

TERMINOS DE REFERENCIA

CONSULTORÍA Evaluación del RESULTADO "REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA"

I. Antecedentes sobre la Administración Pública Ecuatoriana

Según se estableció en el UNDAF, las instituciones públicas son también un eslabón de los mecanismos de exclusión. El sector público se ha debilitado durante las últimas décadas debido a las restricciones fiscales y la reducción del aparato gubernamental. Las instituciones que conforman el sector social no comparten políticas con una visión de largo plazo ni un modelo para la entrega de servicios. La eficacia de estas instituciones se ve afectada por cambios frecuentes de funcionarios, duplicación de funciones, estructuras de toma de decisión centralizadas y procedimientos laboriosos y baja calidad técnica. Las instituciones de gobierno tienden a reflejar las prácticas de exclusión de la sociedad en general: son permeables a intereses externos y sus políticas pueden ser desiguales (como en el caso de las subvenciones estatales). Son frecuentes, además, las dificultades que encuentran los usuarios pobres en su acceso a los servicios públicos.

Durante las últimas dos décadas, el sector público se ha debilitado como resultado de las restricciones fiscales y las medidas para reducir la burocracia gubernamental (entre 1988 y 1999, la participación de los empleados de gobierno en la fuerza laboral se redujo a la mitad^l). Actualmente, el aparato gubernamental público tiene serias limitaciones técnicas y organizativas para responder a los desafíos de las crisis social y económica que vive el país. La débil institucionalidad del sector social ha limitado la eficacia de la gestión de las políticas, programas y proyectos sociales. La debilidad del sistema político y del aparato gubernamental han convergido en la paralización de las reformas a los servicios de educación y salud; los procesos de reforma, iniciados hace más de diez años, han perdido impulso y carecen de liderazgo.

La organización del sector social público ha tenido cambios frecuentes y se ha debilitado. Las estrategias sociales han tendido a sujetarse a la política económica. Durante la década de 1970, la abundancia de recursos públicos provenientes del petróleo permitió que el estado asuma un importante acción redistributiva; en la década de 1980, los intentos de ajuste económico incluyeron la disminución del papel estatal y concibieron a la política social como un mecanismo de compensación a la población; en los años 1990, se inició la liberalización del compromiso social del estado disminuyendo la intervención directa del gobierno central y trasladando la ejecución de programas a entidades seccionales o privadas. Si bien se han puesto en marcha varios esquemas para coordinar sus actividades, la docena de instituciones que conforman el sector social no comparten políticas con una visión de largo plazo ni un modelo para la entrega de los servicios sociales. Son instituciones que tradicionalmente viven cambios frecuentes de ministros y altos funcionarios. Su eficacia se ve afectada por la duplicación o indefinición de funciones, estructuras de toma de decisión centralizadas y procedimientos laboriosos, baja calidad del personal técnico, y una cultura administrativa permeable a intereses políticos externos^{ll}.

Los modelos de la administración pública han sido en general verticales y no reconocen a las personas como sujetos activos de derechos. Las instituciones de gobierno tienden a reflejar la variedad las prácticas de exclusión que caracterizan a la sociedad en general. Es decir, no sólo que son permeables a la presión de grupos de poder, sino que sus políticas pueden ser abiertamente desiguales. Un ejemplo son los subsidios públicos. Los subvenciones estatales a la energía benefician principalmente a la clase media urbana y a los grupos de mayores ingresos.

Para el Gobierno actual del Presidente Rafael Correa, la reforma del Estado y de la Administración Pública, implican en primer lugar repensar la institucionalidad y sus mecanismos para canalizar y dar respuesta a las necesidades críticas de la sociedad, a través de mecanismos efectivos de participación ciudadana. En otras palabras, se trata de construir una "nueva estatalidad", tal como lo plantea el actual Gobierno de Ecuador y lo reconoce el Informe del PNUD.

Según SENPLADES, la consistencia entre el Plan de Gobierno, el Plan Nacional de Desarrollo y la Constitución reinventan un Estado propio con cabeza propia. Es un modelo propio pensado por los ecuatorianos para un nuevo régimen de desarrollo y una nueva democracia.

El Plan Nacional de Desarrollo no es un plan sectorial, los Objetivos de Desarrollo del Milenio son metas referenciales y se plantean 12 objetivos como puntos de ruptura para el país. En este marco se establecen los siguientes objetivos del PND:

1. Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial.
2. Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.
3. Aumentar la esperanza y la calidad de vida de la población.
4. Promover un medio ambiente sano y sustentable, y garantizar el acceso seguro al agua, aire y suelo.
5. Garantizar la soberanía nacional, la paz y auspiciar la integración latinoamericana.
6. Garantizar el trabajo estable, justo y digno.
7. Construir y fortalecer el espacio público y de encuentro común.
8. Afirmar la identidad nacional, fortalecer las identidades diversas y la interculturalidad.
9. Fomentar el acceso a la justicia.
10. Garantizar el acceso a la participación pública y política.
11. Establecer un sistema económico solidario y sostenible.
12. Reformar el Estado para el bienestar colectivo.

El Plan Nacional de Desarrollo es mandatorio con la nueva Constitución, se tiene una primacía de la planificación sobre la presupuestación. Ahora existe exigibilidad con observancia total para el sector público e indicativo para los demás sectores.

La formulación del Presupuesto General del Estado está sujeta al Plan Nacional de Desarrollo, así como todos los programas y proyectos de desarrollo con fondos públicos. Se establecen orientaciones de política pública con el régimen del buen vivir a través de los organismos competentes.



II. Área de Gobernabilidad Democrática del PNUD

Como estrategia general del área, se prevé la presentación de enfoques, el desarrollo de métodos y la aplicación de sistemas que promuevan e institucionalicen elementos claves para la gobernabilidad democrática (Reglas de juego claras, condiciones para el ejercicio de la autoridad, participación ciudadana, capacidad de respuesta institucional y transparencia), en un marco de ejercicio de los Derechos Humanos. Se buscará fomentar las capacidades nacionales, promover redes de conocimiento, transferir experiencias y buscar sinergias con otras agencias del sistema ONU.

Se plantean cinco líneas de acción:

1. **Reforma de la Administración Pública y Combate a la Corrupción**, cuyo objetivo es promover el mejoramiento de la capacidad y calidad de gestión de las instituciones del Estado, mediante el apoyo metodológico a la modernización del sistema de Administración Pública, el desarrollo y promoción de modelos de gestión transparente en los diferentes modelos de gobierno y la capacitación a equipos institucionales.
2. **Políticas en Apoyo a la Gobernabilidad Democrática**, que tiene como objetivo el apoyo a la formulación y viabilidad de políticas públicas que promuevan gobernabilidad democrática, mediante apoyo técnico para la puesta en marcha del nuevo esquema institucional del Estado, promoción del debate para la construcción de agendas democráticas y apoyo al fortalecimiento del sistema e instituciones políticas, en este punto se prevé colaborar con OSC, grupos de jóvenes, Universidades y con ONG's.
3. **Acceso a la Justicia y Derechos Humanos**, que busca el mejoramiento del acceso a la justicia y la aplicación de iniciativas de promoción y protección de los DD.HH, mediante el fortalecimiento del sistema de acceso a la justicia con énfasis en grupos prioritarios, el fortalecimiento del sistema nacional de promoción y protección de los DD.HH, la transversalización y aplicación del enfoque de derechos en los programas y proyectos del sistema ONU y el fortalecimiento de las capacidades de los sujetos de derechos, en este punto se prevé consolidar la alianza con la OACDH, continuar el apoyo al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y fundamentalmente apoyar los esfuerzos de organizaciones como CODAE y CODENPE.
4. **Recuperación Temprana y Gestión de Riesgos ante Desastres Naturales**, que promueve el desarrollo de instrumentos metodológicos, creación de herramientas y espacios de información de nuevos conocimientos relacionados con la Gestión de Riesgos, cooperación técnica a las distintas instancias políticas de carácter nacional y subnacional y la coordinación de acciones con las áreas programáticas del PNUD y agencias ONU, en el marco del grupo UNETE, en este punto resulta fundamental el apoyo a la Secretaría técnica de Gestión de Riesgos; y,



5. **Fortalecimiento de los Gobiernos Locales**, mediante la coordinación de acciones con ART y PDP-FN, busca apoyar la formulación y aplicación de instrumentos de planificación del desarrollo y gestión del territorio, propiciar una red de intercambio de conocimientos y experiencias exitosas de desarrollo local y fomentar la participación ciudadana. Aquí se prevé profundizar las alianzas con organismos seccionales y territoriales tales como municipios de Quito, Guayaquil, Cuenca, región austro y frontera norte.

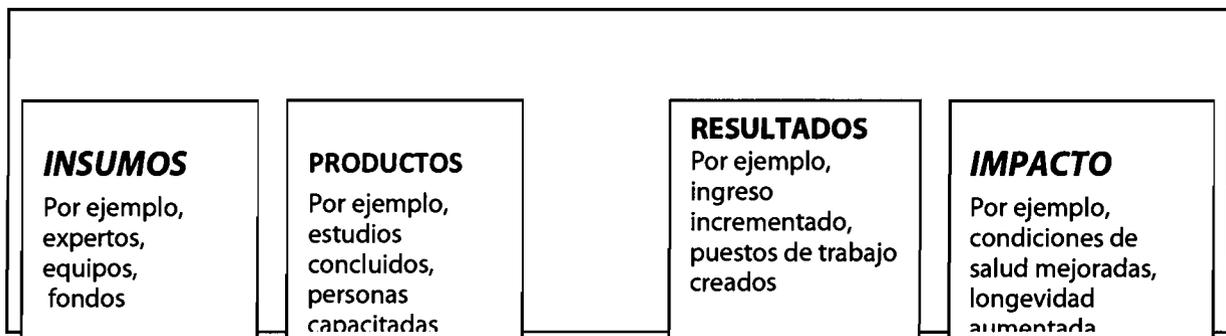
Estrategias Generales del Área:

1. Alineamiento con prioridades nacionales.
2. Fomento de las capacidades nacionales.
3. Cooperación técnica especializada para el logro de metas institucionales.
4. Articulación de iniciativas locales para el logro de objetivos nacionales.
5. Transferencia de experiencias exitosas.
6. Coordinación interinstitucional e interagencial.

III. Características de la Evaluación del Resultado que se Propone

Fundamentos de la evaluación de resultados

“Resultados” son los cambios de desarrollo que tienen lugar entre la culminación de los productos y el logro del impacto, y se logran en alianzas con terceros. “Socios” son los agentes o actores con los cuales el PNUD mantiene, o desea mantener, una relación sustantiva en la búsqueda de resultados comunes. Los socios pueden incluir a las partes interesadas, si éstas también trabajan en pos del logro del resultado; a los beneficiarios de las acciones orientadas a resultados; así como a las instituciones donantes involucradas de alguna manera con el PNUD en la consecución del resultado. La Figura 1 ilustra la forma en que los productos y resultados se relacionan entre sí durante el proceso de alcanzar los resultados.



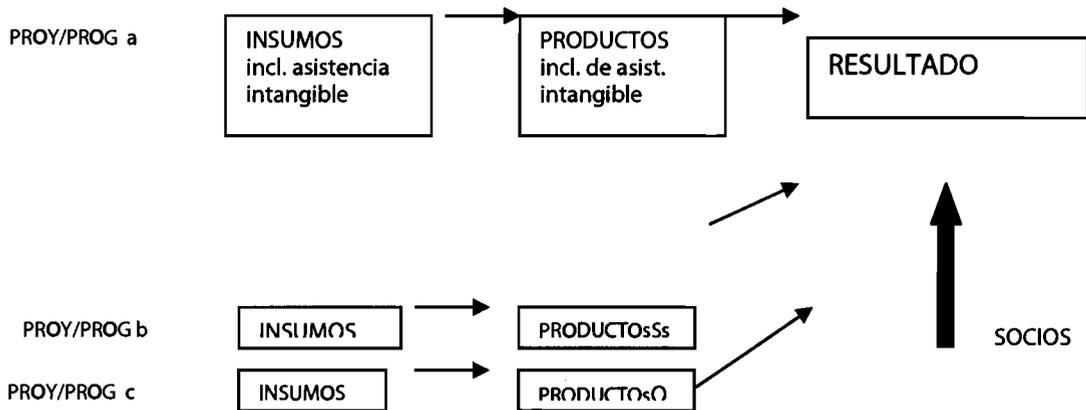
[Firma manuscrita]

En el pasado, el PNUD frecuentemente centraba la evaluación de sus intervenciones en el nivel de insumos y productos. Hoy, la focalización de las evaluaciones del PNUD se centra en los **resultados**, dado que este nivel de análisis arroja más información acerca de cuán eficaces son las actividades del PNUD para lograr cambios de desarrollo efectivos. La focalización en los resultados augura asimismo plazos más cortos y eslabonamientos más creíbles entre las acciones del PNUD y su eventual efecto que la focalización en el nivel de la mejora general en la vida de las personas, que entraña impactos de mucho más largo plazo y más difusos.

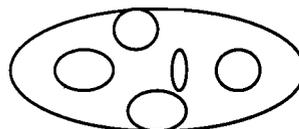
Concepto y objetivos

Las evaluaciones de resultados se distancian del viejo enfoque de evaluar los resultados de los proyectos contrastándolos con los objetivos de los proyectos, y se inclinan hacia la evaluación de la forma en que dichos resultados contribuyen a cambiar las condiciones de desarrollo, en conjunción con la asistencia de los socios. Los resultados son influenciados por toda la gama de actividades del PNUD – proyectos y programas, actividades no relacionadas con proyectos y asistencia "intangible", tanto dentro como fuera de los proyectos. Los resultados son influenciados asimismo por las actividades de otros actores del desarrollo. (Ver el Capítulo 1 del *Manual de seguimiento y evaluación de resultados* para mayor información.) La Figura 2 demuestra que muchos tipos de actividades diferentes influyen en el resultado final.

El camino hacia los resultados



ACTIVIDADES AJENAS A PROYECTOS. ASISTENCIA INTANGIBLE (FUERA DE PROY/PROG)



Orgs. NN UU

Man

Las evaluaciones de resultados funcionan de atrás para adelante, en el sentido que empiezan por el resultado. Toman el resultado como punto de partida y luego evalúan una serie de variables. Dicha evaluación se hace en distintos grados, dependiendo del propósito de la evaluación de resultados. Las variables incluyen: (a) si el resultado ha sido alcanzado o se han hecho avances hacia el mismo; (b) cómo, por qué y bajo qué circunstancias ha cambiado el resultado; (c) la contribución del PNUD a los avances hacia, o al logro de, el resultado; y (d) la estrategia de alianzas del PNUD en la búsqueda del resultado. Las evaluaciones de resultados no empiezan analizando proyectos, ya que este enfoque tiene pocas probabilidades de arrojar información útil o completa acerca de lo que está ocurriendo a nivel de los resultados. Más bien, como se demuestra en la Figura 3, las evaluaciones de resultados toman el resultado como su punto de partida.

Los Resultados/efectos (outcomes) son cambios esperados en aspectos específicos de la situación de desarrollo del país, a los cuales el PNUD pretende contribuir mediante la implementación de su programa.

La evaluación, entendida como un ejercicio selectivo que establece la contribución de un conjunto de proyectos a un efecto determinado, analiza en forma sistemática y objetiva los progresos hacia el alcance de ese efecto y la contribución de los socios para el desarrollo.

Proyectos seleccionados:

1. Apoyo a la Democracia - DEX
2. Altos Tribunales - DEX
3. Apoyo a la Reforma del IESS - NEX
4. Desarrollo Institucional del BNF - NEX
5. SIGOB - NEX
6. Senplades - HACT/NIM

IV. Objetivo de la Evaluación

La evaluación busca analizar la contribución sustantiva que los proyectos seleccionados han hecho al resultado estudiado.

Identificará el papel que el PNUD ha desarrollado en la creación de capacidades institucionales, el apoyo a la consecución de metas institucionales, así como las alianzas que éste organismo ha gestado. De otra parte la evaluación pretende compartir los resultados con las instituciones involucradas, obtener sus comentarios y formular recomendaciones al PNUD sobre estrategias y acciones para la sostenibilidad de las actuales y futuras intervenciones.

Definición de acciones:

- Establecer las fortalezas y debilidades del trabajo que se ha venido realizando a través de los proyectos y las políticas que le sirven de marco, así como el impacto que ha tenido sobre el alcance del efecto.
- Analizar la contribución específica del PNUD, así como la de las instituciones públicas asociadas al efecto, cooperación internacional y sociedad civil.

V. Alcance de la Evaluación

La Evaluación del resultado " Reforma de la Administración Pública", abarcará el periodo 2004-2009, y buscará determinar el grado de integración de los proyectos seleccionados con las prioridades nacionales, a fin de detectar duplicaciones, acciones aisladas, ambigüedad de políticas y factores de estabilidad institucional.

La evaluación tendrá un carácter concurrente que permitirá identificar lecciones aprendidas, buenas prácticas, deficiencias y los correctivos del caso.

Durante el proceso de evaluación, los proyectos tendrán que ser clasificados para evaluar su contribución al efecto de acuerdo con los criterios establecidos en el Manual de Monitoreo y Evaluación de Resultados del PNUD: pertinencia, rendimiento y éxito.

VI. Productos esperados

1. Evaluación global de la contribución de los proyectos seleccionados con relación al efecto.
2. Lecciones aprendidas con relación a experiencias exitosas y no exitosas en relación con productos estratégicos y procesos que contribuyen a alcanzar el efecto o el éxito del proyecto.
3. Análisis de la contribución del PNUD tanto al logro del efecto como al logro de los objetivos del proyecto.
4. Recomendaciones para la formulación de cooperaciones a futuro para la sostenibilidad de resultados que asegure en cumplimiento del efecto y la consolidación de los avances obtenidos.

VII. Perfil de el/la consultor (a)

- Profesional universitario titulado en ciencias sociales, economía, ingeniería, ciencias políticas o carreras a fines.
- Experiencia en temas relacionados con Reforma del Estado y Políticas Públicas.
- Experiencia profesional en evaluaciones de proyectos.
- Experiencia en aspectos conceptuales y metodológicos de creación de capacidades institucionales, así como en formación profesional y desarrollo institucional.
- Experiencia en trabajos con organismos internacionales; deseable con el sistema ONU.

VIII. Supervisión

La supervisión de la consultoría estará a cargo del Gerente del Área de Gobernabilidad del PNUD.

IX. Tiempo de Ejecución

Sesenta días a partir de la firma del contrato, previsto para el 31 de agosto de 2009.

X. Monto Referencial

US\$ 10.000,00.

XI. Forma de Pago

- 25% a la entrega de una metodología y enfoque del trabajo a ser entregado el 10 de septiembre de 2009.
- 35% a la entrega de la evaluación global de la contribución de los proyectos seleccionados con relación al efecto, a ser entregado el 30 de septiembre de 2009.
- 40% a la entrega del informe final con todos los productos establecidos en el numeral VI, a ser entregado el 30 de octubre de 2009.

ⁱ “Estructura de la PA, categoría de ocupación”, SIISE, Versión 2.5, 2002, a partir de INEC, EUED, 1988-1999.

ⁱⁱ M. Naranjo. “Las políticas sociales: ¿un medio para el desarrollo del capital humano”. STFS. *Pobreza y capital humano en el Ecuador*. Op. cit.

