

Fomento a la construcción de capacidades en relación a las políticas públicas apoyadas por Contratos de Reforma Sectorial (CRS) en Bolivia (DCI-ALA/2014/025-058)

Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo presupuestario sectorial en Bolivia (DITISA)

Informe final de la Misión Corta Duración

Elaboración de un marco de evaluación de desempeño para la Estrategia Nacional de Desarrollo Integral y Sustentable de las Zonas productoras de Coca (ENDIS) (DI-013)

Contrato n° DCI/LA/2017/392-699
N° de identificación: EuropeAid/138320/IH/SER/BO



Proyecto Financiado por la
Unión Europea



Implementada por el consorcio:
AGRER — AECOM — TRANSTEC
La Paz/Bruselas, febrero 2019

Disclaimer:

Este informe ha sido elaborado por el consorcio AGRER/AECOM/TRANSTEC con financiamiento de la Unión Europea. Las opiniones aquí expresadas son del consultor y no expresan necesariamente las de la Comisión Europea.

**Fortalecimiento de la capacidad institucional en los
sectores de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de
drogas y seguridad alimentaria para una eficiente
gestión del apoyo presupuestario sectorial en Bolivia
(DITISA)**

Contrato N° DCI/LA/2017/392-699

Misión DI-013: Elaboración de un marco de evaluación de
desempeño para la Estrategia Nacional de Desarrollo Integral y
Sustentable de las Zonas productoras de Coca (ENDIS)

Informe final

Autor:

Javier Carmona

La Paz / Bruselas, febrero 2019

Consorcio AGRER – AECOM – TRANSTEC





Contenido

1. Objetivos y alcances de MCD	5
2. Condicionantes y limitaciones.....	5
3. Metodología de la MCD	7
4. Anexos	13



1. Objetivos y alcances de MCD

Esta MCD se enmarca en el programa “Fortalecimiento de la capacidad institucional en el sector de Desarrollo Integral, Tráfico Ilícito de Estupefacentes y Seguridad Alimentaria para una eficiente gestión del Apoyo Presupuestario Sectorial en Bolivia (DITISA), cuyo objetivo general es “Contribuir a una mejor y más efectiva ejecución de las políticas sectoriales apoyadas por la cooperación bilateral de la UE incrementando la capacidad de las instituciones nacionales y otros actores para diseñar e implementar sus planes y estrategias de forma eficiente y oportuna”.

Como se menciona en los TdR, esta misión de corta duración tiene como **objetivo general** “Contribuir a una mejor planificación de estrategias públicas, su ejecución y seguimiento”. Los objetivos específicos que se plantearon inicialmente para el MED fueron:

- Formular indicadores de resultado, efecto, impacto y otros pertinentes, para cada componente, objetivo específico y resultado de la ENDIS.
- Proponer una metodología para la evaluación/medición de los indicadores durante el período de tiempo programado para la ejecución de la estrategia y metas para cada indicador.
- Proponer una metodología para el levantamiento de una línea de base de los indicadores formulados en los territorios de acción de la ENDIS.

Dadas las circunstancias de desarrollo del diseño de la ENDISC (ver capítulo siguiente), el primer paso ha sido elaborar el marco teórico de cada uno de los componentes. Sobre esta base se han formulado los indicadores para los distintos niveles de la cadena de resultados, incluyendo el método de cálculo para cada uno ellos. En los indicadores sobre los que había información también se han incorporado línea de base y meta. Sin embargo, para otros no ha sido posible, debido entre otras cuestiones, a la falta de desarrollo de los proyectos de los ENDISC y no contar con el presupuesto que requiere cada uno de ellos. Se ha priorizado el diseño del marco teórico de los componentes frente a la metodología del levantamiento de la línea de base ya que no es posible elaborar un MED sin un marco del diseño de un programa, aunque sea teórico.

2. Condicionantes y limitaciones

La principal limitación encontrada ha sido que el programa ENDISC no está elaborado en la complejidad ni el detalle necesario. Un sistema de monitoreo y evaluación depende en gran medida del diseño del programa, y si éste no está no está diseñado ni siquiera existe la base sobre la que incorporarlo al sistema. A continuación, se desganan los elementos que se consideran necesarios para finalizar el diseño del programa y que por lo tanto han afectado al diseño de la MED:



- El diagnóstico del documento ENDISC consiste en un mapeo de las zonas de intervención del programa sobre el número de habitantes, la situación de pobreza de la población, la actividad productiva que desarrollan los habitantes y el contexto de los servicios básicos (educación, salud, agua y saneamiento e insumos energéticos). Todos los datos proporcionados son genéricos y basados en la encuesta del INE del año 2012. Así, no existe un diagnóstico actualizado en cada una de las zonas de intervención sobre los principales aspectos que el programa pretende trabajar: a) desarrollo productivo y económico; b) medidas de control de la producción y comercialización de la hoja de coca para cumplir la ley; c) fortalecimiento organizacional; d) desarrollo humano y social; e) medio ambiente.
- Hasta el momento no se ha elaborado una estrategia de intervención concreta para cada una de las zonas geográficas de intervención (Yungas de La Paz, Trópico de Cochabamba), ni tampoco atendiendo a la diferencia entre zonas autorizadas de producción según la Ley 906, zonas en riesgo de expansión o zonas de emigración desde otros municipios.
- La cadena de resultados presentada en la matriz de planificación carecía de una coherencia interna sólida. Existían numerosos saltos entre unos niveles y otros que hacían poco probable que un nivel de la cadena de resultados llevara al inmediatamente superior.
- Los distintos proyectos que apoyarán a la estrategia ENDISC aún no están definidos ni presupuestados, es decir se desconoce qué servicios o productos se necesitan para alcanzar los objetivos y cuanto costarían.
- Aún se tiene que analizar qué intervenciones, proyectos...etc., realizan los distintos actores públicos (o privados) en las zonas de intervención u otros potenciales que pretendan desarrollar. Esto es especialmente destacable respecto a actores que no pertenezcan al Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras.

En definitiva, el proceso sistemático de diseño y planificación de cualquier programa o proyecto está por realizarse. En parte, a través de la reconstrucción del modelo lógico de cada uno de los tres componentes que pretende trabajar la ENDISC, 1. Desarrollo productivo; 2. Desarrollo Humano y social; 3. Medio ambiente, se ha desarrollado la base sobre la que establecer la MED. Sin embargo, sin el diagnóstico en cada zona de intervención ni la estrategia que se implementará, la MED no ha podido concretarse en cada una de ellas. A esta circunstancia también ha afectado la ausencia del desarrollo de los proyectos específicos y el presupuesto que tienen asignado.

Por otro lado, la falta conocimiento del trabajo de otros actores públicos y ministerios fuera del MDRyT en las zonas de intervención, ha imposibilitado profundizar en la MED de los componentes de Desarrollo Humano y de Medio Ambiente. Lo único que se ha podido llevar a cabo ha sido un borrador de la reconstrucción teórica de la lógica de intervención para cada uno de los componentes y una propuesta de indicadores en los distintos niveles de la cadena. Sin embargo, al no haber podido contactar con otros



ministerios ni tener claras qué líneas de trabajo se van a desarrollar, no se validado ni la lógica de intervención ni los indicadores con las instituciones que en el futuro deberían liderar estos componentes de la ENDISC.

3. Metodología de la MCD

Para atender a los objetivos mencionados en el capítulo 1 se diseñó la metodología correspondiente. Ésta se ha desarrollado en base a cinco etapas: (1) Análisis del contexto del programa ENDISC, (2) Diseño del Marco de Seguimiento y Evaluación (matriz de indicadores), (3) Selección las actividades de seguimiento y evaluación, (4) Presentación del MED a los principales actores y (5) Redacción de los Informes: Informe MED ENDISC e Informe Final

1. ANÁLISIS DEL CONTEXTO DEL PROGRAMA ENDISC

El análisis de contexto ha permitido conocer el marco en el que desenvuelve el programa, desde el punto de vista de la temática de la intervención y la organización que lo gestiona. Además, ha acotado las necesidades informativas que requieren los destinatarios del sistema de seguimiento y evaluación, y ha estudiado la consistencia y coherencia interna del marco lógico del programa.

Se llevaron a cabo las siguientes actividades para analizar el contexto:

1.1. Entrevistas con los actores clave

En esta primera etapa, se llevaron a cabo entrevistas con representantes de la Asistencia Técnica DITISA, la Delegación de la Unión Europea, Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, Viceministerio de Coca Y Desarrollo Integral Y FONADIN.

1.2. Revisión documental

Se analizó la información relevante que existía del programa ENDISC y se revisó bibliográfica sobre la temática objeto del programa y evaluaciones y estudios de proyectos similares.

1.3. Taller de presentación elaboración MED

En un taller con los principales actores de la ENDISC (DITISA, DUE, MDRyT, VCDI), se presentaron los objetivos del MED, las principales limitaciones encontradas hasta ese momento y el trabajo para desarrollar la MED. También se organizaron grupos de trabajo como prueba piloto de la reconstrucción de las cadenas de resultados.



1.4. Análisis de actores

El responsable del programa ENDISC es el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, y en concreto la Dirección General de Planificación la encargada de su diseño, coordinación en la ejecución del programa y de la elaboración de la MED. Así, la DGP ha sido la institución principal con la que se ha trabajado.

Dentro del MDRyT, varias instituciones estarán involucradas en la ejecución de los proyectos:

- Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral – VCDI. Dentro del VCDI, hay dos instituciones de especial relevancia:
 - o Dirección General de Comercialización e Industrialización de la hoja de Coca- DIGCOIN
 - o Dirección General de Desarrollo Integral de las Regiones Productoras de Coca- DIGPROCOCA
- El Fondo Nacional de Desarrollo Integral – FONADIN
- Instituto Nacional de Reforma Agraria – INRA
- Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal – INIAF
- Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria - SENASAG
- Programa EMPODERAR (PAR)

A su vez, el Observatorio Agroambiental y Productivo – OAP, tiene un rol destacado en el MED, ya que será el encargado de recoger la información, tanto primaria como secundaria.

Por otro lado, debido al enfoque integral y multisectorial de la ENDISC, el liderazgo último del programa correrá a cargo del Consejo Nacional de Revalorización, Producción, Comercialización, Investigación e Industrialización de la Coca – CONCOCA, que está presidido por el ministro del MDRyT y cuya Secretaría corre a cargo del VCDI. El CONCOCA está conformado por los ministros y ministras de los siguientes ministerios:

- Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras;
- Ministerio de Relaciones Exteriores;
- Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural;
- Ministerio de Salud;
- Ministerio de Culturas y Turismo;
- Ministerio de Gobierno;
- Un representante de las organizaciones sociales matrices de productores de coca, por departamento productor.

La ENDISC también necesitará que se involucren en su desarrollo otros ministerios, sus viceministerios y entidades desconcentradas, en coordinación con el CONCOCA:

- Ministerio de Educación: Viceministerio de Ciencia y Tecnología; Viceministerio de Educación Alternativa y Especial



- Ministerio de Medio Ambiente y Agua: Viceministerio de Agua Potable y Saneamiento Básico; Viceministerio de Medio Ambiente Biodiversidad Cambio Climático y de Gestión y Desarrollo Forestal; Viceministerio de Recursos Hídricos y Riego; Servicio Nacional de Áreas Protegidas - SERNAP
- Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda: Viceministerio de Vivienda; Viceministerio de Telecomunicaciones; Viceministerio de Transportes
- Ministerio de Energías: Viceministerio de Electricidad y Energías Alternativas

En el nivel regional/local las siguientes entidades públicas:

- Gobiernos Autónomos Departamentales (GADs)
- Gobiernos Autónomos Municipales (GAMs)
- Mancomunidades de Municipios
- Entidades públicas departamentales desconcentradas
- Universidades Públicas

A su vez, las organizaciones productoras de coca de las zonas de intervención serán actores involucrados en el programa.

Por el momento, los actores del CONCOCA y demás instituciones fuera del MDRyT no han participado en el diseño de la ENDISC, y por lo tanto tampoco en la elaboración del MED.

1.5. Reconstrucción de las cadenas de resultados

El trabajo realizado en las actividades anteriores sirvió para conocer el estado de situación del programa ENDISC y las necesidades informativas de los distintos actores. Así, se detectaron las limitaciones del programa que a su vez han sido las limitaciones para elaborar el MED (ver capítulo anterior). De forma resumida, el programa aún no estaba (ni está en la actualidad) diseñado siguiendo un proceso sistemático de planificación, y la matriz de planificación tenía carencias en cuanto a la definición de los objetivos y la coherencia interna de la cadena de resultados.

Así, se dedicó un tiempo considerable de esta primera etapa de la consultoría a la reconstrucción del modelo lógico¹ de los tres componentes del programa ENDISC (ver Anexo I):

- Desarrollo económico y productivo
- Desarrollo humano y social
- Medio ambiente.

1.6. Presentación y validación de las cadenas de resultados

¹ El modelo lógico describe el camino para alcanzar los resultados a través de la cadena de resultados. Y es el marco sobre el que se estructura el marco de seguimiento y evaluación y la estructura futura de análisis del MED.



La reconstrucción de las cadenas de resultados fue presentada y consensuada con los principales actores del programa ENDISC: MDRyT, VCDI, DUE y DITISA

2. DISEÑO DEL MARCO DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN (MATRIZ DE INDICADORES)

En base al modelo lógico reconstruido en la etapa anterior se ha elaborado el marco de seguimiento y evaluación, es decir se incorporaron los indicadores, y los elementos que los acompañan, en cada uno de los niveles de la cadena de resultados. Dadas las limitaciones mencionadas en el capítulo 2, este trabajo se ha realizado únicamente con el componente 1 del programa.

Para este trabajo se han realizado las siguientes actividades:

2.1. Establecimiento de los indicadores:

Los indicadores son lo que observamos para verificar sí (o en qué medida) es cierto que se están haciendo progresos hacia los objetivos. Se han establecido para cada uno de los resultados del modelo lógico del componente de Desarrollo económico y productivo. Las acciones para definir los indicadores han sido las siguientes:

- Lluvia de ideas entre el equipo técnico de la DGP y los responsables temáticos de DITISA y los gestores del programa
- Reuniones con los expertos de las principales instituciones que van a gestionar los proyectos dentro de las instituciones del MDRyT (FONADIN, VCDI, DIGCOIN, DIGPROCOCA), y con otros actores (OAP, SENASAG, INRA, EMPODERAR, UNODC...etc.), para consultar y consensuar los indicadores y los elementos que les acompañan del resultado que les compete.
- Buscar indicadores en bases de datos ya existentes y bibliografía sobre la temática relevante

2.2. 2. Elaboración de las cadenas de indicadores:

Al igual que las cadenas de resultados pretenden que los niveles inferiores apoyen en su conjunto al nivel inmediatamente superior, los indicadores asociados a los objetivos tienen la misma lógica. Así, se elaboraron las cadenas de indicadores para cada uno de los componentes (ver Anexo II).

Las cadenas de indicadores de los componentes II y III se ajustarán una vez que éstos se diseñen con los ministerios responsables y se definan los proyectos asociados. Aún así se incorpora el trabajo desarrollado junto con la DGP para que sirva como base:

2.3. Establecimiento de los elementos que acompañan al indicador:



Los elementos que acompañan a los indicadores para darles consistencia y concreción son los siguientes:

- *Nivel de la cadena de resultados al que está asociado el indicador:* resultado 1er nivel, resultado intermedio, resultado, impacto
- *Código:* referencia numérica del indicador
- *Nivel MED:* enfoque metodológico del indicador
- *Descripción/ Justificación:* descripción simple y breve del indicador y su justificación.
- *Línea de base:* situación previa a la intervención, con respecto a la cual se puede valorar el progreso o se pueden hacer comparaciones
- *Método de cálculo:* Información relativa a los procedimientos utilizados en la producción del indicador. Se especifica la fórmula de calcular el indicador.
- *Periodicidad de las mediciones:* Frecuencia de la producción del indicador
- *Fuente de datos:* Fuente que origina el dato (encuesta, censo, registro administrativo, evaluación externa, entrevista...etc.)
- *Metas:* punto final que se pretende alcanzar en el indicador (resultado)
- *Limitaciones:* pueden ser restricciones técnicas, coberturas espaciales, series de tiempos o limitaciones en la comparabilidad.

Este trabajo se ha realizado de manera consensuada con la Dirección General de Planificación del MDRyT y también con el apoyo de otras instituciones del Ministerio (FONADIN, VCDI, DIGCOIN, DIGPROCOCA, OAP).

2.4. Determinación del enfoque metodológico del MED

La aproximación metodológica del Marco de Evaluación de Desempeño es distinta según el nivel de resultado y alcance que se pretenda medir:

- **Impacto:** pretende establecer una relación causal entre el programa y una serie de resultados. Busca responder a la pregunta de si el programa (y el conjunto de sus proyectos) es responsable de los cambios en los resultados de interés. Su medición se centra en los niveles superiores de la cadena de resultados y se recogerán datos tanto del grupo de intervención de los programas como de control. Se proponen ocho indicadores de impacto para el componente de desarrollo productivo.
- **Seguimiento:** monitoreo periódico de cambios intencionados o reales en las actitudes o conductas de la población meta o en la calidad de los servicios. En su mayor parte en enfoque se utiliza en los indicadores de los niveles intermedios de la cadena de resultados y se centra únicamente en el grupo de intervención del programa. Para este enfoque se proponen once indicadores para el componente de desarrollo productivo.
- **Gestión/ procesos:** intenta establecer el nivel de calidad o éxito de los procesos de los proyectos del programa ENDISC; por ejemplo, la idoneidad de los



procesos administrativos, campaña de sensibilización, dinámicas internas de las instituciones ejecutoras...etc. Los indicadores asociados a este enfoque se encuentran en los primeros niveles de cadena de resultados. Se proponen nueve indicadores de gestión para el componente de desarrollo productivo

2.5. Elaboración de la Matriz de Indicadores (marco de M&E)

El trabajo desarrollado en las actividades anteriores se ha sistematizado en una Matriz de Indicadores para facilitar el trabajo a los responsables del MED: Anexo III

3. SELECCIÓN LAS ACTIVIDADES DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Una vez establecido el marco sobre el que se va a llevar a cabo el seguimiento y la evaluación del programa, se determinaron las actividades que alimentan el análisis del MED y quienes son los responsables de ejecutarlas. Las actividades se han aglutinado en tres grandes categorías:

- ❑ *Datos / análisis:* implica obtener y analizar la documentación del proyecto que proporciona información sobre el progreso
- ❑ *Validación:* comprobar o verificar si el progreso informado es exacto o no
- ❑ *Participación:* implica conseguir retroalimentación de los asociados y beneficiarios respecto de los avances y las acciones propuestas.

4. PRESENTACIÓN DEL MED

El trabajo resultante de MCD se presentó a los principales actores: MDRyT (DGP), DITISA y DUE. Ver Anexo IV

5. REDACCIÓN DE INFORMES

Por último, se han redactado tanto el Informe MED ENDIS (ver Anexo V) y el presente Informe final de la MCD



4. Anexos
