



EVALUACION INSTRUMENTOS DE PLANIFICACION DEL PNUD

Informe Final

Luis Fernando Baudoin Olea
Consultor

La Paz, julio de 2009

Tabla de Contenido

1.	RESUMEN EJECUTIVO	1
2.	ANTECEDENTES	3
3.	Instrumentos de planificación	4
4.	Contexto de la Reorientación Programática.....	5
4.1.	Ámbito político.....	5
4.1.1.	Periodo 2003-2007	5
4.1.2.	Periodo 2008-2012	6
4.1.3.	Cambios en la normativa	8
4.2.	Ámbito Institucional	8
5.	Análisis de los Instrumentos de Planificación	10
6.	Visión De Los Entrevistados.....	10
7.	Parte conclusiva	11
7.1.	Balance de los consultores	12
7.1.1.	Fortalezas.-	12
7.1.2.	Debilidades	12
7.1.3.	Amenazas	12
7.1.4.	Oportunidades	12
7.2.	Validación de los Lineamientos de la Reorientación Programática.....	13
7.3.	Incorporación de las lecciones aprendidas sobre el enfoque de desarrollo de capacidades del programa anterior	13
7.4.	Sistematización de las Mejores Prácticas.....	13
7.5.	Relación Con los Objetivos de la Consultoría.....	13
8.	Recomendaciones.....	14
8.1.	Instrumentos de Planificación	14
8.2.	Metodología de Planificación	15
8.3.	Sistema de Monitoreo	15
9.	ANEXOS.....	16
9.1.	ANÁLISIS DE INSTRUMENTOS DE PLANIFICACION	16
9.1.1.	Periodo 2003-2007	16
9.1.2.	Periodo 2008-2012	18
9.2.	DETALLE DE LA VISION DE LOS ENTREVISTADOS.....	22
9.2.1.	Taller con Contrapartes Gestión 2003-2008	22
Objetivos.....	23
9.2.2.	Taller con Contrapartes Gestión 2008-2008	24
9.2.3.	TALLER CON LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL	27
9.2.4.	Entrevistas en Prefecturas- Contrapartes 2008-2012	29
9.2.5.	Visión de Otras Agencias del SNU.....	33
9.3.	PARTICIPANTES EN TALLERES Y ENTREVISTAS.....	36

Abreviaturas

AWP	Annual Workplan. Plan de Trabajo Anual
CCA	Evaluación Común de País
CPD	Documento de Programa País
CPAP	Plan de Acción del Documento de Programa País
ERPB	Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza
NCPE	Nueva Constitución Política del Estado
ODM	Objetivos del Milenio
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo
RP	Reorientación Programática
SNU	Sistema de Naciones Unidas
UNDAF	Marco de la Asistencia del Sistema de las Naciones Unidas para el Desarrollo

1. RESUMEN EJECUTIVO

El presente documento sintetiza las reflexiones sobre la incidencia del PNUD en los temas centrales del desarrollo del país. Se analizan dos horizontes de tiempo de la planificación estratégica (2003-2007 y 2008-2012) y se verifica que los instrumentos de planificación no solo han ido incrementando su complejidad en cuanto al diseño y seguimiento sino también que han pasado a la obsolescencia rápidamente debido la velocidad de los cambios que han ocurrido en el país en los periodos de referencia, y a la prolongada duración de los ciclos de formulación. Esta situación ha introducido la necesidad de una flexibilización en el primer periodo y una Reorientación Programática para el segundo periodo mientras se finalizaba la planificación formal. Aún así la RP necesita un nuevo ajuste por los cambios subsiguientes en el contexto socioeconómico y político del país. Entonces, es necesario realizar ajustes no solamente en el proceso y metodología de planificación, aligerando los ciclos de formulación, y consolidando la capacidad de hacer ajustes programáticos de manera anual a través de los AWP's.

Respecto a los objetivos de la consultoría, se concluye:

Sobre los Instrumentos de Planificación y su enfoque de trabajo al desarrollo de Capacidades

- Si bien los instrumentos de planificación, sobre todo en el CPD y el CPAP para el período 2008-2012 tienen un enfoque de trabajo explícitamente orientado al desarrollo de capacidades, su aplicación se ha visto retardada por la demora en la aprobación del CPAP por parte del gobierno. A pesar de que la concentración de las acciones gubernamentales se ha orientado principalmente a la agenda política, el PNUD ha trabajado con flexibilidad, adaptándose a esta agenda.
- En el análisis de los instrumentos de planificación y la Visión de los Entrevistados, mostrado en el Anexo 8, se concluye que los instrumentos de planificación tienen enfoques orientados a la formación de capacidades. En el primer caso se trata de la planificación, mientras que en el segundo caso se trata de los efectos de la implementación estratégica. El desarrollo de capacidades esta incluido en todo el proceso. En especial se destaca el desarrollo de capacidades de gestión pública en el marco de gobernabilidad en escenarios autonómicos.

Enfoque y los énfasis de reorientación programática, su capacidad para responder a las necesidades del gobierno y de los factores de desarrollo en este nuevo contexto político, social y económico, y si se requieren ajustes operativos para realizar los aportes propuestos

- La Reorientación Programática involucra un mayor ajuste de los instrumentos de planificación con las políticas gubernamentales pero todavía necesita un ajuste que considere los nuevos cambios introducidos a partir de la nueva Constitución Política del Estado y los ajustes al Plan Nacional de Desarrollo que están finalizándose de diseñar. En ésta RP se deberían incluir: i) una mayor participación del Estado en la formulación, a través del Ministerio de Planificación del Desarrollo¹; ii) una mayor orientación hacia el desarrollo de capacidades; iii) la incorporación de mecanismos de gestión por resultados.

¹ También reduciría el riesgo de que los instrumentos de planificación no necesiten ser ajustados ante cambios en autoridades.

Recomendaciones sobre el proceso de Planificación

Se concluye que es necesario culminar con el proceso de RP en el contexto del ciclo de planificación 2008-2012. Sin embargo, para que este proceso constituya una contribución permanente en el sistema de planificación, deben jerarquizarse y ajustarse los AWP² según la lógica que se describe a continuación y que constituye un ajuste en el proceso de planificación del PNUD:

Debido a que se producen constantes cambios en el contexto nacional, el horizonte de planificación actual de cinco años no es adecuado y es costoso porque los instrumentos quedan obsoletos muy pronto. Es necesario, por una parte, simplificar los instrumentos de planificación y, por otro lado, establecer mecanismos de monitoreo de cambios en el horizonte de planificación.

Se recomienda: i) Aligerar los instrumentos, manteniendo su secuencialidad. Esto significa aliviar el CCA como instrumento de diagnóstico. ii) Reducir el alcance del UNDAF a la definición de las líneas estratégicas. iii) Elaborar el CCA y el UNDAF simultáneamente. iv) Reducir significativamente los tiempos de formulación. v) Concentrar el CPD en el nivel general y operativo, sin duplicar las formulaciones del CCA y el UNDAF. vi) Formular el CPAP simultáneamente, estableciendo un margen de tiempo corto entre ambas elaboraciones.

En las líneas de acción recomendadas anteriormente, es importante considerar un mecanismo de seguimiento ante cualquier cambio importante en el contexto económico, político y social que requiera una reorientación programática. Este mecanismo es el AWP, a través de sus revisiones intermedias y finales.

En todos los casos se debe considerar seriamente la participación, sobre todo del Estado, en términos de calidad, oportunidad, frecuencia y modalidad. También es importante realizar un Análisis de los Actores que participarán en el proceso, considerando no solamente la calidad de los productos sino también la validación de los mismos con las contrapartes.

En cuanto a la Metodología de Planificación, se recomienda considerar tanto los niveles macro como los niveles micro. Ello permitirá no solamente disponer de evaluaciones en su conjunto, sino también tener sintonía con las necesidades de los pobladores que participan de las acciones del PNUD.

En cuanto al Sistema De Monitoreo, se pueden utilizar dos alternativas excluyentes: i) Un sistema de Cuadro de Mando Integral, que permite verificar continuamente que las estrategias son implementadas, ó ii) Un sistema de monitoreo ó evaluación que se realiza en el momento de la elaboración del AWP para la corrección en los planes y detección de desviaciones en el cumplimiento de estrategias. Evaluaciones de Medio Término y Finales son recomendadas con cualquiera de ambas opciones. La planificación debe alimentarse necesariamente de las lecciones aprendidas.

² Se recomienda que se realice en la revisión final del AWP 2009, a fin del 2009, cuando el ajuste al PND esté disponible y se realice una nueva RP considerando las recomendaciones metodológicas descritas en el presente documento.

2. ANTECEDENTES

El PNUD inició el marco de cooperación 2008-2012, sin la posibilidad de hacer una evaluación del impacto del marco de cooperación anterior (2003-2007). Diversas causas, políticas e institucionales, impidieron la realización de esta evaluación que estuvo contemplada en la formulación estratégica.

Durante los últimos dos años el país en su conjunto ha experimentado cambios trascendentales que brindan la oportunidad de reflexionar sobre las líneas de cooperación, o si se está incidiendo en los temas centrales del desarrollo del país. En este contexto, se desea reflexionar sobre las implicaciones que tiene esta nueva etapa en la vida del país y en la forma que tiene el PNUD para apoyar al gobierno. Esta reflexión está contemplada en el presente informe.

A mediados del 2008 se diseñó una reorientación programática. El PNUD considera en su reorientación programática que el apoyo debe centrarse en promover el diálogo, respeto por los derechos humanos y la construcción de consensos en:

- Política social orientada a la erradicación de la pobreza.
- Política fiscal transparente que promueva la equidad.
- Política económica en que promueva un modelo productivo armónico con el medio ambiente.

Todo esto enmarcado en el desarrollo de capacidades para la formulación e implementación de políticas públicas; la gestión eficiente de la inversión pública; y el fortalecimiento de la democracia.

La evaluación de los instrumentos de Planificación Estratégica del PNUD³ permitirá lograr tres objetivos:

- Validar los lineamientos de la reorientación programática que tienen por principal propósito reposicionar al PNUD como un aliado estratégico del gobierno y la sociedad civil.
- Incorporar las lecciones aprendidas sobre el enfoque de desarrollo de capacidades del programa anterior.
- Sistematizar las mejores prácticas y construir sobre el know how generado en las distintas áreas de práctica del programa de cooperación anterior.

La evaluación verificará:

- Si los instrumentos de planificación tiene un enfoque de trabajo orientado al desarrollo de capacidades.
- Si el enfoque y los énfasis de reorientación programática responden a las necesidades del gobierno y de los factores de desarrollo en este nuevo contexto político, social y económico.
- Si se requieren ajustes operativos para realizar los aportes propuestos.

La evaluación sistematizará las mejores prácticas seguidas en el programa de cooperación anterior y recomendará la forma de incorporarlas al trabajo del PNUD.

La evaluación incorpora percepciones de funcionarios, socios estratégicos, funcionarios del gobierno: actuales; pasados y de la cooperación multi-bilateral.

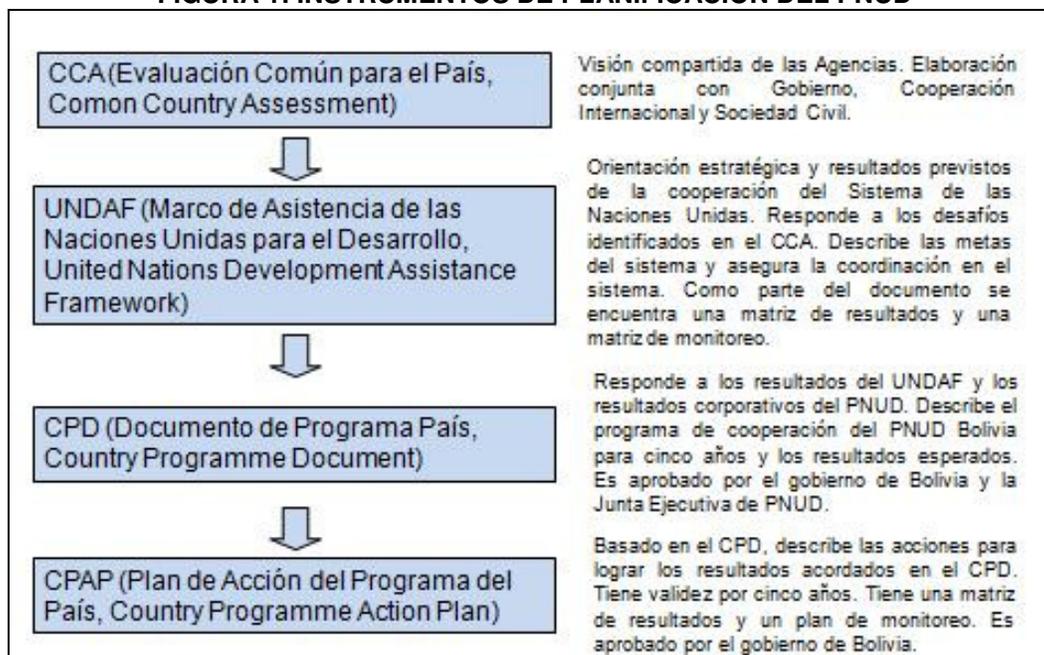
³ Evaluación Común de País: CCA; Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo: UNDAF y Documento de Programa País: CPD.

Las conclusiones y recomendaciones se traducen en la actualización y a la precisión de sus instrumentos de planificación anuales en los informes anuales sobre los resultados alcanzados.

3. Instrumentos de planificación

El PNUD, como todas las agencias del Sistema de Naciones Unidas (SNU) tiene cuatro instrumentos de planificación que son el CCA, el UNDAF, el CPD y el CPAP, y que se elaboran en forma secuencial⁴.

FIGURA 1: INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN DEL PNUD



Los instrumentos de planificación referidos constituyen herramientas que pretenden que las acciones del SNU operen bajo una misma orientación programática y con acciones convergentes, tanto con una visión de país compartida, como con un marco estratégico común.

Constituyen instrumentos de largo plazo (5 años), formulados en forma secuencial, y deductiva, yendo de lo general (CCA y UNDAF), a lo particular (CPD y CPAP). El modelo parte del establecimiento de una "Evaluación Común para el País"⁵ que es una visión compartida de las Agencias del SNU, que debe ser elaborada en conjunto con Gobierno, la Cooperación Internacional y representantes Sociedad Civil. Este instrumento tiene por objeto identificar los desafíos que plantea la situación del país.

El CCA sirve de guía para la formulación del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo⁶, que establece la orientación estratégica y resultados previstos de la cooperación del Sistema de las Naciones Unidas al país en el horizonte de 5 años. El UNDAF describe las metas del sistema y pretende asegurar la coordinación en el conjunto de agencias que lo conforman. Como parte del documento se encuentra una matriz de resultados y una matriz de monitoreo.

⁴ En el período 2003-2007 no era utilizado todavía el Country Programme Action Plan (CPAP).

⁵ Comon Country Assessment: CCA

⁶ United Nations Development Assistance Framework: UNDAF

El Documento de Programa País⁷, que formula el PNUD y cada agencia del SNU responde a los resultados del UNDAF. Describe el programa de cooperación del PNUD a Bolivia para un ciclo de cooperación de cinco años y los resultados esperados. Es aprobado por el gobierno de Bolivia y la Junta Ejecutiva de PNUD.

Plan de Acción del Programa del País⁸ es el plan de trabajo del CPD, donde se disgregan los productos y resultados específicos.

Finalmente, están los planes operativos anuales⁹ que son los instrumentos de planificación operativa anual del CPAP.

4. Contexto de la Reorientación Programática

Diversas causas, políticas e institucionales orientaron a la representación del PNUD a llevar a cabo un ejercicio reflexivo Reorientación Programática en el marco de su ciclo quinquenal de planificación (2008-2012). Específicamente, la necesidad de adaptarse a un nuevo contexto político, social, económico e institucional y el de reposicionar al PNUD como un aliado estratégico del gobierno y la sociedad civil, cuyo enfoque y énfasis busca responder mejor a ese nuevo contexto.

4.1. *Ámbito político*

4.1.1. Periodo 2003-2007

La formulación estratégica para el periodo 2003-2007 comenzó en septiembre de 2000 y estuvo relacionada con los hechos políticos-económicos importantes, que se sintetizan a continuación:

Tabla 1: ACONTECIMIENTOS POLÍTICOS Y SOCIALES QUE CONTEXTUALIZARON LA FORMULACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN DEL PNUD PARA EL CICLO 2003-2007

PRESIDENTE	PERIODO	HECHOS RELEVANTES SOCIO-ECONOMICOS
Hugo Banzer Suárez	1997-2001	1. Formulación del CCA 2003-2007. Septiembre 2000.
Jorge Quiroga Ramírez	2001-2002	2. Formulación del UNDAF 2003-2007. Diciembre 2001 3. Formulación del CPD 2003-2007. Abril 2002
Gonzalo Sánchez de Lozada	2002-2003	4. Gonzalo Sánchez de Lozada gana las elecciones presidenciales, Evo Morales es segundo y Manfred Reyes Villa es tercero. (8 de julio de 2002). 5. EEUU aprueba ATPDA. 8/2002 6. El BM apoyará plan anticrisis con 1.105 USD. 10/2002. 7. Enfrentamiento Militares-Policías en LPB, mueren 15 pas, 76 heridos. Retiro del impuestazo y declaración de feriado el 13/2/03. 8. Marcha del gas. Rechazo a la exportación. 9/2003. 9. Paro cívico movilizó El Alto pidiendo renuncia del presidente. 10/2003. 10. Represión en El Alto por suministro combustible. 20 muertos y 100 heridos. 10/2003 11. Represión en Chasquipampa-Ovejuyo 5 muertos. 10/2003 12. Concentración pide renuncia presidente. 16-10-2003. 13. Presidente renuncia. 17-10-2003.

Fuente: Elaboración propia

⁷ Country Programme Document: CPD

⁸ Country Programme Action Plan: CPAP

⁹ Annual Work Plan: AWP

La tabla precedente muestra que la formulación de planificación estratégica para el ciclo de cooperación 2003-2007 fue realizada en una coyuntura de estabilidad relativa, cuyo momento de cambio más importante estuvo determinado por la transición de gobierno del Gral. Hugo Bánzer a Jorge Quiroga, consecuentes de una grave enfermedad que afectó la salud del Presidente constitucional. En el período de formulación (2000-2002) no se verificó un quiebre radical en las políticas públicas, y el eje de cooperación continuó siendo la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP).

El período de implementación de este ciclo de cooperación (2003-2007), estuvo caracterizado por un ambiente de incertidumbres en todos los aspectos del entorno político-social del país, comenzando por un corto gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, acosado y expulsado por los movimientos sociales, hasta el gobierno de Evo Morales. En este período, además de la alternancia de cuatro presidentes de la república, se presentó un viraje político radical. Este viraje puso fuera de lugar prácticamente todo, desde la visión de país, hasta los objetivos mismos de la colaboración entre el SNU y el nuevo gobierno constitucional, dado que la magnitud de los cambios fueron precipitados por sucesos que ocurrieron luego de la formulación estratégica.

Los principales sucesos son mostrados en las siguientes tablas:

Tabla 2: ACONTECIMIENTOS POLÍTICOS Y SOCIALES QUE CONTEXTUALIZARON LA APLICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN DEL PNUD PARA EL CICLO 2003-2007

PRESIDENTE	PERIODO	PRINCIPALES HECHOS POLITICOS Y SOCIO-ECONOMICOS
CARLOS MESA	2003-2005	<ol style="list-style-type: none"> 1. Carlos Mesa asume como Presidente (10/ 2003) 2. "Agenda de Octubre". (10/ 2003) 3. Realización del referéndum del gas. (07/2004) 4. Tensión ejecutivo/legislativo, movimientos sociales y conflictos/debilitamiento gobierno. (8/ 2004) 5. Movimiento pro Autonomías Regionales (8/ 2004) 6. Elecciones Municipales con candidaturas independientes. (12/ 2004) 7. 5 Departamentos deciden auto convocarse a referéndum regionales (5/2005)
Eduardo Rodríguez	2005	<ol style="list-style-type: none"> 8. Renuncia definitiva del Presidente Mesa. (6/ 2005) 9. Eduardo Rodríguez jura como Presidente Constitucional de Bolivia. (6/2005) 10. Rodríguez revela un acuerdo para adelantar las elecciones generales. (6/ 2005) 11. Se decide adelantar elecciones para diciembre. (6/ 2005)

Fuente: Elaboración propia

4.1.2. Periodo 2008-2012

El Plan Nacional de Desarrollo tiene como punto de partida la crítica al enfoque de desarrollo anterior "concebido desde el colonialismo neoliberal", enfatiza un enfoque reconstructivo basado en:

1. La crisis del desarrollo liberal y neoliberal basado en el mercado.
2. Crítica al mito del progreso y el desarrollo.
3. El desarrollo como negación: estancamiento, dependencia y pobreza

Formula la idea de otro desarrollo pensado desde lo social y lo cultural.

1. El "vivir bien" como la alternativa al desarrollismo y al neoliberalismo.
2. El encuentro y la pluralidad circular frente al progreso lineal unidimensional.

3. La armonía con la naturaleza y la conjugación de conocimientos como nuevos valores del cambio profundo.
4. Subvirtiéndolo desarrollo convencional: hacia una vida social fraterna y solidaria

Propone un nuevo patrón de democratización integral del desarrollo: intercultural y diverso.

1. La concepción del nuevo patrón de desarrollo: Bolivia digna, soberana y productiva para vivir bien.
2. Un cambio multidimensional desde la diversidad cultural sin modelos ni arquetipos.
3. La interculturalidad y la diversidad como base de la acumulación interna y de la calidad de vida.
4. La recuperación de la capacidad de decidir como nueva génesis de la soberanía nacional.
5. La necesidad de generar una nueva matriz productiva

Establece la construcción del estado descolonizado: protagonista y promotor del desarrollo.

1. Una ruta para la descolonización del estado desde el estado.
2. Un nuevo tejido estatal desde los pueblos, las comunidades y las regiones: rumbo a un estado social - multicultural – comunitario.
3. La producción de riqueza y el control del excedente: construyendo un estado de todos.
4. La configuración del estado nacional culturalmente descentralizado y territorializado.
5. El estado como promotor y protagonista del desarrollo

Marca las nuevas dimensiones del desarrollo.

1. Consolidación y complementariedad de identidades y valores compartidos.
2. Acceso equitativo al conocimiento y a la comunicación como bienes públicos y a los servicios estatales, sociales y productivos.
3. Democratización de la propiedad, del ingreso y del empleo.
4. La soberanía alimentaria como pilar de la soberanía de los pueblos.
5. Configuración de una nueva forma de inserción en la economía internacional y en la globalización

La agenda establecida en el PND marcó una línea de acción que no solamente era diferente a las anteriores, sino que significaba una contramarcha radical, que obligaba a reformular todo el enfoque de cooperación anterior. Las agencias cuyo trabajo estaban en el terreno de los problemas concretos como el agua, los alimentos o la salud, enfrentaron un viraje menos radical que aquellas, como el PNUD, cuyo ámbito de acción se encuentra más en el nivel macro.

En este entorno, las bases sobre las que se construyó el CCA, el UNDAF, el CPD y el CPAP, formulados al inicio del período y todavía con resabios de la forma de cooperación anterior pierden vigencia y, frente al concepto de reducción de la pobreza emerge la erradicación de la pobreza, frente a la noción de “mejorar la calidad de vida”, emerge el “vivir bien”, la noción de desarrollo es negada y en su lugar se plantean los problemas de la deconstrucción del modelo colonial, y al menos 20 años de cooperación sustentada en los conceptos del Consenso de Washington sobre el rol del Estado en la economía caen por tierra, para levantar la construcción del estado descolonizado: protagonista y promotor del desarrollo.

Los instrumentos se formularon en momentos de cambios sociales y económicos importantes. Inclusive los cooperantes internacionales, convocados en el marco de esta evaluación, hicieron alusión a estos cambios y comentaron sobre las dificultades confrontadas. La RP precisamente aborda el hecho de que el CCA se formuló el 2006, antes de que los cambios empiecen a gestarse, y por tanto, ofrece un marco que ya no se ajusta a las dimensiones de la nueva realidad. Aún el UNDAF tiene un rezago en la lectura de estos cambios y, por lo tanto, pierde cierta pertinencia como paraguas estratégico. De este modo la RP, responde a esa necesidad de

ajustarse a la realidad del país y a reflejar particularidades específicas de la situación que vivía el país.

El periodo 2008-2012 fue iniciado en su formulación en el 2006, año en que Evo Morales empezó su mandato constitucional. Los hechos relacionados se muestran en la siguiente tabla:

Tabla 3: ACONTECIMIENTOS POLÍTICOS Y SOCIALES QUE CONTEXTUALIZARON LA FORMULACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN DEL PNUD PARA EL CICLO 2008-2012

PRESIDENTE	PERIODO	HECHOS RELEVANTES SOCIO-ECONOMICOS
Evo Morales Aima	2006-2008	<ul style="list-style-type: none"> 12. Evo Morales Presidente (1/2006) 13. Libre comercialización de hoja de coca. 1/06 14. Nacionalización Hidrocarburos (5/06) 15. Elecciones Prefectos (7/06) 16. Asamblea Constituyente (8/06) 17. Reformas INRA (11/06) 18. Formulación CCA 2008.2012. 11/06 19. Ampliación ATPDA (12/06) 20. Formulación UNDAF 2008-2012. (02/07) 21. Formulación CPD 2008-2012 (05/07) 22. Marchas y Bloqueos apoyo a Asamblea, Renta Dignidad, recorte IDH y rechazo prefectos. (06/07) 23. Conflictos en Constituyente y Foro Autonomías. (10/07) 24. Redistribución IDH para Renta Dignidad (11/07) 25. Fin de Asamblea Constituyente en Oruro (12/07) 26. Formulación CPAP 2008.2012. (06/08) 27. Formulación RP 2008-2012 (5-11/08) 28. 20 Muertos en Pando (09/08) 29. Convocatoria Referéndum Nacional (10/08)

Fuente: Elaboración propia

A pesar de que no hubo cambio de gobierno, el contenido principal de la agenda pública era el cambio en el contexto económico, político y social; un cambio cuya evolución era el alto grado impredecible. El ciclo de planificación tardó 3 años en completarse, un período excesivamente prolongado para un período de 5 años, sin haber logrado una lectura del país simétrica con los acontecimientos¹⁰.

4.1.3. Cambios en la normativa

Un segundo elemento, que marca un cambio de rumbo que afectó el enfoque estratégico del PNUD se dio cuando el Gobierno Nacional, en el marco de las nuevas políticas, emitió, el 10 de octubre de 2007, el Decreto Supremo 29308 que prohíbe la administración de fondos externos destinados al sector público por parte de entidades privadas.

Este decreto movió las bases de la forma como había venido operando el PNUD como administrador de fondos públicos, y demandaba una revisión del modelo de trabajo del PNUD.

4.2. *Ámbito Institucional*

El ámbito institucional también constituye un elemento que alimentó la necesidad de establecer un proceso de reorientación programática. Es importante destacar que entre 1997 y 2009 el PNUD también enfrentó un período de inestabilidad debido a ocho cambios de representante, y la sucesión de muchos interinatos.

¹⁰ Tal es la lectura de las contrapartes actuales del gobierno, entrevistadas en el curso de la evaluación.

Tabla 4: REPRESENTANTES RESIDENTES TITULARES E INTERINOS EN EL PERÍODO

REPRESENTANTE NOMBRE	PERÍODO	
	De	A
Carlos Felipe Martínez – RC-RR ¹¹	13/Julio/1998	23/Abril/2004
Antonio Molpeceres – RC-RR	14/Junio/2004	23/Junio/2007
Walter Franco Sánchez -OAC ¹²	15/Enero/2008	15/Abril/2008
Elizabeth Fong – OAC	08/Mayo/2008	04/Julio/2008
Yoriko Yasukawa – RC-RR	24/Julio/2008	24/Julio/2012

Fuente: PNUD

El proceso de Reorientación Programática se inicia en el período de Walter Franco, mediante la constitución de un grupo interno de reflexión sobre las implicaciones del cambio de condiciones en el entorno de planificación del PNUD. El objetivo de éste ejercicio era la redefinición del modelo de trabajo del PNUD ante un nuevo contexto.

A esta modalidad le sigue la operación de conversatorios, en los cuales los participantes se organizaron en grupos, eligiendo líderes por grupo, con la participación de todo el personal del PNUD. En un mayor nivel de formulación se organizaron talleres en los que se recogieron y formalizaron propuestas de reorientación programática. Este proceso termina con la designación de la Sra. Yoriko Yasukawa como representante titular quien, con el apoyo de un consultor externo organizó la reflexión final de la reorientación programática.

¹¹ RC-RR: Coordinador Residente y Representante Residente.

¹² OAC: Oficial a Cargo

5. Análisis de los Instrumentos de Planificación

En el anexo 8.1 se muestra un detalle del análisis de los instrumentos de planificación, del cual se desprenden las siguientes conclusiones:

Desde el punto de vista técnico, los instrumentos de planificación tienen muy alta calidad en la construcción de una perspectiva de largo plazo, de una visión estructural de país.

Los instrumentos de planificación son elaborados en un ciclo de formulación excesivamente largo (2 a 3 años dura el ciclo de planificación). Por esto pierden relevancia ante coyunturas de entorno cambiantes. La visión a largo plazo no es combinada adecuadamente con la planificación de corto plazo.

El CCA y el UNDAF son instrumentos que aportan el valor agregado de establecer una visión y una estrategia compartidos por todo el SNU. Sin embargo en su formulación se observa cierta pesadez y duplicación de esfuerzos. Ambos instrumentos incorporan mecanismos de seguimiento que hacen complicada su respectiva evaluación.

En el caso del CPD y el CPAP ocurre algo similar. Son instrumentos de muy alta calidad, que sin embargo de algún modo se duplican. Constituyen instrumentos poderosos en condiciones estables y en el largo plazo, pero tienen cierta rigidez en condiciones muy cambiantes y en el corto plazo. Esta particularidad hace que cobren pertinencia las evaluaciones de medio término y, sobre todo los planes operativos anuales. Se considera que un mayor énfasis en los planes operativos anuales con revisiones de medio plazo y finales, daría el complemento necesario para introducir mayor flexibilidad en el sistema de planificación.

En cualquier caso, existen preguntas importantes sobre el costo de formulación, monitoreo, seguimiento y evaluación de estos instrumentos. Del mismo modo parecería que no existe una proporcionalidad clara entre los esfuerzos de formulación y los esfuerzos de evaluación de resultados.

Parecería que un tema crítico es la participación de otros actores, y principalmente del gobierno y la sociedad civil. No está claro el grado, nivel y momento en que es pertinente esta participación, no solamente en el ciclo de formulación, sino también en los ciclos de seguimiento y evaluación. Es claro que esta es una asignatura pendiente, fuertemente posicionada entre las contrapartes y aliados del PNUD.

6. Visión De Los Entrevistados

Para los fines de la evaluación y según los términos de referencia, fueron entrevistados funcionarios del PNUD, socios estratégicos en los departamentos de Santa Cruz, Tarija y Chuquisaca, funcionarios del gobierno, contrapartes del PNUD: períodos 2003-2007 y 2008.2012, la cooperación bilateral y multilateral presente en el país y otras agencias del SNU.

Es bueno advertir sobre la calidad de la participación y/o de las fuentes de información en el sentido de la representatividad de la participación. En el caso de las contrapartes del primer ciclo de planificación, la participación fue reducida y en las contrapartes del segundo ciclo y gran parte en la mesa de la cooperación no participaron los niveles más altos, mientras que en el nivel prefectural sí participaron los niveles más altos. Esto se debe siempre inducir a la pregunta sobre el grado de representatividad de los criterios expuestos.

1. En un entorno de cooperación confuso, resultó adecuado jugar el rol de eje articulador ya que éste liderazgo ha contribuido a organizar a la cooperación.
2. Se debe cambiar las visiones estratégicas y de la cooperación considerando las opiniones de los beneficiarios. Esto es llevar la democracia a los instrumentos de planificación con los actores mismos del proceso de cambio.
3. La metodología que utiliza el PNUD implica el diseño de los instrumentos desde un nivel macro al nivel micro. Se debería también incluir la construcción a la inversa y luego repasar el diseño de sus instrumentos nuevamente.

En general los entrevistados desconocían los instrumentos de planificación. Las visiones de los entrevistados se han dividido según los horizontes de ejecución y planificación. Entre las percepciones comunes a los dos horizontes de tiempo, se destacan opiniones favorables y en contra de la actuación del PNUD como administrador, la flexibilidad de los instrumentos de planificación y la necesidad de una mayor difusión de los instrumentos.

Para la gestión 2003-2008, se destaca: i) la necesidad de revisar el rol de administrador y establecer una estrategia de salida en cada caso; ii) la necesidad de agendar los compromisos nacionales realizados en convenciones, iii) la necesidad de una mayor articulación en la ejecución del SNU y iv) fortalecer el concepto de participación y apropiación. Entre los aspectos positivos tenemos: i) el rol de liderazgo del PNUD y ii) la flexibilización de los instrumentos.

Para la gestión 2008-2012 se destaca: i) la necesidad de un mayor trabajo orientado a las necesidades, ii) una mayor transparencia, iii) menor horizonte de planificación, simplificación e incorporación de planes anuales iv) gran impacto en resultados, contribución al desarrollo local y nacional. v) la existencia de una demanda insatisfecha.

- La Cooperación Internacional en sus instrumentos de planificación ha considerado únicamente el punto de vista de los problemas y no de oportunidades. Esta metodología supone las siguientes limitaciones:
 - Está orientada a las dificultades y problemas.
 - Fomenta la discriminación entre países ricos y pobres y el concepto de dádivas. Esto genera una mentalidad de dependencia y desvaloración de las comunidades y de inferioridad, ya que no toma en cuenta las capacidades.
- Los entrevistados sostienen que se requiere una ruptura epistemológica con los ODM y hacer algo más acorde a la realidad boliviana, que parta de un mapeo de recursos y potencialidades existentes, considerando cuatro factores: Recursos Humanos, Recursos Físicos (infraestructura y recursos naturales), Capital (o capacidad social) y Actividad Productiva. Considerando éstos factores, de movilización para el desarrollo, se deben armonizar los procesos de planificación del PNUD.

En el Anexo 8.2 se muestra en detalle la Visión de los Entrevistados.

7. Parte conclusiva

Una vez sistematizada la información presentada, puede elaborarse ésta parte conclusiva que es presentada como un análisis FODA.

7.1. Balance de los consultores

7.1.1. Fortalezas.-

Las fortalezas identificadas para los instrumentos de planificación son:

- Los instrumentos cumplen requerimientos standard de planificación estratégica. Son elaborados siguiendo un orden definido y por tanto son adecuadamente sustentados. Son instrumentos de alta calidad en la construcción de una perspectiva a largo plazo, de una visión estructural del país.
- Existe un cierto grado de flexibilidad en el uso de los instrumentos de planificación, hecho que ha permitido su utilización en un contexto cambiante.
- Esta flexibilidad ha permitido la elaboración de la reorientación programática que está mejor ajustada a la realidad del país pero que tiene un mismo origen, el UNDAF.
- Los instrumentos de planificación han permitido el desarrollo y uso de habilidades de Liderazgo y Coordinación por parte del PNUD, hecho que es un factor diferenciador reconocido.

7.1.2. Debilidades

Las debilidades identificadas para los instrumentos de planificación son:

- Son muchos instrumentos los que intervienen, generando problemas a la hora de la planificación en términos de dinero y tiempo; y del seguimiento y monitoreo ya que su seguimiento es dependiente de muchos indicadores.
- La metodología de planificación es desde lo Macro a lo Micro y no considera un sentido inverso, clave para comprender las necesidades de los beneficiarios.
- En el tema de administración de recursos públicos, se han desarrollado éstas actividades en ambos periodos de planificación. Recién en la Reorientación Programática ha sido incluida en la planificación, buscando crear capacidades.

7.1.3. Amenazas

- Existe la amenaza de que los instrumentos de planificación presenten eficiencia baja por burocratización y costos debido a:
 - Mantenimiento de los instrumentos, indicadores, seguimientos y evaluaciones.
 - Estructuralmente existe desfase respecto la velocidad de los cambios en políticas y actores.
- En cuanto a roles, principalmente el de administrador: Afectación a Credibilidad y riesgo de corrupción. De hecho el estado ya tiene sus procesos de adquisiciones definidos. Un reto podría ser el de acompañar el uso correcto de éstos sistemas de adquisiciones.

7.1.4. Oportunidades

- Existe la oportunidad de simplificar instrumentos, tanto en número como en tiempo de formulación.
- En la simplificación, se puede otorgar una orientación simultánea armonizando el nivel macro con el nivel micro y así construir de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo.
- Existe la oportunidad de incluir el seguimiento al cumplimiento de convenciones internacionales, objetivos superiores, por todo el SNU.
- Existe la oportunidad de redefinir las vocaciones incluyendo roles del PNUD:
 - De cooperante a facilitador, aglutinador, organizador
 - Armado de mesas de trabajos, como el rol de PNUD en desastres.
 - Coordinador de otras cooperaciones.

7.2. Validación de los Lineamientos de la Reorientación Programática

Dadas las circunstancias en que fue formulada, la reorientación programática permitió que el PNUD haga una revisión desde adentro, y a partir de ello ajuste su enfoque. Aunque en el Anexo 8.1.2 se concluye que la Reorientación Programática en realidad no marca un viraje, sino un mayor ajuste con las políticas gubernamentales, es evidente que traduce una mayor y mejor comprensión del proceso de cambio que lidera el Presidente Evo Morales. La Visión de los Entrevistados, el Anexo 8.2.2, recomienda un mayor ajuste en cuanto al desarrollo de capacidades, considera que no es suficiente el ajuste de los lineamientos programáticos, recomiendan la incorporación de gestión por resultados. Por otro lado, los entrevistados esperan que existan mayores cambios a partir de la nueva CPE, con lo cual será necesarios nuevos y constantes ajustes. Recomiendan que se haga partícipe al estado para los ajustes, sobre todo al Ministerio de Planificación para el Desarrollo. Como conclusión, se puede mencionar que la Reorientación Programática es un instrumento de empleo excepcional, que ha sido útil para ajustar el enfoque programático del PNUD en una circunstancia también excepcional.

7.3. Incorporación de las lecciones aprendidas sobre el enfoque de desarrollo de capacidades del programa anterior

En los documentos CCA y UNDAF 2008-2012 no se mencionan las lecciones aprendidas de programas anteriores. En los documentos CPD y CPAP 2008-2012 se explicitan las lecciones aprendidas sobre el enfoque de desarrollo de capacidades del programa anterior. Sin embargo, en la Reorientación Programática parece que se dejan de lado las capacidades relacionadas con la gestión del medio ambiente. Esto no es necesariamente malo en la medida en que la Reorientación Programática se vaya ajustando a los Planes del Estado. Por otro lado, la Visión de los Entrevistados remarca el desarrollo de capacidades como factor de éxito de sostenibilidad de los proyectos y el alto grado de importancia que el PNUD otorga a éste factor.

7.4. Sistematización de las Mejores Prácticas

De acuerdo a la Visión De Los Entrevistados en el Anexo 8, las mejores prácticas son:

- Eficacia en apoyo en materia de Riesgos.
- Monitoreo del Desarrollo a través de los Informes de Desarrollo Humano-La otra frontera.
- Apoyo a Gobernabilidad Democrática: CNE. Asamblea, Diálogos.
- Apoyo a descentralización: Fortalecimiento Institucional a Prefecturas, y Municipios: Planificación Estratégica, Desarrollo Humano, Coordinación Institucional.
- Flexibilidad y adaptabilidad de sus acciones.
- Coordinación de la cooperación internacional en aspectos específicos.

7.5. Relación Con los Objetivos de la Consultoría

Respecto a los objetivos de la consultoría, el análisis de la información permite concluir:

- Si bien los instrumentos de planificación, sobre todo en el CPD y el CPAP para el período 2008-20012 tienen un enfoque de trabajo explícitamente orientado al desarrollo de capacidades, su aplicación se ha visto retardada por la demora en la aprobación del CPAP por parte del gobierno. A pesar de que la concentración de las acciones gubernamentales se ha orientado principalmente a la agenda política, el PNUD ha trabajado con flexibilidad, adaptándose a esta agenda. Requiere mención especial el trabajo desplegado por el PNUD en el desarrollo de capacidades de gestión pública en el marco de la gobernabilidad en los nuevos escenarios autonómicos. En el análisis de los instrumentos de planificación y la Visión de los Entrevistados, mostrado en el Anexo 8, se concluye que los instrumentos de planificación tienen enfoques orientados a la formación de capacidades. En el primer caso se trata de la planificación, mientras que en el segundo caso se trata de los efectos de la

- implementación estratégica. El desarrollo de capacidades esta incluido en todo el proceso.
- El enfoque inicial y los énfasis de Reorientación Programática responden parcialmente a las necesidades del gobierno y de los factores de desarrollo en este nuevo contexto político, social y económico. Según la Visión de los Entrevistados, el enfoque inicial no ha interpretado la magnitud ni el alcance de los cambios, mientras que la Reorientación Programática interpreta mejor el cambio. Sin embargo se necesita mayor esfuerzo realizando ajustes a la Reorientación Programática.
 - Se requieren ajustes operativos para realizar los aportes propuestos. Estos ajustes están identificados en el Punto 7, Recomendaciones.

8. Recomendaciones.

Considerando las conclusiones descritas en el capítulo anterior, se establecen las siguientes recomendaciones:

8.1. Instrumentos de Planificación

El SNU debería evaluar el costo financiero y de oportunidad de mantener cuatro instrumentos de planificación tan exigentes y completos. Los tiempos y costos de formulación en el presente ya significan un problema a resolver.

Frente a este diagnóstico, se formulan las siguientes recomendaciones:

1. Aligerar o alivianar los instrumentos, manteniendo los mismos y su secuencialidad. Esto significa elaborar el CCA y el UNDAF de manera más compacta y simplificada, de manera simultánea y elaborar el CPD y el CPAP también en un mismo momento en un plazo máximo de seis meses luego de la elaboración del CCA-UNDAF.
2. En todos los casos Jerarquizar el AWP, asegurando revisiones intermedias y finales que permitan una operación más ajustada a los cambios que pudiesen verificarse en la realidad económica, política o social.

No se debe olvidar que la planificación constituye una guía para la acción y no un chaleco de fuerza. En tal sentido, cobra mucha importancia el monitoreo y seguimiento como mecanismos de ajuste y las evaluaciones intermedias y finales como instrumentos de reorientación.

En cualquier caso, se recomienda realizar una evaluación de TODO el ciclo de la planificación, no solamente desde la formulación, sino también desde el monitoreo, el seguimiento y la evaluación.

Algunos comentarios consecuentes de estas recomendaciones son:

1. El **CCA** debería proporcionar únicamente la Visión y Misión compartidas de las agencias del SNU. En su elaboración se debería considerar la información recopilada en los Informes de Desarrollo Humano para aligerar el proceso inductivo.
2. El **UNDAF** proporciona Orientación Estratégica y Resultados Previstos de la cooperación del Sistema de las Naciones Unidas. Describe las metas del sistema y asegura la coordinación en el sistema. El UNDAF comprende una matriz de resultados y una matriz de monitoreo que deberá incluir un máximo de 15 indicadores clave. El CCA y UNDAF serán elaborados en el plazo de 1 mes para un horizonte de cinco años.

3. El **AWP** es un instrumento donde pueden introducirse reorientaciones programáticas. Debe realizarse con participación de los actores involucrados, debe revisarse en el medio término y al final del año de programación.
4. Se debe realizar un **Análisis De Participación** para determinar los actores, el momento y la cualidad en que participan en el proceso de planificación.

8.2. Metodología de Planificación

La metodología de planificación comprenderá una evaluación macro para ir descendiendo a líneas estratégicas (De arriba hacia abajo), pero también se incluirá una construcción de abajo hacia arriba (Desde las actividades con contrapartes hacia la formulación estratégica), permitiendo la integración de los dos puntos de vista. El enfoque de la Evaluación Macro será de Fortalezas y Capacidades y no de carencias, hecho que permitirá el mejor aprovechamiento de éstos factores.

La planificación incluirá el desarrollo de capacidades y la inclusión de lecciones aprendidas.

8.3. Sistema de Monitoreo

Respecto al sistema de monitoreo se incluyen dos alternativas excluyentes:

1. El sistema de monitoreo incluye un sistema de Cuadro de Mando Integral que permitirá verificar que las estrategias están siendo implementadas. La ventaja del CMI es que se verifica mensualmente la aplicación de las estrategias.
2. El sistema de monitoreo incluye un monitoreo (o evaluación) que puede realizarse en el momento de la elaboración del AWP para corregir en el plan, cualquier desviación en el cumplimiento de las estrategias. La ventaja de este sistema es que no sobrecarga el sistema de planificación con trabajos de monitoreo.

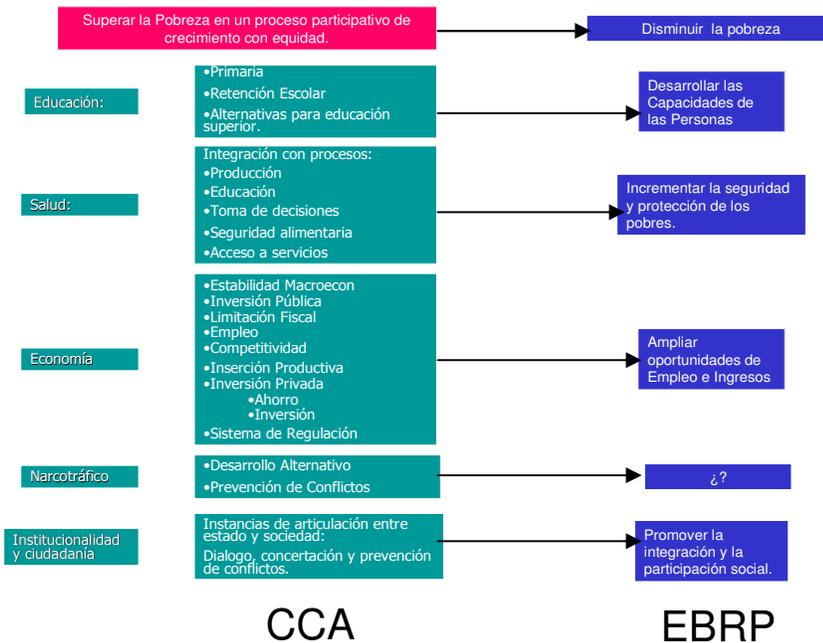
Respecto a las evaluaciones, se recomienda la utilización de una evaluación a medio término y una evaluación final. La planificación debe alimentarse necesariamente de las lecciones aprendidas en cada paso.

9. ANEXOS

9.1. ANALISIS DE INSTRUMENTOS DE PLANIFICACION

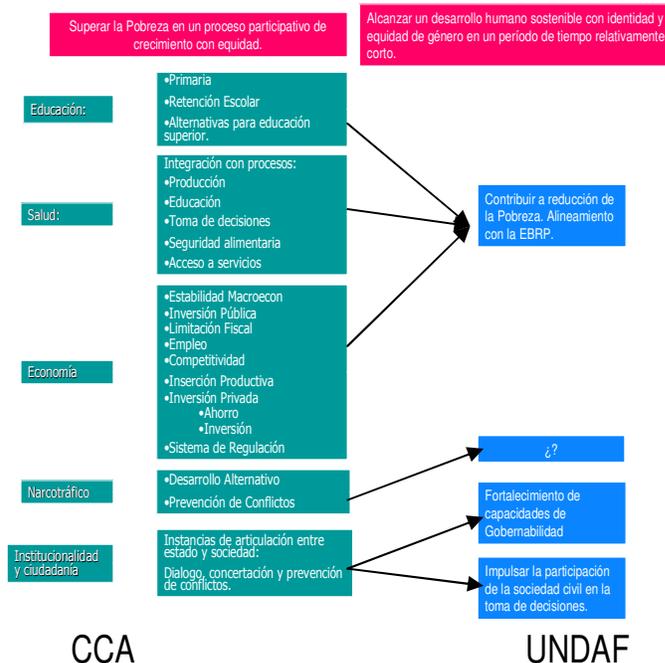
9.1.1. Periodo 2003-2007

La siguiente figura muestra la relación entre el CCA y la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza:



Puede observarse que ambos documentos estratégicos tienen un grado de simetría importante, debido a que fue el PNUD y el SNU que mostraron un alto compromiso en cuanto a la formulación de la EBRP, inclusive midieron la calidad y eficacia de las estrategias productivas integrales que fueron la base de la EBRP.

Por su parte, la siguiente figura muestra la relación de simetría entre el UNDAF y el CCA:

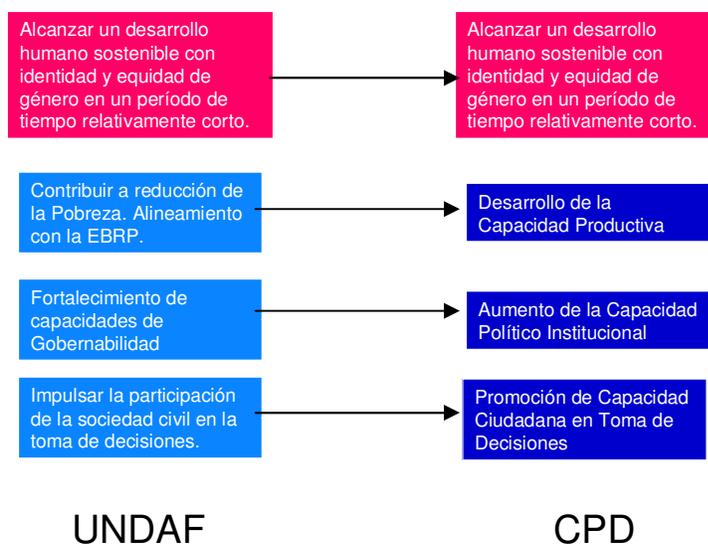


En términos de simetría de objetivos, hay diferencias que se refieren a una mayor concentración de objetivos: el UNDAF define tres objetivos en línea con la EBRP, evidenciando cómo los instrumentos de planificación del sistema se adecuaban a los cambios que venían ocurriendo en la economía y en la sociedad.

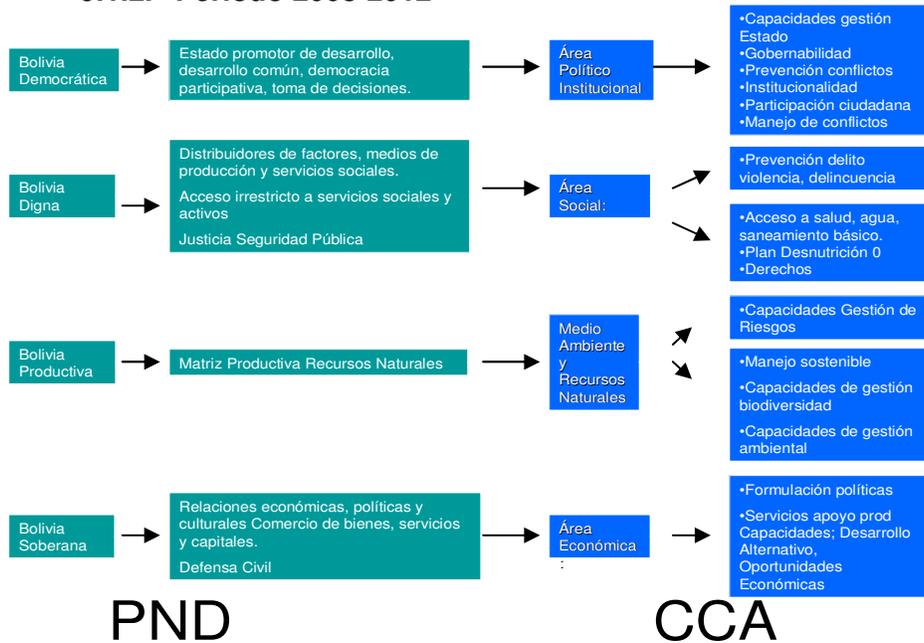
Los objetivos en relación al narcotráfico, desarrollo alternativo y a la prevención de conflictos quedan relegados en el UNDAF. Pero surge el tema de trabajo sobre gobernabilidad e institucionalidad y ciudadanía, elementos que se hacen constantes en los instrumentos de planificación.

La relación entre el UNDAF y el CCA es bastante simétrica. Sin embargo en la reducción de la pobreza se centra mucho más en el desarrollo de la capacidad productiva. El CCA es como un mapa de la situación actual del país y referente en las áreas de trabajo del SNU. El UNDAF no tiene porque abordar todos los temas reflejados en el CCA sino que identifica líneas de trabajo adecuadas para el SNU.

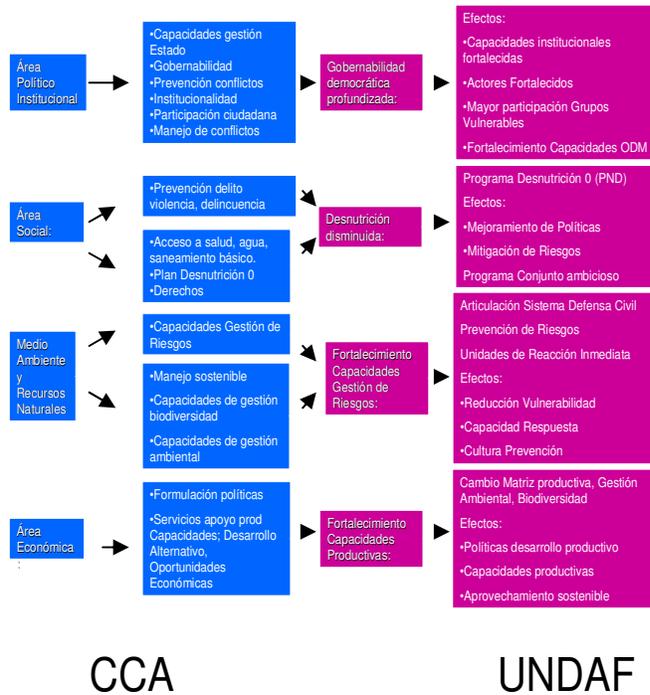
A continuación se muestra cómo el CPD se alinea simétricamente con el UNDAF ya que se desprende directamente del mismo.



9.1.2. Periodo 2008-2012

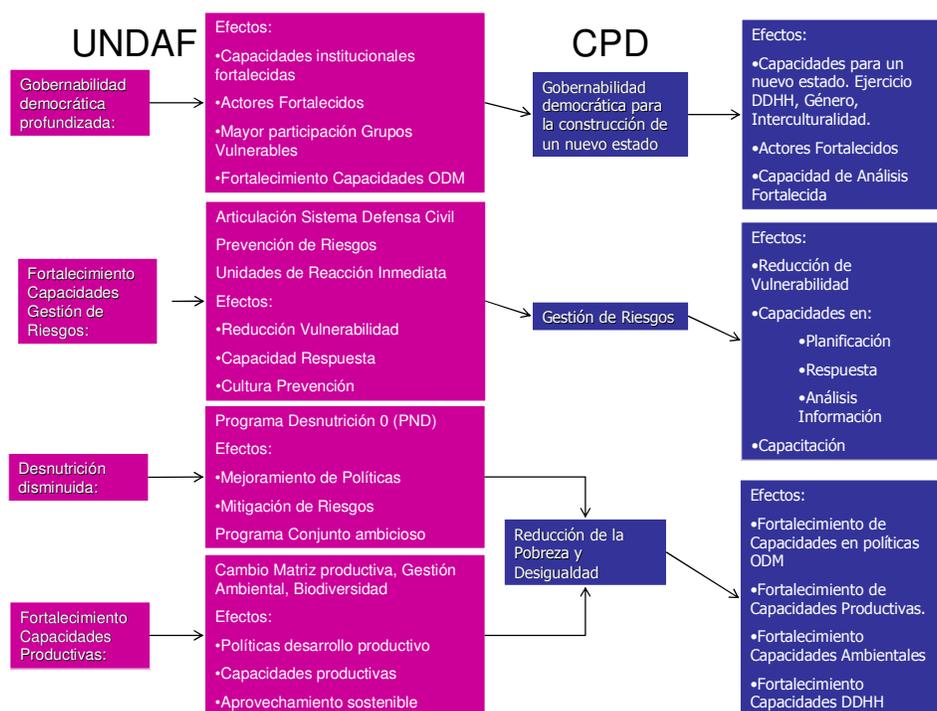


Respecto a la formulación estratégica para los años 2008-2012, la figura anterior muestra las relaciones entre el CCA y el Plan Nacional de Desarrollo (PND). El CCA trata de sintonizarse con los objetivos del PND considerando los ODM y los objetivos transversales de derecho, género e interculturalidad que tenían consistencia total en el periodo anterior. Existe simetría entre el PND y el CCA.



Como se observa en la anterior figura, el UNDAF concreta y simplifica los objetivos del CCA, válidos para el país, estableciendo cómo el SNU puede encarar cada uno de los temas en el área político institucional, social, medio ambiente y económico. El tema político institucional se convierte en un tema transversal de gobernabilidad democrática, ya que en la actualidad no sólo es válido para el gobierno central, sino también para el gobierno local como prefecturas y municipios. En el área social, se encara el programa de desnutrición cero, que involucra el mejoramiento de políticas, concentración de esfuerzos, mitigación de riesgos y algo nuevo en Bolivia, Programa intersectorial y trans-ministerial. En medio ambiente, un tema importante era el de gestión de riesgos.

En el área económica, en el fortalecimiento de las capacidades productivas, acompañando al gobierno en tratando de enfocar un cambio en la matriz productiva, donde el PNUD ha mostrado nuevas líneas posibles de Desarrollo, que el Estado boliviano ha adoptado como propias.



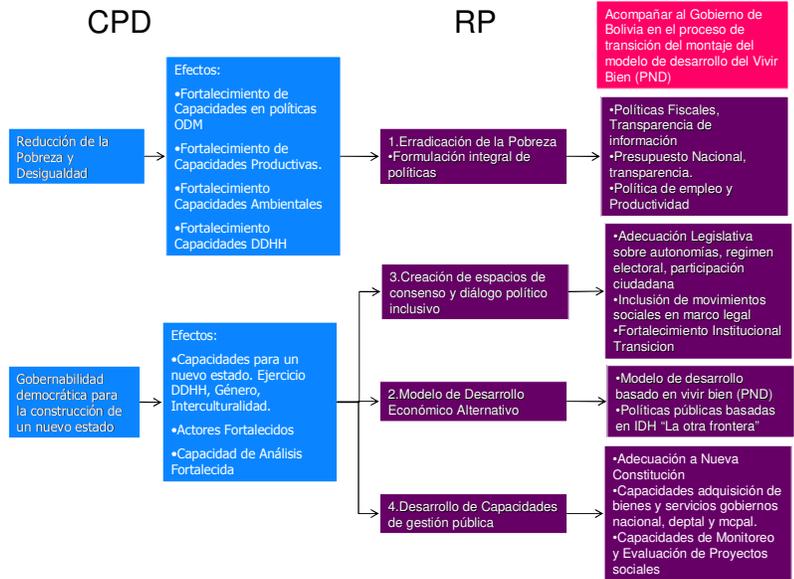
Entre el UNDAF y el CPD, a nivel de gobernabilidad se mantuvieron los objetivos, al igual que en el campo de control de riesgos, en el tema de capacidades productivas y disminución de la nutrición, que se concretaron en un enfoque de reducción de la pobreza y la desigualdad, con efectos de fortalecimiento de las capacidades en las políticas respecto a los ODM, a las capacidades productivas, ambientales y fortalecimiento de las capacidades de seguimiento y protección de los derechos humanos.

Es necesario hacer notar que el PNUD todavía habla de la reducción de la pobreza, cuando el gobierno abandonó ese discurso totalmente, por el de vivir bien, que significa erradicar la pobreza. Esta situación no refleja el alineamiento hacia los objetivos del Estado.

La creación de espacios de consenso y diálogo político inclusivo, eso tiene que ver con las acciones sobre adecuación legislativa sobre autonomías, régimen electoral, participación ciudadana, inclusión de movimientos sociales en el marco legal y fortalecimiento institucional a la transición.

El modelo de desarrollo económico alternativo, no tiene simetría con respecto al modelo basado en el vivir bien. El enfoque de la otra frontera que causó un suceso.

El desarrollo de capacidades de gestión pública, adecuación a la NCPE, capacidad de adquisición de bienes y servicios a nivel nacional, departamental y municipal. Se ha observado en el campo, que responde bastante bien al enfoque de desarrollo de capacidades en las prefecturas de Santa Cruz, Chuquisaca y Tarija.



Si comparamos en la figura anterior las relaciones entre el CPD y la Reorientación Programática, se verifica que la RP no marca un viraje, sino un aterrizaje mayor y un objetivo de alinearse con las políticas gubernamentales.

La siguiente figura muestra los tiempos de formulación de los dos periodos estratégicos:



Se puede apreciar cómo variaron los ciclos de formulación, que son largos comparados con el periodo que abarcan.

DECLARACIÓN DE PARÍS SOBRE LA EFICACIA DE LA AYUDA AL DESARROLLO				
Apropiación, Armonización, Alineación & Resultados y Mutua Responsabilidad				
I. Exposición de los Objetivos				
Objetivos			PERÍODO 2003-2007	PERÍODO 2008-2012
Aumentar la eficacia de la ayuda al desarrollo			Esfuerzos orientados a aumentar eficacia.	Esfuerzos orientados a aumentar eficacia.
Adaptar y aplicar a las distintas situaciones de los países			Estrategias basadas en estados situacionales	Estrategias basadas en estados situacionales
Especificar indicadores, calendarios y metas			Cumple	Cumple
Supervisar y evaluar la implementación			Formulado, evaluación parcial.	Formulado, evaluación parcial.
II COMPROMISOS DE COOPERACION				
APROPIACIÓN			PERÍODO 2003-2007	PERÍODO 2008-2012
1	Los Socios tienen estrategias de desarrollo operativas	Estrategias nacionales de desarrollo (incluso ERP) con prioridades estratégicas claras y vinculadas con un marco de gastos a medio plazo y que quedan reflejadas en los presupuestos anuales.	Clara influencia en la formulación de la EBRP Simetría con CCA	El PND presente en la formulación pero dificultad para alineación correcta al PND
ALINEACIÓN			PERÍODO 2003-2007	PERÍODO 2008-2012
2	Sistemas nacionales fiables	Sistemas de gestión de las finanzas públicas y de aprovisionamiento cumplen con las buenas prácticas generalmente adoptadas	Los sistemas del estado están diseñados pero tienen limitaciones en ejecución.	Los sistemas nacionales están diseñados pero tienen limitaciones en ejecución.
3	Los flujos de ayuda se alinean con las prioridades nacionales	Flujos de ayuda que repercutan en el presupuesto nacional de los socios	Esfuerzo notorio para alinearse a las prioridades nacionales	Esfuerzo notorio para alinearse a las prioridades nacionales
4	Reforzar capacidades con apoyo coordinado	Ayuda a la construcción de capacidad proporcionada vía programas coordinados coherentes con las estrategias de desarrollo nacional.	Flexibilidad para adaptarse a los cambios políticos Liderazgo en temas centrales (Asamblea constituyente y emergencias)	Flexibilidad para adaptarse a los cambios políticos Liderazgo en temas centrales (Autonomías y emergencias)
5	Utilización de los sistemas nacionales	Flujos de ayuda que utilizan sistemas nacionales de aprovisionamiento y/o gestión de Finanzas Públicas que cumplen con las buenas prácticas generalmente adoptadas.	Rol de administrador por cuenta del Estado es cuestionado en gobierno central.	Rol de administrador por cuenta del Estado es cuestionado en gobierno central.
6	Reforzar la capacidad evitando estructuras de implementación paralelas	Unidades especializadas de ejecución de proyectos (PIU)	Contemplado en CCA y MANUD pero no aparece en Evaluación y Monitoreo	Contemplado en CCA y MANUD pero no aparece en Evaluación y Monitoreo
7	La ayuda es más predecible	Desembolsos de ayuda liberados de acuerdo con programas adoptados dentro de marcos anuales o multianuales.	Se contemplan en presupuestos.	Se contemplan en presupuestos.
8	Ayuda desligada	Ayuda bilateral desligada. Progresos a supervisar.		
ARMONIZACIÓN			PERÍODO 2003-2007	PERÍODO 2008-2012
9	Utilizar disposiciones o procedimientos comunes	Ayuda suministrada como enfoques basados en programas	Cada agencia del SNU tiene procedimientos que deben armonizarse.	Cada agencia del SNU tiene procedimientos que deben armonizarse.
10	Fomentar análisis comunes	Misiones de campo y/o trabajos analíticos sobre el país, incluyendo	No inclusión del gobierno en CCA y se	Inclusión parcial del gobierno en CCA y se

		análisis de diagnóstico conjuntos.	presume inclusión parcial en otros procesos de planificación.	presume situación similar en otros procesos de planificación.
GESTION ORIENTADA A RESULTADOS			PERÍODO 2003-2007	PERÍODO 2008-2012
11	Marcos orientados a resultados	Marco sólido de evaluación del desempeño, transparente y supervisable, para medir los progresos en torno a las estrategias de desarrollo nacional y los programas sectoriales.	En formulación. Falta seguimiento y monitoreo.	En formulación. Falta seguimiento y monitoreo.
MUTUA RESPONSABILIDAD			PERÍODO 2003-2007	PERÍODO 2008-2012
12	Mutua responsabilidad	Evaluación de progresos mutuos poniendo en práctica los compromisos acordados sobre la eficacia de la ayuda incluyendo aquellos mencionados en esta Declaración	Período no evaluado	Debe incluirse en seguimiento y monitoreo.

9.2. DETALLE DE LA VISION DE LOS ENTREVISTADOS

9.2.1. Taller con Contrapartes Gestión 2003-2008

9.2.1.1. Observaciones generales

Los participantes, respecto a los instrumentos de planificación opinaron lo siguiente;

1. Las contrapartes no conocían los objetivos de la planificación del PNUD compartidos con el país.
2. Las operaciones en el período estuvieron sujetas a muchos cambios políticos (incluyendo gobiernos), y ello demandó mucha flexibilidad.
3. Por su parte, el Estado no definía políticas; se veía al SNU como una caja chica; cada uno no desempeñaba sus roles.
4. En temas importantes el PNUD asumió el liderazgo de toda la cooperación
5. Podría haber más consistencia entre sus instrumentos de planificación.

9.2.1.2. Observaciones específicas

Flexibilidad

1. En general en el período, pero particularmente en lo que respecta a la Asamblea constituyente, por encima de sus instrumentos de planificación, el PNUD mostró flexibilidad para adaptarse a las condiciones de coyuntura entre 2000 y 2001 y entre 2004 y 2006.
2. Flexibilidad de reacción a emergencias, aglutinador rápido de agencias.
3. Flexibilidad ante una realidad intensamente inestable. Inestabilidad pública no permitía concertar. Cambios de acontecimientos y contrapartes.

Articulación

1. En un entorno de cooperación confuso, resulta adecuado procurar el rol de eje, asumir el liderazgo ha contribuido a organizar a la cooperación, manteniendo respeto debido.
2. Mantuvo el liderazgo de la cooperación en el apoyo a la discusión constitucional.

3. En el tema de medio ambiente corresponde una mejor articulación entre agencias del sistema y de estas con la cooperación de otros países. Se debe asumir la vocación de esa coordinación (rol legítimo de NU) y se debe coordinar más con el país.
4. Conflicto entre agencias y solapamientos. En la alianza con otros actores, falta apropiación de roles o de una misión más aglutinadora. Falta de liderazgo en el fondeo (compartir objetivos de fondeo-convergencia).
5. Aunque hay políticas y normas y estas son conocidas por la cooperación internacional y por las agencias del sistema de UN, el conflicto es en la ejecución, no se articula en el nivel local.

Convenciones¹³

1. Hay línea de acciones a las que el SNU puede coadyuvar en línea con sus convenciones, aquí hay un rol de liderazgo claro, no de coyuntura, con mandatos y agenda clara.
2. Las Convenciones se han venido hacia abajo o no están en agenda. Se deben propiciar nuevamente agendas.
3. Fortalecer el concepto de participación y apropiación. Se debe hacer un seguimiento mayor a las convenciones y ODMs.
4. No hay inmersión en la agenda de las convenciones.
5. Existe un marco de compromisos con las convenciones que deberían incluirse en su sistema de planificación y evaluación. El PNUD debe liderar que esto se adopte por la cooperación y el Estado.

Objetivos

- Objetivos no conocidos o compartidos con el país, o no formulados con el país. Los objetivos responden a acuerdos internacionales, no estaban presentes en las discusiones con el gobierno, no se las conoce o difunde. El marco de los objetivos son las Convenciones (que se aprueban por el Congreso de la República)
- En el caso de SNU es diferente porque somos miembros plenos. Debemos ser parte integrante de la discusión. No nos sentimos como parte del sistema (que es nuestro).
- El rol de SNU debe ser alinearse a esas políticas de Estado
- Es necesario ese rol de articulación con el Estado y sus políticas.
- La participación abierta es difícil pero debe hacerse

¹³ Cumbres mundiales promovidas por UN y suscritas nacionalmente

El PNUD como administrador:

- El PNUD se convierte en administrador, de neutral a competidor o parte.
- “Esto no fortalece ninguna capacidad nacional”.
- En recursos administrados por el PNUD el plan obedecía al financiador y la contratación a empresas del país financiador.
- No se conocen los manuales de administración del PNUD (a pesar de ser solicitados).
- Principios de equidad (en selección de consultores).
- Como administrador debe cobrar un overread más bajo.
- Esto entra en contradicción con la misión del PNUD.
- Se debe financiar sin condicionamientos ni chantajes.
- No es misión del SNU conflicto de intereses.
- “Debe abandonarse ese rol”
- “No debe crecer este rol ni ser el rol central”
- “Funcionarios de naciones unidas ganan como reyes luchando contra la pobreza” (problemas de credibilidad)
- El SNU debe revisar su razón de ser
- Debe haber una estrategia de salida

9.2.1.3. RECOMENDACIONES

1. El proceso de planificación debe involucrar la participación de las diferentes instancias gubernamentales y ser consensuado con las contrapartes.
2. Los resultados de la planificación en sus distintos niveles, deben tener mayor difusión entre las contrapartes correspondientes a nivel público.
3. El PNUD ha jugado un rol legítimo de articulador en espacios específicos. Se debe reforzar esta vocación en concordancia con el Estado, y se debe mejorar la articulación interna dentro del SNU. Esta articulación debe hacerse también en la ejecución, y en el nivel local.
4. La planificación del SNU debe incorporar el seguimiento a las convenciones internacionales y, particularmente a los ODM.
5. El rol del PNUD como administrador debe ser revisado y debe delinearse una estrategia de salida

9.2.2. Taller con Contrapartes Gestión 2008-2008

9.2.2.1. Observaciones generales.

- PNUD coordina una instancia de asistencia humanitaria fundada en su carta fundamental y no miramos al PNUD como cooperante sino como coadyuvante, no como facilitador de recursos sino como facilitador de procesos¹⁴.
- Muy útil en materia de emergencias, convocando, armando convocando cooperación y gestión de llamamiento internacional; el PNUD OPS coordinar el tema sobre gripe porcina, su ayuda es concertada con los sistemas nacionales no tanto como cooperante sino como coadyuvante.
- Existe vinculación a los planes nacionales y un esfuerzo por adaptarse, la preocupación es la pertinencia y oportunidad de los planes, ya que se han verificado cambios rápidos, radicales de enfoque y ello debe obligar a que la planificación cambie. La visión país puede cambiar radicalmente con la nueva CPE. Nuestros planes no son estables, son

¹⁴ Sobre todo en cambio climático, medio ambiente y biodiversidad.

- cortoplacistas y muy dinámicos, y ello puede afectar todo el enfoque del PNUD. Ello requiere de mucha flexibilidad
- El PNUD no ha orientado como va acompañar nuestras transformaciones en la construcción de nuevas capacidades.

9.2.2.2. Observaciones específicas.

Gestión por resultados

- Ver si existe una acción coherente en sus distintas agencias EJ PNUMA (Concursable) y no transparente. FAO, desnutrición cero. Capta fondos para hacernos como intermediaria algunos proyectitos. La FAO no resuelve los temas, En el Plan debería estar la medición de la efectividad o caso contrario nos deberían dejar tranquilos
- Queremos ver su gestión por resultados.
- Debería hacerse una evaluación (separando fechas y etapas)
- Un balance de logros según estos períodos

Comprensión del proceso de cambio

- Las agencias de cooperación no tienen una adecuada comprensión del proceso boliviano y no es un problema de instrumentos de planificación, sino de adecuación a una nueva realidad de gobierno de los movimientos sociales, es paternalista, falta más hacer juntos. Asumen roles paternalistas y no necesariamente se los quiere como intermediarios. Bolivia quiere cambiar un nuevo estado, y se quiere cambiar la visión.
- El PNUD también debe cambiar su visión, dejar su visión paternalista; si bien hay flexibilidad pero todavía mantienen una visión paternalista patriarcal y colonialista del Estado.
- Se sugiere reconceptualizar también al PNUD. Acertado fortalecer los RRHH y la gestión pero el PNUD también debe reconceptualizarse. Estamos reconceptualizando TODO, esto es el fondo del asunto.
- Tenemos un nuevo país refundado enero 2009, con nueva CPE. La institucionalidad es nueva, otra base que se está construyendo de cero, y que tiene que traducirse en un nuevo aparato jurídico legal. Los nuevos contenidos y significados que deben construirse, nos orientarán en nuestro nuevo accionar. Esto es lo que no se entiende; el PNUD cree que todo sigue igual, con eventos sin importancia como CPE etc.
- No se entiende la ruptura con lo colonial que hemos venido practicando. La nueva constitución marca la ruptura de lo colonial y lo difícil es la profundidad de este cambio. La nueva constitución reconoce nuevos actores y ello marca una reorientación de la economía a una economía social, a la seguridad alimentaria y la distribución, a las empresas estatales estratégicas.
- PNUD debe entender y valorar la verdadera naturaleza del proceso de cambio, su profundidad su amplitud y su diferencia con procesos cruentos y drásticos. Deben valorar adecuadamente la historia de este país.
- Nuestras propuestas de desarrollo van más allá de los acuerdos y enfoques del PNUD y ello debe ser comprendido. El PND debe ser comprendido con su secuencia con la CPE y con el apoyo del voto popular.

9.2.2.3. Sus Instrumentos de Planificación

- El punto de partida es la participación de los socios para identificar los problemas y apuntar hacia ellos.
- La reorientación programática parece interesante, pero no es suficiente que estén acordes las líneas programáticas.
- Hay un cambio de enfoque en el país, El PNUD por su origen era mandado al gobierno del mundo y frente a la crisis del desarrollo capitalista a nivel mundial. Se han firmado varios acuerdos internacionales como los ODM, que implicaban un apoyo para el cumplimiento de los ODM. No hemos recibido tal apoyo pero seguimos teniendo los mismos compromisos, Estamos atrapados en compromisos sin tener los medios. Se debería hacer una evaluación de ello y verificar si sus instrumentos tienen incorporados estos temas o no, sobre esta base analizar sus instrumentos.
- En sus instrumentos de planificación debe tener instrumentos de valoración histórica que permita entender este país y su dinámica. Remirar los informes de DH de los últimos años que no coinciden con la realidad.
- El Cambio climático no es nuestra culpa, pero el daño nos afecta. En su planificación estratégica debe propugnar el Pago de resarcimiento.
- Reflexionar sobre los instrumentos metodológicos, su parte conceptual,
- Desde 1974 utilizamos estos instrumentos de la Cooperación Internacional y la pregunta era cuáles eran sus problemas y se armaba el menú de problemas que era el punto de partida para la planificación, De ahí en adelante se desarrollaron instrumentos en esta línea de carencias como la ODM. Esa lógica de deficiencia era colonizadora, porque se generaba
 1. Ayuda a las comunidades a poner su mirada en las dificultades y apropiar la mirada en torno a los problemas,
 2. El mundo entonces se divide en 2: los que tienen y dan y los que no tienen y piden,
 3. Se genera una mentalidad de dependencia y des valoración de las comunidades y de inferioridad.
 4. Esta lógica es tramposa en su mirada sobre las capacidades, potencialidades e historia, y pasa a las soluciones prescindiendo de las capacidades. Esto es manipulable.
- Se requiere una ruptura epistemológica con MML y hacer algo más acorde a nosotros y se ha construido algo opuesto a esto y más bien parte de un mapeo de recursos y potencialidades existentes.
- Se requiere levantar 4 inventarios:
 - a) Recursos Humanos
 - b) Recursos Físicos infraestructura y recursos naturales
 - c) Capital o capacidad social
 - d) Actividad productiva
- Sobre esto se levanta los recursos de movilización para el desarrollo.
 - e) Esto se ha aplicado en varios municipios y México y quisieran discutir ello con el PNUD.
 - f) Se deben conciliar estos procesos con los procesos del país.
- Es pronto para juzgar sus resultados (dinámicas rápidas) no se puede evaluar. ¿Esta reorientación ha involucrado al Ministerio de Planificación del Desarrollo?
- Opera según sus formas y procedimientos, y ver esto versus su operación de país.

9.2.2.4. RECOMENDACIONES

1. Se debe tomar en cuenta la participación de los socios
2. La Planificación basada en las necesidades ha creado actores victimizados.
3. Esa no es la única dimensión de los actores sino que son transformadores y gestores del cambio.
4. Esa planificación ha sido hecha por nosotros (perverso) se liga a la cultura del llunkerío.
5. Esto debe ser extrapolado a otras cooperaciones
6. En el tema de la corrupción, interesa ver también el tema de la corrupción en la cooperación internacional.
7. Que se oiga a los socios (no se escucha a la lógica de planificación comunitaria)

Sobre el proceso de cambio

8. Coincidimos que hay un cambio radical con fuerte participación social (las nuevas Bolivia)
9. Las reglas del juego no son las mismas y los financiadores deben acompañar este cambio.
10. **Hay que esperar para ver las nuevas reglas del juego.**

Sobre los instrumentos

11. No solamente es el instrumento sino como se lo usa
12. El tema es la solidez conceptual para emplear cualquier instrumento.
13. Debemos ver cómo nosotros mismos encaramos nuestros desafíos.
14. Hay experiencia buena sobre ellos

Sobre un nuevo enfoque

15. Las agendas de la cooperación era parte de actores locales y externos.
16. Los temas de cooperación son parte de un mercado de lucro
17. Debe haber un nuevo enfoque en dar pautas para instrumentos distintos y sobre una nueva forma democrática de existir, ello demanda instrumentos y proyectos que se deben adecuar a los procesos mayores,
18. Estamos diciendo que ahora la gente tiene la palabra y ello debe cambiar las visiones estratégicas y de la cooperación. Esto es llevar la democracia a los instrumentos de planificación con los actores mismos del proceso de cambio.

Sobre el PND

19. Hay un PND
20. Debemos encarar el desarrollo planificado
21. El problema es hacer planificación participativa real u operativa (el PND operativizado en acciones concretas)
22. Nosotros planificamos nosotros ejecutamos

9.2.3. TALLER CON LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

9.2.3.1. OBSERVACIONES

Observaciones generales

Parece de calidad pero es la 1ª vez que conocemos sobre los mismos.

No conocemos el actuar y los instrumentos

Evaluar en relación a que

- Una traducción más eficiente de las necesidades del gobierno. Ello facilita el trabajo pero todo entra.
- Si el PNUD hiciera un buen marketing de sus valores agregados podría captar más recursos del BM

Flexibilidad

- La reorientación programática muestra flexibilidad. Hemos decidido apoyar necesidades básicas que no cambian con cambios de ministros.

Fortalecimiento democrático

Su trabajo en el área político institucional, el tema transversal del traspaso de conocimientos no es algo que estén haciendo, deben fortalecer y emplear mejores instrumentos.

Tiene un proyecto de fortalecimiento democrático conjunto

- El PNUD abre puertas
- Tiende a ser el protagonista
- Se quedan cortos en fortalecer capacidades
- Deberían hacer un esfuerzo mayor en este campo
- Ha sido difícil porque el PNUD es la agencia ejecutora y no entiende lo que es operar juntos
- Ahora se busca más una gestión compartida.

América Latina es un nicho el PNUD debería ser un socio estratégico de la cooperación internacional. Debería tener mayor presencia en todas las instituciones para prestar sus servicios Capacidad. Se habla de debilidad institucional, trabajamos todos los años y sigue el problema; el PNUD podría hacer esto con mucha ventaja por su alcance internacional.

Sobre los instrumentos

Preguntas:

- “Hasta que nivel sirven estos 4 instrumentos; es un mayor ejercicio burocrático.”
- ¿Esto es con metas de 5 años? Es mucho y se debe adecuar a la dinámica del país 2 años.”
- “1 año de UNDAF y necesitan una reprogramación? no contiene”

“Son documentos muy grandes en base a cuestiones muy generales de muchos países y no tan específicos para Bolivia”

“4 instrumentos parecen excesivos; ¿Cuál de las estrategias es general y cual es específica?”

Sobre el horizonte de planificación

“Una organización como PNUD debe tener planes de 5 años es bueno, pero cada año debe rever los planes.”

“En una estrategia de planificación se debe encarar el corto, mediano y largo plazo”

“Periodo muy largo tres años ya es mucho para Bolivia. Debemos trabajar pensando más en el corto plazo,”

“La planificación estratégica debe ajustar objetivos cada año, como cambian algunos indicadores. Bolivia es un país más dinámico.”

Coordinación

“PNUD debería ser el ejemplo de trabajar con otros y con los actores locales.”

“No participamos aunque hemos convergido p Ej. En la Asamblea Constituyente. Tenemos lógicas de trabajo totalmente distintas, con formas y objetivos”

“Ha sido importante pero difícil coordinar. “

“Se puede trabajar de manera más coordinada”

9.2.3.2. RECOMENDACIONES

Sobre los instrumentos

- “Ajustar instrumentos y desburocratizar”
- “Viendo los instrumentos de arriba abajo ver mejor la forma de ir de abajo a arriba y rever sus instrumentos nuevamente”
- “Como evalúan los 4 instrumentos, implica altos costos”
- “Este ejercicio debería ser una práctica siempre para tener instrumentos de corto plazo junto a los de largo plazo”
- “Ideal indicadores para estos dos niveles”
- “Que opina PNUD de ellos mismos y el feed back de las contrapartes, que opinan sus clientes.”
- “Hacer un Business Plan cada 2 o 3 años y ajustarlo periódicamente.”

Coordinación

- “Mejorar la capacidad de coord. Entre y con las agencias”
- “Se debe hacer un trabajo más coordinado también respecto a las temáticas (combinar las agendas)”
- “Ello implica una nueva estrategia de relacionamiento.”

Desarrollo de capacidades

- “Ser ejemplo en el traspaso de capacidades”
- “La administración de fondos puede ser también transferencia de capacidades”
- “Se debe paralizar con el desarrollo de capacidades”
- “Ser más autocrítico de sus acciones”

Relevancia y pertinencia

- “¿La relevancia y pertinencia a partir del PND es suficiente?”
- “Ver de qué forma quieren trabajar los socios para relacionarse.”
- “PNUD ejecuta proyectos concretos caen en proyectitis”
- “La administración deja mala imagen para el PNUD”

9.2.4. Entrevistas en Prefecturas- Contrapartes 2008-2012

9.2.4.1. Resultados más relevantes obtenidos del programa de cooperación

“El programa de cooperación ha permitido obtener resultados de 100 % de ejecución, por primera vez en la institución...”

“El programa ha permitido alcanzar aumento de la red en un 100 %, reducido el alquiler de equipos en un 50 %”

“Se ha logrado un importante número en empleos generados y capacitaciones en áreas deprimidas”

En general los resultados obtenidos con los programas son relevantes para las contrapartes. Las contrapartes han manifestado satisfacción con los logros obtenidos.

Algunos programas están en fase de diseño, otros han mostrado resultados parciales¹⁵ y otros han tenido importantes logros como los mostrados en el cuadro. En la prefectura de Chuquisaca el programa del PNUD es el único vigente para la Secretaría de Desarrollo Humano.

Los resultados relevantes identificados son:

- Reducción de la desnutrición.
- Seguro de Salud Diseñado
- Proveeduría (Bienes y Servicios). Si bien se percibe que en algunos casos los procesos son lentos, el terciarizar ha permitido librarse de presiones locales, alcanzar eficacia y sobre todo transparencia.
- Diseño de POA's municipales, Planes Departamentales efectuados
- Intercambio de experiencias.
- Número de empleos generado.
- Personas capacitadas para mejora en oportunidades laborales.
- Resultados en indicadores de Objetivos del Milenio.
- Altos niveles de coordinación obtenidos.
- Planes estratégicos diseñados.
- Mejoramiento vial iniciado.
- Reingeniería institucional iniciada, gobierno electrónico, ventanilla única.
- Fortalecimiento Institucional (Centro de Operaciones de Emergencia en operación)
- Líneas de base levantadas.

9.2.4.2. Contribución de los Resultados al Desarrollo Nacional

“La ejecución del 100 % contribuye al desarrollo departamental, por ende al desarrollo nacional”.

“A través de la superación nutricional se logra desarrollo ya que la misma es la base del desarrollo productivo.”

Se tiene la percepción de que los importantes resultados obtenidos contribuyen al desarrollo nacional, partiendo de lo local. La mayoría de los programas son modelos replicables en otras regiones. Esto es también cierto para los programas que han alcanzado únicamente resultados parciales.

Para el caso especial de la proveeduría, se tiene la percepción de que se dio un paraguas de transparencia, sobre todo en adquisición de equipos¹⁶. Los liberó ser sujetos de presiones respecto a la adquisición de equipos y bienes, y permitió que se optimice los fondos disponibles para la adquisición de equipos, incluyendo liberación impositiva. (Superaron problemas del pasado y pudieron adquirir más equipos que en el pasado). Ello permitió ampliar el alcance de los recursos.

¹⁵ En el caso de los ODM el obtener resultados parciales es lógico.

¹⁶ Aunque se mencionó un caso que es sujeto de investigación por problemas en el cumplimiento de las especificaciones, existe una opinión positiva.

9.2.4.3. Desarrollo de Capacidades en el Enfoque de Trabajo

“El enfoque está orientado al desarrollo de capacidades, existe un alto intercambio de experiencias”

“El proceso involucra un trabajo conjunto con especialistas contratados por PNUD”

En general se considera que el desarrollo de capacidades está presente en el enfoque de trabajo del PNUD, principalmente a través de transferencia de conocimientos y experiencias. Se considera que se logra consenso en los procedimientos y procesos a emplearse.

Se considera que esto es fundamental para el logro de los resultados. Se considera que ésta modalidad de transferencias puede ser difundida internamente.

Mayor frecuencia de visitas de consultores

Se consideran tres áreas principales donde es fundamental la capacitación:

- Descentralización
- Gobernabilidad
- Sistema participativo a través de la participación popular.

Existen casos donde todavía no se efectuó el desarrollo de capacidades, por estar en fase de arranque, pero se hicieron diagnósticos y se espera la implementación.

9.2.4.4. Áreas de Incidencia a Adoptar

Las siguientes áreas han sido identificadas por los entrevistados para acciones nuevas del PNUD:

AREA	COMENTARIO
1. Diálogo departamental	Apoyo para desarrollar las conclusiones y dar continuidad al Proyecto y Para clarificar temas de gobernabilidad y limar de susceptibilidades de la población
2. Aporte económico	Lo que se ha hecho, se ha hecho con plata de la región se esperaría tener un apoyo más completo. Se espera que coloquen fondos reales y efectivos. También se espera mayor contribución de expertos
2. Cumplimiento ODMs	Algunos indicadores y metas no se podrán alcanzar (salud, servicios básicos) Se pide oficina regional para la coordinación permanente.
3. Caminos, red caminera, puentes	
4. Energía	
5. Escuelas	Equipamiento, postas, hospitales
6. Educación	Considerando la currícula del gobierno
7. Género	Ayuda en atención médica, educación, concientización en casos de agresión física. Fomento a Igualdad de Oportunidades
8. Planificación	Definición de Estrategias, gestión por resultados, seguimiento y actualizaciones.
9. Gestión de la basura.	
10. Capacitación en proyectos productivos sostenibles	
11. Transparentar procesos de adquisiciones y licitaciones.	Proveniente de la misma contraparte que presentó algunos problemas con adquisición.
12. Programas de Empleo	
13. Estudios, diagnósticos situacionales, socioeconómicos.	
14. Conseguir financiamiento	Lo que se ha hecho, se ha hecho con plata de la región se esperaría tener un apoyo más completo. Se espera que coloquen fondos reales y efectivos. También se espera mayor contribución de expertos
15. Estructuración de alianzas.	
16. Programas de Rescate	SAR
17. Diálogo departamental	Apoyo para desarrollar las conclusiones y dar continuidad al Proyecto y Para clarificar temas de gobernabilidad y limar de susceptibilidades de la población
18. Cumplimiento ODMs	Algunos indicadores y metas no se podrán alcanzar (salud, servicios básicos) Se pide oficina regional para la coordinación permanente.

9.2.4.5. Innovación de los enfoques y áreas de Trabajo

“Todo el procedimiento es serio e interesante...los enfoques son tradicionales...”

“Son innovadoras, lo principal es la orientación al resultado...”

En general se tiene la impresión de que los enfoques son innovadores. Se considera una orientación y compromiso a los planes departamentales y municipales de desarrollo. Consideran importante los enfoques de igualdad de género y de derechos humanos. En el caso de los ODM, se considera que el fortalecimiento a los GM es innovador y especialmente orientado al cumplimiento de los ODM.

9.2.4.6. Consideraciones acerca de la sostenibilidad de las acciones de trabajo

Se considera que el desarrollo de capacidades es clave para la sostenibilidad. Además se considera que se deberían utilizar consultores de la región para facilitar la transferencia de conocimientos. Se deben considerar las transferencias de recursos, como el software, etc.

Se sugiere analizar mecanismos para que exista corresponsabilidad ya que ésta contribuye a la sostenibilidad. Otra consideración es la voluntad política para lograr sostenibilidad.

En algunos casos se sugiere el desarrollo de marcas (“Bebe churo y sanito”; “Nutribebe”; “Guardianes de la Salud”, etc.) para los programas. Una vez posicionada la marca, se asegura la sostenibilidad ya que la gente reclama la marca (por ende el programa) y esto otorga sostenibilidad de los proyectos.

9.2.4.7. Varios

- En Santa Cruz y Chuquisaca se ha sugerido una regional, que puede ayudar a superar burocracia.
- Se recomienda enfatizar acciones de proveeduría internacional.
- Se tiene la percepción que el overhead cobrado del 7 % es justo.
- Los campesinos en Tarija opinan que los costos de administración son elevados, por eso se desestimó trabajar con el PNUD.
- En la alcaldía de Sucre existen varias oportunidades para el PNUD.

9.2.5. Visión de Otras Agencias del SNU

A continuación se muestran observaciones y comentarios de representantes de otras agencias del SNU en relación a las siguientes preguntas:

9.2.5.1. Calidad de los instrumentos de planificación

El UNDAF es un instrumento marco, es un instrumento global donde cada agencia encuentra los elementos donde posee más potencial, sin embargo hasta el momento no ha tenido evaluaciones para saber cual es el grado de cumplimiento del mismo.

Las ventanas por otro lado han mostrado que no hay ningún grado de coordinación entre las agencias del SNU. De alguna manera también existe una subcultura de protección entre las agencias y de las agencias entre si.

El UNDAF ha presentado un avance significativo en el enfoque de derechos humanos., lo que ha significado un cambio de paradigmas dentro de la estructura de las UN y en función de las demandas del país.

9.2.5.2. Calidad de la RP

Los instrumentos respecto a su calidad técnica y su formulación cumplen con las expectativas que se esperan por parte del PNUD. Sin embargo es pobre, principalmente en el elemento de consenso entre contrapartes y los beneficiarios directos.

Los instrumentos, en especial el RP, crean distorsiones en la cooperación internacional que lo ve al PNUD como la agencia que aglutina a todos, porque las agencias que componen el SNU tienen los mismos instrumentos, y la pregunta sería ¿y tu RP? ¿Tú también has hecho RP? Por tanto da a suponer que este es un instrumento inventado que no ha sido coordinado con el SNU, o en su defecto se lo está probando, pero esta situación trae distorsiones a la misma relación que se va a tener a futuro con la cooperación.

Este es uno de los problemas del RP, porque no ha sido consultado con las agencias en un marco de armonización.

En el caso del PNUD la calidad de los instrumentos se ha resentido debido al elemento de articulación y participación de las instituciones portadoras de obligaciones y de los titulares de derechos. Esto ha presentado una desconfianza en el tema de rendición de cuentas y poca transparencia. Esto puede deberse por la calidad de los instrumentos, o en su defecto, por la cantidad de los instrumentos.

Con salvedades, el SNU y en particular el PNUD, tiene 4 instrumentos, todos orientados al largo plazo. ¿En este sentido cual es el instrumento de corto plazo? En este sentido se debe incluir la perspectiva del Annual Work Plan, como el instrumento de corto plazo.

El AWP se elabora participativamente con el gobierno, se incluyen indicadores y presupuesto. El mismo se evalúa cada año. Este AWP se puede elaborar uno por contraparte o en su defecto por output del UNDAF. En este sentido, aplicando correctamente estos instrumentos, puede no ser necesario formular un RP.

Además, si los instrumentos se hubieran realizado de manera conjunta con las instituciones del gobierno, y en lo posible con las instituciones de la sociedad civil, no sería necesario realizar una RP. Es más complicado, pero el resultado sería unos instrumentos más sostenibles.

Por otro lado no hay un instrumento coordinador a nivel Inter-agencial anual, que ayude a integrar los elementos comunes de cada una de las agencias que componen el SNU.

Hay la percepción del que PNUD hace de todo.

9.2.5.3. Recomendaciones al rol del PNUD en Bolivia

"Esta bien ser director de orquesta, pero tampoco pretender tocar todos los instrumentos".

- Que tengan el enfoque de derecho.
- Jugar más como articulador que como ejecutor, es decir, que coordine el trabajo de las agencias que componen el SNU en los campos en que cada uno tiene potencialidades de ser explotadas, sin que signifique que el PNUD no pueda participar.
- Aplicar todos los instrumentos de manera adecuada y oportuna.

- Hacer más participativos los instrumentos de planificación, con un énfasis mayor en la rendición de cuentas.

- En el PNUD hay dos maneras de ejecución de proyectos. Una NEX, que se ejecutan con los sistemas nacionales existentes, y otra DEX, que crea unidades nuevas para su ejecución. Ambos elementos pueden ser idóneos para crear y transferir capacidades, tanto al gobierno como a los beneficiarios directos.

9.3. PARTICIPANTES EN TALLERES Y ENTREVISTAS

TALLER CONTRAPARTE 2003 - 2007 " PNUD " 15 DE ABRIL 2009

NOMBRE	INSTITUCION	CORREO ELECTRONICO	CELULAR	TELEFONO
Gonzalo Mérida	Independiente	gonzalomeridac@gmail.com	77258058	2424612
Alex Suarez	Min.Medio Amb. y Agua	asuarez.o3@hotmail.com		2412949
Roxana Urdanivia	Min.Medio Amb. y Agua	roxurdaniv@hotmail.com		2420296
Guadalupe Cajias	M C A	lcajiasmca@gmail.com		2119241
Ricardo Paz	U C A C	ricardopazb@gmail.com	70613745	
Mario Baudoin	Museo Nac. Hist. Nat.	mariobaudo@gmail.com		2795364

TALLER CONTRAPARTE 2008-2012 " PNUD" 29 DE ABRIL 2009

Franklin Mauricio Troche Clavijo	Banco Central de Bolivia	ftroche@bcb.gov.bo	70129934	
Marcos Ríos Vacaflor	Banco Central de Bolivia	mrrios@bcb.gov.bo		2303209
Mauricio Bustillo P.	Senamhi	maubustillo@hotmail.com	72254329	
Ma. Tereza Durán H.	Senamhi	pinkyduràn@hotmail.com	72048184	
Wilma Palenque	Corte Nacional Electoral	wilma.palenque@cne.org.bo	70621184	
Ximena Centellas	Vicepresidencia	malvadisimaximec@gmail.com	70540040	
Astrid Boutier Z	DGMACC	astridboutierzuleta@yahoo.es	79102907	
Franklin Condori	Min. Defensa Civil	fcondori@gmail.com	70621730	
Virginia Aillón	Ministerio transparencia	virginiaaillon@gmail.com	73253412	
Roland Pardo	Udape	rpardo@udape.gov.bo	70575960	
Ekatherine Murillo	Udape	kmurillo@udape.gov.bo	76204226	
Juan Téllez	Min. Planeamiento y Desar	juan_tellez@acedi.ca	71814431	
John Vargas Vega	Min. Planeamiento y Desar	jovarveg@yahoo.com	73519938	
Jaime Aguilar	MTILCC	jaquilarpa@hotmail.com	71952338	
Miguel A. Rojas	Consultor	mrojascastroq5@hotmail.com	72548111	
Juan C. Pinto Q.	Repac	utopiaic@yahoo.com	72050871	

TALLER COOPERACION INTERNACIONAL "PNUD" 30 DE ABRIL 2009

Virginia Beramendi	FDGA Internacional	v.beramendi-heine@idea.int		2775252
Marjolein Ooijevaal	Banco Mundial	mooijevsar@worldbank.org		2153357
Toshiko Hattori	Jica	hattori.toshiko@jica.go.jp		2421111
Mario Valori	USAID	mvaloripusaid.gov		2786585
Mila Reynolds	Padep/Gtz	mila.reynolds@padep.org.bo		2440715
Mariano Perales	Banco Interamericano	marianop@iadb.org		2351221
Silvio Zala	Cooperación Italiana	silviozala@utlAmericas.org		2788001
Irene Lobo	Coop. Española AECID	irene.lobos@aecid.bo		2433515

TALLER CON PERSONAL OFICINA PNUD 21 DE MAYO 2009				
Yoriko Yasukawa	Representante Residente			
Cielo Morales	Representante Residente Adjunto			
Cristian Jette	Oficial de Programa			
Vivian Arteaga	Oficial de Programa			
Andrés Careaga	Oficial de Programa			
Patricia Vásquez	Oficial de Programa			
Rocío Chaín	Oficial de Programa			
Liliana González	Oficial de Programa			
Tatiana Jordán	Oficial de Programa			

TALLER CON AGENCIAS DEL SNU 1 DE JUNIO 2009				
César Sevilla	ONUDI			
Gonzalo Flores	FAO			
Pedro Vera	UNCHR			
Sergio Torres	PMA			
Gordon Jonathan Lewis	UNICEF	ENTREVISTADO		

PERSONAS ENTREVISTADAS EN LA CIUDAD DE SANTA CRUZ DE LA SIERRA

NOMBRE Y APELLIDO	INSTITUCIÓN
Roly Aguilera	Secretario General. Prefectura de Santa Cruz
Alcides Vargas	Sec. Des. Humano. Prefectura de Santa Cruz
Vladimir Peña	Sec. Justicia. Prefectura de Santa Cruz
Luis Alberto Castro	Sec. de Obras Públicas. Prefectura de Santa Cruz
Jorge Amantegui	Bol 56867 Modernización institucional gobierno departamental
Carlos Hugo Molina	Ex Ministro de Participación Popular
Roberto Barbery	Ex Ministro de Participación Popular

PERSONAS ENTREVISTADAS EN LA CIUDAD DE SUCRE

NOMBRE Y APELLIDO	INSTITUCION
Sabina Cuellar	Prefecta de Chuquisaca
Juan Salinas	Secretario General Prefectura
Gonzalo Pallares	Secretario General DD.HH Chuquisaca
Gonzalo Villafán	Serv. Dptal Caminos SEDCAM
Mario Oña -Rudy Alvez	Alcaldía de Sucre

PERSONAS ENTREVISTADAS EN LA CIUDAD DE TARIJA

NOMBRE Y APELLIDO	INSTITUCION
Ernesto Fárfan	Sec. Desarrollo Económico Prefectura Tarija
Miguel Rojas	Serv. Deptal Caminos SEDECA (Tarija)
Adel Cortez	Ex Prefecto de Tarija
Luis Alfaro	Federación Campesinos Tarija