG y Prácticas Nocivas.
Evidencia del estudio de caso:	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los programas nacionales del Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Desarrollo Social e Instituciones de Justicia tienen niveles muy diferentes de avance. Sin embargo, el enfoque ha sido el de acceso a la justicia y judicialización de los casos. Los esfuerzos de prevención son incipientes y muy heterogéneos en el territorio nacional.</li> <li>En Guatemala, la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastre (CONRED) está a cargo de la respuesta a situaciones de emergencia y coordina con todas las instituciones nacionales y la comunidad internacional. Su enfoque es esencialmente reactivo y tiene limitaciones legales (por mandato) en los temas de prevención, incluyendo la prevención de VBG y Prácticas Nocivas en contexto humanitario.</li> </ul>

La institucionalización de la justicia especializada, la prevención de los embarazos precoces, la prevención de las uniones tempranas y los programas de planificación familiar y educación sexual integral -en fase de implementación con el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación- siguen, empero el potencial de sostenibilidad de los importantes avances logrados disminuyó y, en muchos casos, incluso la consecución de los resultados.

Una de las características del Estado en Guatemala – y de su fragilidad - es que las instituciones dependen grandemente de cuadros directivos y no cuentan con una “política institucional” a largo plazo: un cambio en la voluntad política de un nuevo ministro o secretario puede significar la eliminación de programas importantes, como los de educación sexual integral, prevención de embarazo adolescente y matrimonio precoz con el Ministerio de Salud de la administración anterior.

Lo mismo se ha podido apreciar con el trabajo realizado por UNFPA de fortalecimiento de la SVET: la coyuntura política que veía un fuerte liderazgo de la vicepresidenta anterior a favor de los derechos de la niñez, y en especial de los temas de hambruna, embarazo adolescente, violencia, explotación y trata, ha determinado un importante trabajo de UNFPA en apoyar los centros de atención a víctimas de la misma SVET, con resultados excelentes. Actualmente, y después de un episodio de extrema

gravedad acontecido en el Hogar Seguro a cargo de la Secretaría de Bienestar Social que albergaba a víctimas y adolescentes en conflicto con la ley, y en el cual han muerto 56 adolescentes en protección, un decreto ministerial de acuerdo con la legislación nacional ha restablecido la responsabilidad de la SBS sobre los centros de atención, incluyendo los administrados por la SVET, que por lo tanto deberá entregar los centros que actualmente administra a la SBS, con preocupantes riesgos para la sostenibilidad de los importantes avances logrados en protección de las adolescentes víctimas.

A la fragilidad institucional mostrada en los dos ejemplos anteriores, se suma la alta concentración de los servicios en el departamento de Guatemala, y la casi ausencia del Estado a nivel departamental y municipal, donde los desafíos son mayores. A nivel descentralizado, la institucionalidad de los programas es escasa: el personal poco calificado y la población no es consciente de sus derechos. La misma sociedad civil, que cuenta con buenas capacidades de coordinación e incidencia en la capital y en algunas cabeceras departamentales, por lo general tiene alcances políticos muy limitados en el resto del país. Las organizaciones sociales locales, como las asociaciones de comadronas mayas visitadas durante la fase de campo, tienen largas trayectorias, pero son más efectivas en apoyar a sus socias que para la incidencia, debido a un contexto particularmente desafiante (corrupción, machismo, violencia, crimen organizado).

La disminución o, en muchos casos la eliminación de un apoyo financiero a organizaciones de la sociedad civil, pone en seria duda su continuidad y su capacidad de incidencia. UNFPA, por su lado, no ha cesado de apoyar a la sociedad civil guatemalteca, apoyo que hoy se concretiza en redes y espacios de incidencia política propiciados o apoyados por UNFPA. La mirada de UNFPA es integradora, complementando los programas de acuerdo con los actores y recursos, con el trabajo en redes y mecanismos de coordinación, facilitando la consolidación de espacios de diálogo político. Aún si tales espacios son considerados relevantes, las organizaciones lamentan la ausencia o escasez de un apoyo político/institucional, de forma tal que - aunque UNFPA no las apoye financieramente - tengan un respaldo de UNFPA que les facilite el acceso a fondos públicos u otras formas de financiación.

**Hallazgo 21: Muchos avances se han realizado en el fortalecimiento de las capacidades de análisis para la respuesta de la CONRED y en la articulación interagencial para la prevención de la VBG en contexto humanitario. Sin embargo, la reforma legal de la CONRED es importante para que la misma pueda enfocarse más en la prevención y no sólo en la reacción en caso de calamidades, y UNFPA pueda fortalecer ulteriormente su rol en el GTI de género y su liderazgo del sub-clúster de VCM/VBG.**

Supuesto de la evaluación:	Cobertura, coherencia y conectividad de la respuesta humanitaria a VBG y Prácticas Nocivas.
Evidencia del estudio de caso:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Guatemala cuenta con un GTI de género y VCM/VBG liderado por UN-Women que tiene el objetivo de coordinar los programas de las agencias de la Naciones Unidas en los temas de género.</li> <li>• UNFPA lidera el sub-clúster de VBG en contexto humanitario, y articula su intervención con la CONRED.</li> </ul>

Guatemala cuenta con un GTI (Grupo Técnico Interagencial) de Género y VCM/VBG liderado por UN-Women, que tiene el objetivo de coordinar los programas de las agencias de la Naciones Unidas en los temas de género. Sin embargo, más allá de algún programa o acción puntual conjuntos, el GTI carece de una estrategia y de una planificación conjunta, más bien es un espacio de intercambio de información y aun con limitaciones.

En el equipo humanitario, UNFPA juega un papel importante para los Índices para respuesta diferenciada y la VBG y VCM y el sub-clúster de VBG en contexto humanitario, y articula su intervención con la CONRED, aun a pesar de que el Programa de UNFPA en su rol de agencia líder del sub-clúster es incipiente y necesita ser fortalecido.

La colaboración de UNFPA con la Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED) comenzó con la generación de información para coordinar la respuesta a los eventos de emergencia, muy frecuentes en el país, y para la medición de impacto de los programas para las mujeres, en el marco del empoderamiento de las mujeres y especialmente de las más jóvenes, grupo poblacional en alto riesgo frente a eventos naturales.

La generación y uso de información en contexto humanitario ha sido uno de los aspectos más relevantes de la colaboración, para que la prevención y gestión de emergencias sea basada en la evidencia. También, se han hecho Campañas de prevención en albergues, distribución de tareas. “Kits de dignidad” de UNFPA (productos para la higiene personal, botes plástico y ponchos), materiales de prevención, judicialización de casos de violencia sexual y acompañamiento a las víctimas.

El trabajo con poblaciones vulnerables de la CONRED se ha beneficiado del apoyo de UNFPA en la interpretación de los datos (“Hay buenos datos, pero no hay como interpretarlo”) y UNFPA apoya en la caracterización de la población afectada, importante para la toma de decisión.

UNFPA es también parte del proceso de diálogo para la reforma ley que instituye la CONRED, para fortalecer su rol en la prevención y en la reducción de riesgo: el reto, todavía vigente, es como pasar de lo intervencionista/mediático a programas e intervenciones integrales y preventivas, evidenciando los ejes de impactos hacia las mujeres.

## 4. Consideraciones para la evaluación temática global

### A. Las implicaciones programáticas de definir el problema como violencia contra las mujeres versus VBG necesitan sacarse a la luz y abordarse explícitamente en el diseño e implementación de programas.

A pesar de la existencia de múltiples y cambiantes definiciones en torno a la VBG, y la efectiva vinculación con la violencia contra las mujeres en tanto ésta se basa en las relaciones desiguales de género, la diferencia entre un programa que aborda la violencia contra las mujeres y uno que aborda la VBG no es simplemente cuestión de semántica: la definición del problema refleja distintos supuestos sobre cómo sucede el cambio, así como los factores que impulsan el cambio, y consecuentemente impacta significativamente el diseño del programa y las decisiones fundamentales en relación a inversiones y estrategias de alianza. Los supuestos subyacentes a la decisión y las implicaciones estratégicas de definir el problema como violencia contra las mujeres o VBG necesitan explicitarse durante la planificación del programa, ya que impactan no sólo los resultados, pero también en cómo el UNFPA se posiciona no sólo frente al asunto de la violencia, sino también en relación a una amplia gama de preocupaciones sobre la salud y los derechos sexuales y reproductivos. La diferencia más importante tiene que ver con el grado en el cual el género y consecuentemente la sexualidad – un concepto a su vez extremadamente complejo en su definición- enmarcan los enfoques programáticos, lo que influye en con quién y cómo los programas abordan el problema; la evolución del trabajo en violencia con hombres y niños refleja la importancia de incluir esta perspectiva y puede informar muchos aspectos de las estrategias.

Sin embargo, aun cuando UNFPA asume el enfoque de VBG, no existe un marco referencial claro ni al unísono entre los distintos niveles de la organización, ni entre países, lo que no contribuye a una mayor claridad, posicionamiento ni “lenguaje compartido”.

Por otro lado, cada Programa País debe tomar en cuenta el contexto propio: no sólo los patrones de VBG pero las implicaciones de abordar y expresar abiertamente asuntos relacionados con la sexualidad; la fortaleza de agencias aliadas que abordan asuntos similares, la sostenibilidad del apoyo de UNFPA incluyendo recursos en perspectiva del tiempo significativo que se necesita siquiera iniciar a cambiar patrones, y la posibilidad de arremetida regresiva/conservadora, duración del programa requerido para cambiar patrones normativos y culturales tan fundamentales.

Es más, el trabajo en un país de ingreso medio y altamente complejo como Guatemala, no sólo muestra la importancia de atender el contexto, sino coyunturas rápidamente cambiantes y una situación de violencia, crimen a inestabilidad crecientes, que implican la necesidad de re-pensar y re-crear permanentemente las respuestas. En ese marco, qué aspectos del UNFPA favorecen salidas oportunas y cuáles las inhiben, y, por otro lado, cuáles son los factores de éxito para “moverse” en un contexto así que la experiencia ha demostrado.

Varias agencias del Sistema de Naciones Unidas trabajan en VBG, aun desde diferentes perspectivas. Especialmente entre UNFPA y UN-Women la percepción de “quién hace qué” podría resultar confusa para actores nacionales. Aun si los mandatos institucionales son diferentes, y UNFPA está más enfocado en salud sexual y reproductiva, violencia sexual y embarazos tempranos/matrimonios tempranos, y UN-Women está más orientada hacia la VCM, ambos mandatos tienen muchos puntos en común, especialmente si UNFPA prioriza el trabajo en VCM, creando mayor confusión entre donantes, sociedad civil e instituciones sobre el mandato de UNFPA y el programa en VBG.

Lo mismo es cierto entre las agencias parte del GTI en género: el GTI no ha hecho una reflexión profunda sobre la diferencia entre VCM y VBG, usualmente utilizados como sinónimos. Una reflexión conjunta podrá proveer elementos programáticos útiles para todas las agencias, y también contribuir a una más clara demarcación entre “quién hace quién”, que podría facilitar la relación

interagencial y la percepción que donantes y actores nacionales tienen sobre las agencias de las Naciones Unidas.

UNFPA es pionero en Guatemala en el trabajo con grupos y asociaciones LGTBI. Actualmente el apoyo que UNFPA brinda a esos grupos es limitado – aunque políticamente significativo- por los fondos y el peso del tema en el Programa País. A ello se añade cierta debilidad que el UNFPA, globalmente, ha visto en relación a su trabajo en masculinidad con organizaciones activas contra la VBG y la construcción de una masculinidad no-machista. Mayor atención hacia un apoyo más específico e involucramiento de esos grupos y fortalecimiento del trabajo en nuevas masculinidades podría apoyar a hacer más abarcador el programa UNFPA e incluso más sensible a un enfoque de VBG.

De todo lo anterior también se enfatiza la importancia de trabajar una Teoría de Cambio en torno a la VBG, que permita definir participativamente el problema central y las lógicas secuenciales y articuladas de la intervención, así como explicitar y consecuentemente monitorear los supuestos del cambio. Una Teoría de Cambio permite ordenar, depurar y priorizar estratégicamente las inversiones y estrategias; así por ejemplo evidenciar el para qué y cómo de un trabajo con hombres en nuevas masculinidades y su correspondencia con un enfoque creciente hacia el empoderamiento.

**B. Socios diversos y duraderos de la sociedad civil pueden ayudar a UNFPA a sobrellevar cambios radicales en el contexto político, económico y de seguridad, y mitigar los riesgos e inversiones del programa en procesos de capacidades, abogacía y rendición de cuentas. También son críticos para llegar a poblaciones marginalizadas y vulnerables – uno de los pilares del mandato de UNFPA.**

Alianzas con sociedad civil con una base amplia, que reflejan los principios de un enfoque basado en derechos humanos – transparencia, inclusión, participación – pueden proveer la continuidad del foco y enfoque estratégico que hacen posible mantener y escalar trabajo temático aun en entornos impredecibles e inseguros. Estas alianzas también pueden proveer un medio de rendición de cuentas para informar decisiones sobre otras alianzas con el gobierno, así como un amortiguador para reducir el riesgo de inversiones en entidades del sector público que pueden cambiar prioridades, personal y el grado de transparencia con poca anticipación y sin compromiso en mantener acuerdos o inversiones previas.

Las organizaciones de la sociedad civil también son críticas en la búsqueda, comprensión y respuesta a poblaciones marginalizadas, que no son alcanzadas por programas del sector público, y para responsabilizar a los programas del sector público por la adaptación y abordaje de las necesidades de estas poblaciones.

Como un país de renta media, el Plan País de UNFPA Guatemala está más orientado al desarrollo de capacidades y la institucionalización de políticas en VBG y Prácticas Nocivas, que al apoyo de OSC. Las OSC y su capacidad de abogacía son hoy más débiles que en el pasado, en un contexto nacional en el que los sectores conservadores tienen tanto poder para hacer retroceder políticas sobre derechos humanos y de género.

Sin embargo, las OSC están limitadas en su escala y alcance, y enfrentan desafíos significativos de financiamiento propios: dada la incertidumbre propia de UNFPA sobre financiamiento futuro, el requerimiento de que el trabajo de UNFPA se alinee con el sector público, y el impacto de una posible discontinuidad de servicios de rescate gestionados a través de ONG, requiere una revisión rigurosa de su viabilidad en el plazo largo.

**C. La decisión de priorizar a las/os que han sido dejados más atrás, conlleva la responsabilidad de entender no sólo la base sobre la cual ocurre la marginalización, pero las múltiples maneras como ocurre, así como reconocer y responder a la diversidad de necesidades y medios que disponen diferentes grupos para contribuir a la planificación programática.**

Toda “población marginalizada” enfrenta su propio set de desafíos, y una comprensión sobre la base que sostiene y el medio por el cual son marginalizadas, debe informar el apoyo de UNFPA. En la medida en que UNFPA abarca una mayor diversidad de poblaciones marginalizadas y una reducción de recursos, debería ser más eficiente e innovador en responder a esta diversidad, incluyendo las alianzas con otras entidades. Como se señalaba arriba, las OCS juegan un rol crítico en todos estos procesos.

Sin embargo, los grupos marginalizados y vulnerables no son necesariamente grupos “minoritarios”, particularmente cuando están geográficamente “separados” de las estructuras de poder y los recursos. Ellos pueden representar un porcentaje significativo de la población total, no sólo de la población en riesgo, y por tanto las implicaciones en términos de recursos de una tal estrategia necesitan ser consideradas.

Esto a su vez plantea una discusión en torno al “dilema” de integralidad versus especialización, y de cómo plantear soluciones que aborden las cuestiones sustantivas y logren cambios sostenibles en el tiempo, con recursos limitados. Ello requiere a su vez una mayor definición respecto a cuál es la ventaja comparativa/competitiva y el valor agregado de UNFPA, a nivel global, pero con especial atención a la situación y particularidades del contexto país.

**D. Riesgo generalizado, ausencia de previsibilidad, falta de continuidad caracterizan un número creciente de situaciones no-humanitarias que requieren que UNFPA anticipe y planifique en las comunidades y estructuras que apoyan la programación para eventos inesperados y cambios rápidos y dramáticos.**

Aun cuando el UNFPA continúa fortaleciendo sus contribuciones a la respuesta a crisis humanitarias y contempla su nuevo rol coordinador en el sub-clúster de VBG en la arquitectura humanitaria, tiene que tomar en cuenta que la inseguridad generalizada, alto riesgo y fragmentación o discontinuidad en el programa son realidad en un número creciente de países, y que esto requerirá la planificación de estrategias y recursos para maximizar el impacto incluso en entornos difíciles. Esto incluye abordar el proceso mediante el cual se definen extensiones y revisiones, la formalización de estrategias de salida responsables, y el apoyo a socios para implementar sistemas necesarios para decidir cuándo discontinuar el trabajo y capturar el aprendizaje. Esto está relacionado con el enfoque en “caída rápida” (*failing fast*) y aprendizaje descritos en el punto 6.

Sin embargo, como agencia que opera a través del continuum de desarrollo-humanitario, UNFPA debe mantener un foco en objetivos de desarrollo aun cuando responde a necesidades/situaciones humanitarias. Un cambio a un énfasis de corto plazo en el sector humanitario no puede pretender cambiar los patrones normativos profundos que subyacen a las desigualdades de género.

**E. Estructuras sub-nacionales fuertes son claves, no sólo para garantizar servicios accesibles, sino también para la sostenibilidad, escalamiento y el éxito de enfoques intersectoriales e integrales que son críticos para abordar los complejos factores subyacentes de la VBG y Prácticas Nocivas.**

Los recursos, experticia y alianzas requeridas para construir estructuras nacionales para apoyar servicios en VBG y prácticas nocivas están frecuentemente fuera del presupuesto actual de UNFPA y fuera del mandato. Al mismo tiempo, otras entidades de las NNUU y otros socios que abordan asuntos de relevancia para la violencia, han expresado interés en las mismas estructuras, por lo que UNFPA debería potenciar sus relaciones con un diverso set de socios nacionales/del sector público (salud, educación, judicial, seguridad, asuntos de la mujer, juventud) y la comunidad de desarrollo para motivar esfuerzos para reforzar dichas estructuras.

Dado que un enfoque hacia la sostenibilidad en el desarrollo de estas estructuras debe involucrar presupuestos del gobierno central, es posible que este trabajo tenga menos apoyo. En suma, existe el riesgo de que UNFPA invierta en estructuras del sistema en detrimento de insumos técnicos que son su ventaja comparativa. Para ello, la incidencia en el congreso, con la Comisión del presupuesto, hecha en sinergia con los Ministerios y las Instituciones nacionales, incluyendo el MP y el OJ, puede ser una útil estrategia.

**F. La capacidad para analizar la información y fuentes de datos (ej. DHS, Observatorio) incluyendo el aprendizaje del diseño e implementación del programa actual, es una pre-condición para la programación exitosa.**

Los datos y evidencia no sólo incluyen recursos y estadísticas de población, pero también información sobre el proceso de implementación o factores de intervención, que son críticos para el éxito y que ayudan a explicar una “falla de intervención” en casos menos exitosos. Estas diversas fuentes de datos y evidencias requieren ser trianguladas e integradas. Esto debe ser parte del desarrollo de una “cultura/práctica” de aprendizaje e intercambio de experiencias sistemáticos, integrados a una gestión estratégica y a la gestión de supuestos en un marco de Teoría de Cambio.

Esta información debería incluir la sistematización e inventario de los desafíos encontrados y cualquier ajuste o incluso malas decisiones tomadas en el camino. Esto es particularmente importante en un contexto de recursos reducidos y apoyo a una estrategia de “caída rápida” (“*fail fast*”), al ayudar a una identificación temprana en el ciclo de intervención cuando es altamente probable que no se logren los productos y resultados esperados, y para apoyar reflexión y aprendizaje de la experiencia para informar una programación futura mejorada.

Sin embargo, una estrategia de “caída rápida” requiere una inversión anticipada en: 1) el desarrollo de sistemas y definición de indicadores para monitorear el progreso; 2) una comprensión suficiente de procesos de cambio para distinguir entre demora y fracaso; 3) una estrategia de salida pre-definida, anticipada y posiblemente financiada, para asegurar una transición suave hacia otros socios o la integración de actividades críticas en otra intervención.

Existe un creciente reconocimiento sobre el valor estratégico de invertir en gestión de conocimientos, en promover organizaciones que aprenden y que deciden sobre la base de evidencia. En ese marco, UNFPA debería desarrollar acciones y fortalecer capacidades hacia la gestión de conocimiento, como estrategia de fortalecimiento institucional y potenciamiento de la eficacia, eficiencia y sostenibilidad.



## Anexos

### A. Grupo de referencia

#### Instituciones

---

Alejandra Estrada	(Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social)
Anabella de la Cruz	(Instituto Nacional de Estadística)
Azucena Socoy	(Defensoría de la Mujer Indígena)
Bertha Falla	(Secretaría Presidencial de la Mujer)
Claudia Flores	(Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres)
Dora Analia Taracena	(Organismo Judicial)
Evelyn Marcos	(Defensoría de la Mujer Indígena)
Jaqueline Orellana	(Ministerio de Gobernación)
Karla Zantizo	(Secretaría Violencia Sexual y Trata de Personas)
Kely Argueta	(Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres)
Maria Amalia Cuj	(Ministerio De Educación)
Maria Guadalupe Orellana	(Ministerio Público)
Monica Romero	(Secretaría Presidencial de la Mujer)
Telma Miranda	(Ministerio De Educación)
Vilma Rojas	(Ministerio Público)
Wendy Zambrano	(Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social)

#### Sociedad Civil

---

Alma Odette Chacon de Leon	(Organización de Mujeres Tierra Viva y Grupo Impulsor CAIRO + 20)
Ana Victoria Garcia	(Asociación de Mujeres de Occidente IXQUIC)
Andrea Barrios	(Colectivo Artesana)
Angelica Valenzuela Claverie	(Centro de Investigación, Capacitación y Apoyo a la Mujer)
Bertha Chete	(Red Mujeres Positivas en Acción)
Carmen Cáceres	(Convergencia Cívico-Política de Mujeres)
Ma. Eugenia Diaz	(Convergencia Cívico-Política de Mujeres)
Claudia Hernandez	(Fundación Red de Sobrevivientes de la Violencia Doméstica)
Esmeralda Alfaro	(Plataforma Tejedoras de Güipil)
Giovanna Lemus	(Grupo Guatemalteco de Mujeres)
Judith Erazo	(Equipo de Estudios Y Acción Psicosocial)
Julia Tzic	(Asociación Femenina para el Desarrollo de Occidente de Guatemala)
Maria Riquiac Morales	(Asociación por Nosotras)
Maya Alvarado	(Unión Nacional de Mujeres Guatemaltecas)
Paula Barrios	(Mujeres Transformando el Mundo)

### B. Entrevistas

Adriana Quiñones	(UN-Women)
Walda Barrios	(Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales)
Dosia Calderon	(Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos)
Eduardo González Cauhapé	(Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo)
Gloria Chang	(Guatevisión)

Gretel Guerra	(ex funcionaria Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo)
Guadalupe Portillo	(Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamerica y Republica Dominicana - Sistema de la Integración Centroamericana)
Ileana Melendreras	(Programa fortalecer para empoderar)
Jose Cortez	(Ex funcionario de Secretaría Violencia Sexual y Trata de Personas)
Lili Caravantes	(Consultora)
Magda Medina	(UNICEF)
Mirna Montenegro	(Observatorio en Salud Sexual y Reproductiva)
Myrna Ponce	(ex funcionaria Congreso, Ministerio Público y Organismo Judicial)
Norma Cruz	(Fundación Sobrevivientes)
Paola Broll	(Population Council)
Roberto Molina	(Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social)
Roberto Samayoa	(Organización Panamericana de Mercadeo Social)
Stacy, Andrea y Adriana	(Organización Trans Reinas de la Noche)
Thelma Aldana	(Ministerio Público)
Vinicio del Valle	(Proyecto HEP/USAID):
Yolanda Jochola	(Programa Fortalecer para empoderar)

### C. Visitas de campo

#### Alta Verapaz

---

- Espacio de intercambio con funcionarios/as a cargo de la Justicia Especializada y Fiscalía de la Mujer (OJ).
- Conocer el modelo de organización para la atención de las emergencias (CONRED).
- Espacio de intercambio con el personal a cargo del MAI-Cobán (MP).
- Dialogo con mentoras de Abriendo Oportunidades en Cobán.
- Reunión personal de la DEMI de Salamá participantes del proceso de prevención de la VCM, proceso de implementación de la estrategia de prevención comunitaria (DEMI).

#### Quiche

---

- Reunión con el personal a cargo de la Justicia Especializada (OJ).
- Reunión con el personal de la Fiscalía de la Mujer, de la Oficina de atención a Víctimas (MP).
- Entrevista con el personal de la DEMI, sobre sus roles, modelo de atención de casos de VC Mujeres indígenas (DEMI).
- Dialogo con mujeres indígenas, lideresas comunitarias, promotoras legales para el seguimiento a los casos de violencia contra las mujeres durante y después del conflicto armado (IXMUCANE).

#### San Marcos

---

- Entrevista con Margarita Tomás, una de las promotoras a cargo de los procesos de acompañamiento a grupos afectados por el terremoto (2012).
- Dialogo y entrevista con la representante de SEPREM en San Marcos, directora de la DMM y una lideresa de una de las comunidades atendidas durante el 2012-2013 posterior al terremoto (DMM).
- Visita a la aldea nueva concepción de San Juan Ostuncalco.

## Quetzaltenango

- Grupo focal: Nuevos Horizontes CAIMOS intercambio con el personal especializado y dialogo con mujeres sobrevivientes de VCM.
- Reunión con jueces del Tribunal Especializado. Se brindó apoyo durante su apertura, campaña, capacitación especializada, monitoreo e informes de avance. (el personal inicial ha cambiado).
- Reunión con jóvenes (AFEDOJ) Asociación de Mujeres indígenas de la Sociedad civil, trabajan con jóvenes y fomentan su liderazgo haciendo uso de la metodología de oportunidades.
- Reunión con el personal de la Fiscalía de la Mujer, personal de la Oficina de atención a la víctima. El UNFPA ha apoyado con los procesos de capacitación del personal desde la sede, insumos para la OAV, análisis de conectividad de casos y fortaleciendo las redes de derivación.
- Reunión lideresas de AMOIXQUIC, organización de mujeres de la sociedad civil, fueron socias del UNFPA durante la implementación del programa Fortalecer para empoderar.

### D. Reunión de devolución final

Alejandra Silva	(UNFPA)
Ana Luisa Rivas	(UNFPA)
Walda Barrios	(Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales)
Claudia Lopez	(UNFPA)
Dora Amalia Taracena	(Organismo Judicial)
Frank Rivera	(Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social)
Ines Camas	(OCHA)
José Roberto Luna	(UNFPA)
Karelia Ramos	(UNFPA)
Marisol Trujillo	(UNFPA)
Paola Broll	(Population Council)
Sabrina Morales	(UNFPA)
Sergio Martinez	(Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social)
Tanhia Leonardo	(UNFPA)
Thelma Miranda	(Ministerio De Educación)
Veronica Siman	(UNFPA)
Vilma Rejas	(Ministerio Público)
Yolanda Ávila	(UNFPA)

### E. Documentos analizados

#### 1. Documentos del Programa País (CPD)

- 1.1 Documento del Programa País Guatemala 2010-2014
- 1.2 Documento del Programa País Guatemala 2015-2019

#### 2. Planes de acción del Programa País (CPAP), incluida la revisión de mitad de período de los CPAP

- 2.1 Plan de acción del Programa País Guatemala 2010-2014
- 2.2 Plan de acción del Programa País Guatemala 2010-2014 - Revisión de mitad de período 2012-2014
- 2.3 Plan de Acción del Programa País Guatemala 2015-2019
- 2.4 Plan de acción del Programa País Guatemala 2010-2014 - Revisión final

### **3. Planes de trabajo anuales (AWP) relacionados con la violencia de género y las prácticas nocivas, tanto en el desarrollo como en el ámbito humanitario**

#### **3.1 Planes de trabajo anuales**

- a. (GOB) Organismo Judicial 2013 y 2014
- b. (GOB) Fiscalía - Ministerio Público 2013 y 2014
- c. (GOB) Oficina de Defensa de Mujeres Indígenas 2014
- d. (GOB) Oficina de la Secretaría Presidencial de la Mujer 2012, 2013 y 2014
- e. (GOB) Ministerio de Gobernación 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016
- f. (GOB) Instituto Nacional de Estadísticas 2012, 2013 y 2014
- g. (GOB) Oficina de la Secretaría de Violencia, Explotación y Tráfico 2013 y 2014
- h. (ONG) Unión Nacional de Mujeres Guatemaltecas 2012
- i. (ONG) Asociación por Nosotras IXMUKANÉ 2012, 2013, 2015 y 2016
- j. (ONG) Asociación de Mujeres de Petén IXQIK 2012 y 2013
- k. (ONG) Colectivo Artesana 2012
- l. (ONG) Centro de Investigación, Capacitación y Apoyo a la Mujer CICAM 2012 y 2013
- m. (ONG) Mujeres Transformando el Mundo 2012 y 2013
- n. (ONG) Fundación Red de Sobrevivientes de la Violencia Doméstica 2012 y 2013
- o. (ONG) Red de Mujeres Positivas en Acción 2012 y 2013
- p. (ONG) Convergencia Ciudadana de Mujeres 2012 y 2013

#### **3.2 Planes de trabajo multianuales**

- a. (GOB) Organismo Judicial 2015-2019
- b. (GOB) Fiscalía - Ministerio Público 2015-2019
- c. (GOB) Oficina de Defensa de las Mujeres Indígenas 2015-2019
- d. (GOB) Oficina de la Secretaría Presidencial de la Mujer 2015-2019
- e. (GOB) Instituto Nacional de Estadísticas 2015-2019
- f. (GOB) Oficina de la Secretaría de Violencia, Explotación y Tráfico 2015-2019
- g. (ONG) Asociación por Nosotras IXMUKANÉ 2016-2019
- h. (ONG) Red de Mujeres Positivas en Acción 2015-2019
- i. Plan Bianual "Fondo Central de Respuesta a Emergencias - CERF" 2012-2013

### **4. Informes anuales de la Oficina País**

- 4.1 Informe anual de la Oficina País - Guatemala 2012
- 4.2 Informe anual de la Oficina País - Guatemala 2013
- 4.3 Informe anual de la Oficina País - Guatemala 2014
- 4.4 Informe anual de la Oficina País - Guatemala 2015

### **5. Informes de las visitas de monitoreo de campo relacionados con la violencia de género y las prácticas nocivas**

- 5.1 Informes de la visita de monitoreo de campo Órgano Judicial (2012 a 2016)
- 5.2 Informes de la visita de monitoreo de campo Fiscalía - Ministerio Público (2012 a 2016)
- 5.3 Informes de la visita de monitoreo de campo Oficina de Defensa de Mujeres Indígenas (2012 a 2015)
- 5.4 Informes de la visita de monitoreo de campo Oficina de la Secretaría Presidencial de la Mujer (2012 a 2016)
- 5.5 Informes de la visita de monitoreo de campo Ministerio de Gobernación del Gobierno (2012 a 2016)
- 5.6 Informes de la visita de monitoreo de campo Instituto Nacional de Estadística (2012 a 2016)

- 5.7 Informes de la visita de monitoreo de campo Oficina de la Secretaría de Violencia, Explotación y Tráfico (2012 a 2016)
  - 5.8 Informes de la visita de monitoreo de campo Unión Nacional de Mujeres Guatemaltecas 2012
  - 5.9 Informes de la visita de monitoreo de campo Asociación por Nosotras IXMUKANÉ 2012, 2013, 2015 y 2016
  - 5.10 Informes de la visita de monitoreo de campo Asociación de Mujeres de Petén IXQIK 2012 y 2013
  - 5.11 Informes de la visita de monitoreo de campo Centro de Investigación, Capacitación y Apoyo a la Mujer CICAM 2012 y 2013
  - 5.12 Informes de la visita de monitoreo de campo Mujeres Transformando el Mundo 2012 y 2013
  - 5.13 Informes de la visita de monitoreo de campo Fundación Red de Sobrevivientes de la Violencia Doméstica 2012 y 2013
  - 5.14 Informes de la visita de monitoreo de campo Red de Mujeres Positivas en Acción 2012 y 2013
- 6. Informes de evaluación relacionados con la violencia de género y las prácticas nocivas**
- 6.1 Evaluación final Fondo para la construcción de la paz 2015: Fortalecimiento de las capacidades del Ministerio del Interior gubernamental para consolidar la paz
  - 6.2 Programa conjunto ODM-Fondo de Revisión a mediano plazo: Fortalecimiento de las capacidades nacionales para la asistencia a las víctimas
  - 6.3 Evaluación final Programa conjunto ODM-Fondo: Fortalecimiento de las capacidades nacionales para la asistencia a las víctimas
- 7. Estudios o publicaciones relevantes sobre VBG y prácticas nocivas (en contextos humanitarios y/o de desarrollo) del UNFPA**
- 7.1 Estudio sobre los matrimonios-uniones tempranas: ¡cambió mi vida! (matrimonios, embarazos y violación de derechos en adolescentes) UNFPA y FLACSO 2015
  - 7.2 Primer informe: Tribunales judiciales especializados en homicidios de mujeres y otras formas de violencia contra la mujer (Tribunal Judicial y UNFPA, 2012)
  - 7.3 Segundo informe: Tribunales judiciales especializados en homicidios de mujeres y otras formas de violencia contra la mujer (Tribunal Judicial y UNFPA, 2013)
  - 7.4 Tercer informe: Tribunales judiciales especializados en homicidios de mujeres y otras formas de violencia contra la mujer (Tribunal Judicial y UNFPA, 2014)
  - 7.5 Los desafíos de la esperanza Especialización en justicia de género (Tribunal Judicial y UNFPA, 2013)
  - 7.6 Propuesta de un Sistema Nacional de Información sobre VRG
- 8. Estudios o publicaciones relevantes en VBG y prácticas nocivas (en contextos humanitarios y/o de desarrollo) de otras organizaciones**
- 8.1 Política Nacional de Prevención de la violencia y el crimen. Seguridad ciudadana y convivencia pacífica. 2014-2034
  - 8.2 Violencia contra las mujeres 2008-2013 (Instituto Nacional de Estadística)
  - 8.3 Propuesta para fortalecer la coordinación de los mecanismos interinstitucionales para abordar la prevención de la violencia contra la mujer 2013-2016

## **9. Equipo País de la ONU y otros socios**

- 9.1 Documentación sobre grupos de trabajo conjuntos, programas conjuntos o proyectos conjuntos relacionados con la VBG y prácticas nocivas (en contextos humanitarios o de desarrollo)
- 9.2 Documento Fondo para la Construcción de Paz (Género)
- 9.3 Documento conjunto del Programa MDG-F: Fortalecimiento del entorno institucional para el empoderamiento de la mujer en Guatemala
- 9.4 Documento de programa MDG-F: Fortalecimiento de las capacidades nacionales para la atención a las víctimas
- 9.5 Programa conjunto de las Naciones Unidas Saquilaj Be' (Empoderamiento de niñas adolescentes)
- 9.6 Términos de referencia del Grupo interinstitucional de género de la ONU (GIGAM)
- 9.7 Plan semestral del Grupo interinstitucional de género de la ONU: GIGAM 2012-2013
- 9.8 Informe del Grupo Interagencial de Género de la ONU - GIGAM 2012 y 2013
- 9.9 Grupo de los Puntos Focales interinstitucionales de género de la ONU 2015-2016
- 9.10 Informe sobre el análisis de la incorporación de la perspectiva de género UNDAF 2012
- 9.11 Informe sobre las actividades implementadas por la ONU bajo la Campaña de Secretario General (UNETE)
- 9.12 Memorando de Entendimiento entre las Naciones Unidas para coordinar la respuesta sobre la violencia contra la mujer
- 9.13 Plan bianual 2014-2015 de la respuesta coordinada de las Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer
- 9.14 Informe anual 2014 de la respuesta coordinada de las Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer

## **10. Informes de Donantes sobre el apoyo del UNFPA a la prevención, respuesta y eliminación de la violencia de género y las prácticas nocivas (en contextos humanitarios o de desarrollo)**

- 10.1 Informe final a Suecia del programa Fortalecimiento para empoderar
- 10.2 Informe final al F-ODM del Programa Conjunto de las Naciones Unidas: Fortalecimiento del entorno institucional para el empoderamiento de la mujer en Guatemala
- 10.3 Informe final al F-ODM del Programa conjunto de las Naciones Unidas para la prevención de la violencia contra las mujeres en América Central 2016
- 10.4 Informe final al F-ODM del Programa Conjunto de las Naciones Unidas Fortalecimiento de las capacidades nacionales para la atención a las víctimas
- 10.5 Informes anuales del Programa Conjunto de las Naciones Unidas Saquilaj Be' (Empoderamiento de las niñas adolescentes)
- 10.6 Fondo para la Construcción de Paz - Informes PBF
- 10.7 Fondo para la Construcción de Paz 1325 - Informes
- 10.8 Informe de los resultados de la respuesta humanitaria 2012-2013

## **11. Informes que evalúan la capacidad técnica de los socios implementadores en las intervenciones relacionadas con la violencia de género y las prácticas nocivas**

- 11.1 Herramienta de evaluación de la capacidad de los socios implementadores: Órgano Judicial
- 11.2 Instrumento de evaluación de la capacidad de los socios implementadores: Oficina del Fiscal - Ministerio Público
- 11.3 Implementación de la herramienta de evaluación de la capacidad de los socios: Oficina de defensa de las mujeres indígenas

- 11.4 Implementación de la herramienta de evaluación de la capacidad de los socios: Oficina de la Secretaría Presidencial de las mujeres
- 11.5 Herramienta de evaluación de la capacidad de los socios implementadores: Ministerio de Gobernación
- 11.6 Instrumento de evaluación de capacidades de los socios Implementación: Instituto Nacional de Estadísticas
- 11.7 Implementación de la herramienta de evaluación de la capacidad del socio: Oficina de la Secretaría de Violencia, Explotación y Tráfico
- 11.8 Implementación de la herramienta de evaluación de la capacidad del socio: Unión Nacional de Mujeres Guatemaltecas
- 11.9 Herramienta de evaluación de la capacidad de implementación del socio: Asociación por Nosotras IXMUKANÉ
- 11.10 Herramienta de evaluación de la capacidad de los socios colaboradores: Asociación de Mujeres de Petén IXQIK
- 11.11 Implementación de la herramienta de evaluación de la capacidad del socio: Colectivo Artesana
- 11.12 Herramienta de evaluación de la capacidad de los socios ejecutores: Centro de Investigación, Capacitación y Apoyo a la Mujer CICAM
- 11.13 Implementación de la herramienta de evaluación de la capacidad del socio: Mujeres Transformando el Mundo
- 11.14 Herramienta de evaluación de la capacidad de los socios: Fundación Red de Sobrevivientes de la Violencia Doméstica
- 11.15 Herramienta de evaluación de la capacidad de los socios: Red de Mujeres Positivas en Acción
- 11.16 Implementación del mapeo de socios: Programa de Fortalecimiento para Empoderar



Evaluation Office, United Nations Population Fund  
605 3RD Avenue  
New York, NY 10158 USA  
email: [evb@unfpa.org](mailto:evb@unfpa.org)

<http://www.unfpa.org/admin-resource/evaluation-unfpa-support-prevention-response-and-elimination-gender-based-violence>