

Fomento a la construcción de capacidades en relación a las políticas públicas
apoyadas por Contratos de Reforma Sectorial (CRS) en Bolivia 2014/25

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

DI-022 Estudio organizacional y elaboración del manual de organización y funciones (MOF), procesos y procedimientos para el VCDI

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
Bruselas, septiembre 2020

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

DI-022 Estudio organizacional y elaboración del manual de organización y funciones (MOF), procesos y procedimientos para el VCDI

Informe final

Autores: Katia Maric
Diego Giacoman

La Paz / Bruselas, septiembre 2020

Consorcio AGRER – AECOM – TRANSTEC





CONTENIDO

CONTENIDO	1
INTRODUCCIÓN	2
RESUMEN EJECUTIVO	3
OBJETIVOS DE LA MISIÓN DE CORTA DURACIÓN	5
MARCO DE LA MISIÓN.....	6
METODOLOGIA DE TRABAJO.....	7
RESULTADOS ALCANZADOS EN LA MISIÓN.....	10
DESCRIPCIÓN DE LOS PROCESOS PROMOVIDOS	11
Plan de Trabajo (Julio 2020)	11
Diagnóstico del VCDI y FONADIN (Agosto 2020).....	11
Productos 2 y 3.- Propuesta de nueva estructura institucional del VCDI y FONADIN que responda a la normativa actual y Manual de Organizaciones y Funciones (MOF) que responda a la nueva estructura organizativa del VCDI y FONADIN.	12
Producto 4.- Propuesta de mecanismos de coordinación e interrelación entre Direcciones y Unidades dependientes del VCDI y FONADIN.....	13
Producto 5.- Manual de Procesos y Procedimientos (de acuerdo al MOF), otros manuales, reglamentos y protocolos intra e inter-institucionales.	14
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	15

ANEXOS

- Anexo A - Plan de Trabajo
- Anexo B - Diagnostico Institucional del VCDI y FONADIN (Producto 1)
- Anexo C - Cuestionarios organizacional
- Anexo D - Listado de personas e instituciones contactadas
- Anexo E - Manual Organización y funciones VCDI - Prod.2 y 3
- Anexo F - Estructura de Cargos – Productos 2 y 3
- Anexo G - Reglamento de Coordinación - Producto 4
- Anexo H - Manual Macroproceso - Producto 5
- Anexo I - TDRs + Extensión
- Anexo J - Comité Selección
- Anexo K - Hojas de presencia



INTRODUCCIÓN

Agreer como integrante del Consorcio que ejecuta el contrato 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 Contrato LA/2017/392-699 (DITISA) ha realizado una invitación pública para ejecutar la Consultoría "Estudio Organizacional y Elaboración del Manual de Organización y Funciones (MOF), Procesos y Procedimientos para el VCDI y el FONADIN". El proceso de selección y adjudicación se desarrolló de acuerdo con las normas nacionales y las del financiador, el mismo que finalmente adjudicó a los consultores Katia Maric como jefe de equipo y a Diego Giacoman como especialista 2 de la consultoría; definiéndose el inicio formal el 18 de julio de 2020.

La consultoría fue organizada en cuatro fases. La primera fase se inició de inmediato con la preparación del **Plan de Trabajo y Metodología**, aprobado el 2 de julio de 2020. El equipo de consultores inició seguidamente la segunda fase, continuando el trabajo de conocimiento y análisis del funcionamiento del VCDI y del FONADIN, para presentar el primer producto de la consultoría establecido en los TdR, **Diagnóstico del VCDI y FONADIN**, de acuerdo con el cronograma propuesto. La presentación de dicho informe incluyó la identificación, el análisis funcional y de operaciones de los diferentes procesos administrativos financieros y técnicos de ambas instituciones.

El segundo y tercer producto de la consultoría (Diseño de la estructura organizacional del VCDI y del FONADIN, Manual de Organizaciones y Funciones) que propone una nueva estructura organizativa del VCDI y FONADIN, tuvo como objetivo principal ajustar la estructura organizacional del VCDI y del FONADIN de acuerdo a sus mandatos legales y a la nueva Estrategia de Desarrollo Integral de Yungas y Trópico; formalizar los mandatos a través de manuales de organización y funciones. Las propuestas fueron presentadas al grupo de referencia, en una reunión vía Zoom, oportunidad en la que se realizaron comentarios y observaciones a los diseños presentados. Posteriormente, el VCDI y FONADIN entregaron de forma escrita observaciones y sugerencias a los productos; con base en éstos, el equipo consultor ajustó los documentos y los presentó el 10 de septiembre del año en curso.

El cuarto producto, el Reglamento de Coordinación Intra e Interinstitucional, y el quinto, nuevos procesos técnicos y líneas de acción para mejorar procesos administrativos financieros y de financiamiento, fueron elaborados y presentados en las fechas establecidas, se recibieron observaciones y solicitud de complementaciones. El equipo consultor procedió a ajustar los productos y los presentó el 10 de septiembre del año en curso, dando así fin a dicha etapa.

En el Capítulo 2, se resumen los aspectos principales de los productos presentados en cada una de las fases de la consultoría y el proceso que se ha seguido para alcanzarlos. El Capítulo 3 presenta las conclusiones y recomendaciones relacionadas a partir del trabajo de diagnóstico de los procesos actuales y el diseño de una propuesta de nuevos procesos.

El desarrollo de los productos contó con la participación de las distintas unidades del VCDI y del FONADIN involucrados en estos procesos. En el mes de julio y agosto de 2020 se realizaron reuniones de trabajo (vía Zoom) con el grupo de referencia donde se discutieron las diferentes observaciones recibidas y absolvieron



las dudas o comentarios generados al Diagnóstico, estructura organizacional del VCDI y del FONADIN y a los nuevos procesos propuestos y se presentó los productos elaborados en la consultoría. Esto permitió finalizar las versiones finales de los diferentes productos, tomando en cuenta estos criterios.

Finalmente, cabe resaltar que, en el transcurso de la primera quincena del mes de septiembre de 2020, se recibieron en forma escrita las observaciones y sugerencias sobre la estructura organizacional y los procesos e instrumentos propuestos, previstos como parte de los productos de la consultoría.

RESUMEN EJECUTIVO

La “Consultoría denominada "Estudio Organizacional y Elaboración del Manual de Organización y Funciones (MOF), Procesos y Procedimientos para el VCDI y el FONADIN” se desarrolló entre el 18 de julio de 2020 y septiembre de 2020, con un total de 90 días consultor. El objetivo ha sido contribuir al fortalecimiento de la capacidad técnica, administrativa y jurídica del Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral para hacer más eficiente y efectiva la ejecución de su mandato institucional; procurando el desarrollo de una estructura institucional y procesos que permitan lograr los objetivos y resultados trazados en la EDIS YLP – TC, en el marco normativo y en el Marco de Evaluación de Desempeño.

Para cumplir con los cinco productos establecidos en los TdR, se organizó el desarrollo de las actividades en cuatro fases: i) Plan de Trabajo y Metodología, ii) Diagnóstico institucional del VCDI y FONADIN, iii) Diseño nueva estructura institucional del VCDI y FONADIN, manuales y reglamentos. y iv) Presentación Informe Final.

Un detalle específico de los productos desarrollados durante la consultoría, fechas de entrega, recepción de observaciones, ajustes y entrega de productos ajustados, se expone en la tabla siguiente.

Productos contratados	Productos entregados	Fechas de entrega, de observaciones.
FASE DIAGNÓSTICO		
1) Resultado Realizado diagnóstico institucional del VCDI y FONADIN	1: Diagnóstico institucional del VCDI y FONADIN	<ul style="list-style-type: none"> - Entregado en fecha: 20/07/2020 - Observaciones recibidas: 23/07/2020 - Entregado en fecha con ajustes: 02/09/2020 - Observaciones recibidas: - Entregado en fecha con ajustes: 10/09/2020.
FASE DISEÑO		



Productos contratados	Productos entregados	Fechas de entrega, de observaciones.
2) Resultado 2: Presentada y validada propuesta de nueva estructura institucional del VCDI y FONADIN que responda a la normativa actual.	- Propuesta de nueva estructura institucional del VCDI.	- Entregado en fecha: 02/09/2020 - Observaciones recibidas: 02/09/2020 - Entregado con ajustes en fecha: 10/09/2020
	- Propuesta de nueva estructura institucional del FONADIN	- Entregado en fecha: 02/09/2020 - Observaciones recibidas del FONADIN
3) Resultado 3: Elaborado y validado un Manual de Organizaciones y Funciones (MOF) que responda a la nueva estructura organizativa del VCDI y FONADIN.	- Manual de Organizaciones y Funciones (MOF) del VCDI.	- Entregado en fecha: 17/08/2020 - Observaciones recibidas: 02/09/2020 - Entregado en fecha con ajustes: 10/09/2020
	- Manual de Organizaciones y Funciones (MOF) del FONADIN	- Entregado al FONADIN fecha: 13/08/2020 - Observaciones recibidas del FONADIN 16/08/2020 - Entregado al VCDI con ajustes fecha: 17/08/2020
	- Estructura de Puestos del FONADIN.	- Entregado en fecha 25/08/2020 al FONADIN - Observaciones recibidas del FONADIN 26/08/2020 - Entregado en fecha con ajustes al FONADIN 27/08/2020
	Estructura de Puestos de la Unidad de Sistemas de Información y Articulación del VCDI.	- Entregado en fecha 27/08/2020 - Observaciones recibidas: 02/09/2020 - Entregado en fecha con ajustes: 10/09/2020
4) Resultado 4: Proponer mecanismos de	Reglamento de coordinación intra e interinstitucional del VCDI y del FONADIN	- Entregado en fecha: 19/08/2020 - Observaciones recibidas: 02/09/2020



Productos contratados	Productos entregados	Fechas de entrega, de observaciones.
coordinación e interrelación entre Direcciones y Unidades dependientes del VCDI y FONADIN.		- Entregado con ajustes en fecha: 10/09/2020
5) Resultado 5: Elaborados y validados un Manual de Procesos y Procedimientos (de acuerdo al MOF), otros manuales, reglamentos y protocolos intra e inter-institucionales.	<ul style="list-style-type: none"> - Manual de macroproceso de regulación y control de la cadena de valor de coca - Líneas de acción para realizar mejoras a los procesos administrativos financieros que coadyuven a un funcionamiento efectivo del VCDI y FONADIN. - Líneas de acción para la gestión de financiamiento - Apoyo Presupuestario Sectorial. 	<ul style="list-style-type: none"> - Entregado en fecha: 02/09/2020 - Observaciones recibidas: 02/09/2020 - Entregado en fecha con ajustes: 10/09/2020

La aplicación de buenas prácticas está presente en todos y cada uno de los procesos y procedimientos que esta consultoría ha desarrollado, así como en los productos presentados. La aplicación, comprobada de los mismos procesos en proyectos similares a nivel internacional, en distintos países de la región, puede considerarse como una garantía para su futura implementación.

OBJETIVOS DE LA MISIÓN DE CORTA DURACIÓN

Objetivo general:

Contribuir al fortalecimiento de la capacidad técnica, administrativa y jurídica del Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral para hacer más eficiente y efectiva la ejecución de su mandato institucional.

Objetivos específicos:

- Diagnosticar el funcionamiento de las diferentes reparticiones del VCDI, incluyendo Despacho, Administración, Jurídica, Comunicación, Direcciones (DIGPROCOCA y DIGCOIN), Unidad Informático (para ser coherente con las SISCOCA) y Unidades dependientes.
- Proponer y validar, con base en el diagnóstico, una nueva estructura organizacional para el VCDI y FONADIN.



- Elaborar y validar una nueva Manual de Organizaciones y Funciones (MOF) que responda a la nueva estructura organizacional del VCDI y del FONADIN.
- Elaborar y validar un Manual de Procesos y Procedimientos, conforme al MOF.
- Proponer nuevos mecanismos de coordinación e interrelación más directa entre Direcciones y Unidades del VCDI.
- Elaborar y validar reglamentos, manuales y protocolos intra e inter-institucionales, conforme al MOF.

MARCO DE LA MISIÓN

El Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral requiere actualizar su estructura organizacional conforme la normativa actual y definir las competencias emanadas de la Ley N° 906 y de la EDIS YLP-TC que mandan al funcionamiento del SISCOCA, de la SCT-CONCOCA, control social comunitario, la revalorización e industrialización, control a la producción y a la comercialización de la coca. Se trata de elementos que el equipo consultor ha recuperado del marco normativo directo:

- Ley General de la Coca N° 906.
- Decreto Supremo N° 3318. Reglamento de la Ley N° 906 General de la Coca.

El Reglamento de La Ley N° 906, aprobado mediante Decreto Supremo No. 3318, establece en su Art. 51 (Estrategia para el desarrollo integral sustentable) la orientación que deben seguir los esfuerzos institucionales del VCDI y FONADIN :

Parágrafo I. El Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral y el Fondo Nacional de Desarrollo Integral – FONADIN son los responsables de la elaboración y ejecución de la Estrategia para el Desarrollo Integral Sustentable de las Regiones Productoras de Coca, definida por el Consejo Nacional de Revalorización, Producción, Comercialización, Investigación e Industrialización de la Coca.

En el Parágrafo II se indica que los Ministerios del Órgano Ejecutivo y las instituciones públicas y/o privadas, en el marco de sus competencias, podrán participar en la elaboración y/o ejecución de políticas sectoriales para un Desarrollo Integral Sustentable.

Se reconoce, entonces, que la EDIS YLP – TC es el instrumento que debe orientar las acciones específicas que lleve adelante el VCDI y el FONADIN. Sus objetivos, sus resultados esperados, sus indicadores y metas son los elementos que han definido el marco estratégico para el trabajo de consultoría. (Ver Marco normativo y Estratégico en Producto 1. Diagnóstico).

También se ha tomado en cuenta un marco normativo precedente y más amplio reconocido en:

- Decreto Supremo N° 29894. Estructura Organizativa del Poder Ejecutivo del Estado.



- El Decreto Supremo N° 28631 de 8 de marzo de 2006, Reglamento de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo
- Decreto Supremo 3204. Creación del FONADIN

Resaltamos también la articulación que se propone con la Estrategia Nacional contra el Narcotráfico y la Economía Ilegal de las Drogas (ENCNyEID), promulgada en marzo de 2020.

En general, el cumplimiento del marco normativo y estratégico asegura que la consultoría realizada contribuya a que el VCDI y el FONADIN ejecuten las acciones necesarias para el logro de los objetivos estratégicos y el cumplimiento de los mandatos institucionales.

METODOLOGIA DE TRABAJO

En general, el proceso de trabajo fue desarrollado con una mirada altamente participativa, los consultores de corto plazo trabajaron en coordinación estrecha con los directores/responsables técnicos, administrativos y legales del VCDI y FONADIN. Por las circunstancias especiales de la situación de cuarentena y crisis sanitarias que se está atravesando se hizo uso de tele-conferencias, sobre todo a partir de la fase de diseño, la fase de diagnóstico se realizó en forma presencial.

Para la coordinación y para las reuniones que se realizaron se recurrió principalmente a plataformas web que permitieron el desarrollo de reuniones virtuales; procurando reducir en este sentido los riesgos derivados de la actual situación de crisis sanitaria derivada de la COVID 19.

A efectos de lograr una relación fluida con el VCDI y FONADIN se solicitó la designación de funcionarios responsables de acompañar el proceso de reestructuración por cada Dirección General, habiendo sido designados los Directores Generales de DIGCOIN, DIGPROCOCA y del FONADIN. Se recibió, también la colaboración de cuerpo asesor y jefes de unidades operativas. Cabe indicar que el equipo técnico de contraparte realizó un proceso de inducción del equipo consultor sobre la situación actual del Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral y el FONADIN, acompañó el desarrollo técnico de la consultoría y realizó labores de coordinación para las numerosas reuniones realizadas.

Para la elaboración de la consultoría se proporcionaron los documentos requeridos por el equipo . En forma adicional, el equipo recabó documentación como ser leyes y otras disposiciones legales nacionales vigentes.

La fase de diagnóstico se dividió en dos partes: la primera, se basó en información secundaria que proporcionó información sobre la situación organizacional actual del VCDI y del FONADIN, así como disposiciones legales que regulan la estructura y actividades de la institución, manuales, instrumentos de planificación y especialmente la EDIS YLP – TC.

La segunda parte, estuvo dirigida a relevar información primaria con los actores clave internos sobre la operatoria de las direcciones y unidades organizacionales del Viceministerio y del FONADIN, para tal fin se efectuaron reuniones con el personal de la institución, con base en entrevistas semiestructuradas (Ver



Anexo D Listado de Personas e instituciones contactadas) y aplicación de Cuestionarios (ver Anexo C Cuestionarios VCDI y FONADIN), se identificaron fortalezas y debilidades de la: estructura organizacional actual, desarrollo de funciones, coordinación interna y externa y ejecución de procesos técnicos, administrativos, financieros y legales. Se realizaron entrevistas con las entidades que tienen relación de trabajo con el Viceministerio y FONADIN (Dirección General de Planificación del MDRyT, FONADIN, UC-CENAPE, SENASAG, INIAF, VDS, Gobernación de La Paz, Mancomunidades de municipios y otros), a fin de recoger los testimonios de estos actores que orientaron a una mejor comprensión de sus procesos de funcionamiento y del nivel de coordinación existente entre la entidad y el VCDI y FONADIN.

El procesamiento de información para el diagnóstico se inició con la consideración de lo que supone un contexto histórico que supone el gobierno de transición; tomando en cuenta que se trata de un momento de cambios profundos, condiciones complejas por la situación de pandemia y proyecciones de crisis económica.

El análisis se ha realizado en los siguientes momentos:

- Primero se han identificado mandatos en leyes, reglamentos y herramientas de planificación que se están implementando y, por otro lado, aquellos otros que no se están logrando implementar.
- Posteriormente, se ha realizado un cruce de información entre el marco normativo – estratégico y el diagnóstico de procesos del VCDI y FONADIN; esquematizándose un análisis sobre:
 - Cumplimiento general de las funciones y recursos disponibles,
 - Mecanismos de coordinación y
 - Procedimientos
- A partir del cruce de información se han procesado conclusiones, recomendaciones y elementos para una proyección en la reestructuración del VCDI y FONADIN

Una vez finalizado el documento del Diagnóstico Organizacional se validó el mismo en una reunión con el grupo de referencia que contó con la participación de los funcionarios técnicos representantes y se realizaron reuniones posteriores con diferentes funcionarios a fin de precisar o analizar a detalle y llegar a consensos finales.

En la etapa de diseño se realizaron las siguientes actividades:

- a) Identificación y conformación de áreas y unidades organizacionales que ejecutarán las operaciones especificando su ámbito de competencia y funciones. En esta actividad se identificaron las áreas funcionales: sustantivas, administrativas y de asesoramiento.
- b) Determinación del tipo y grado de autoridad de las unidades y su ubicación en los niveles jerárquicos.
- c) Determinación de las instancias de coordinación interna.



- d) Definición de los tipos e instancias de relación interinstitucionales con entidades relacionadas con el sector.

La elaboración del Manual de Organización y Funciones del Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral y del FONADIN, más el conjunto de propuestas de reestructuración organizacional del VCDI y del FONADIN, tomaron como base los resultados del diagnóstico que permitió resolver las problemáticas identificadas en esta etapa.

En la propuesta organizacional, de acuerdo a los puntos señalados, se presentaron las estructuras organizacionales de ambas instituciones y los manuales de organización y funciones respectivos, así como mecanismos de coordinación intra e interinstitucional y se diseñaron líneas de acción para mejorar la operatividad de los procesos o de las áreas prioritarias identificadas y analizadas en la etapa de diagnóstico. Se considera importante resaltar que se ha tomado como punto de partida el organigrama vigente; procurando recuperar elementos que se han considerado necesarios y adecuar aquellos otros no compatibles con el cumplimiento del mandato normativo – estratégico. Se han respetado los niveles jerárquicos para el diseño de la estructura orgánica y se han planteado las funciones de las unidades organizacionales según las conclusiones logradas por el análisis normativo estratégico.

En los casos de creación, fusión, adecuación o fortalecimiento de las unidades organizacionales, se especificaron, los recursos humanos y el nivel técnico o profesional de cada cargo necesarios para el funcionamiento de estas unidades.

Para el reglamento de coordinación se ha procurado una lógica que se desprende de la nueva estructura propuesta; enfocando la necesidad de coordinación para el cumplimiento de obligaciones emergentes; considerando además los instrumentos necesarios para la coordinación intra e interinstitucional.

Se considera importante mencionar que manual de macro procesos de regulación y control de la cadena de valor de la coca supone un cruce de información entre los análisis previos y las condiciones específicas de trabajo que se tienen en cada territorio; según la definición legal de territorios autorizados y no autorizados. Como resultado se proponen procesos que se desprenden de la estructura, MOF y Reglamento de Coordinación propuestos; procurando Operativizar la adecuación institucional propuesta.

Una vez presentados estos documentos se procedió a realizar los ajustes con base al informe técnico emitido por el VCDI y FONADIN que contenía aportes y recomendaciones de la contraparte de cada equipo técnico asignado para el asesoramiento y apoyo.



RESULTADOS ALCANZADOS EN LA MISIÓN

Los resultados esperados de la siguiente consultoría se presentan en la primera columna y los resultados obtenidos y productos realizados en la segunda columna:

Productos contratados	Productos entregados
Resultado 1: Realizado diagnóstico institucional del VCDI y FONADIN	Diagnóstico institucional del VCDI y FONADIN
Resultado 2: Presentada y validada propuesta de nueva estructura institucional del VCDI y FONADIN que responda a la normativa actual.	Propuesta de nueva estructura institucional del VCDI.
	Propuesta de nueva estructura institucional del FONADIN
Resultado 3: Elaborado y validado un Manual de Organizaciones y Funciones (MOF) que responda a la nueva estructura organizativa del VCDI y FONADIN.	Manual de Organizaciones y Funciones (MOF) del VCDI.
	Manual de Organizaciones y Funciones (MOF) del FONADIN
	Estructura de Puestos del FONADIN.
	Estructura de Puestos de la Unidad de Sistemas de Información y Articulación del VCDI.
6) Resultado 4: Proponer mecanismos de coordinación e interrelación entre Direcciones y Unidades dependientes del VCDI y FONADIN.	Reglamento de coordinación intra e interinstitucional del VCDI y del FONADIN
7) Resultado 5: Elaborados y validados un Manual de Procesos y Procedimientos (de acuerdo al MOF), otros manuales, reglamentos y protocolos intra e inter-institucionales.	<ul style="list-style-type: none"> - Manual de macroproceso de regulación y control de la cadena de valor de coca - Líneas de acción para realizar mejoras a los procesos administrativos financieros que coadyuven a un funcionamiento efectivo del VCDI y FONADIN. - Líneas de acción para la gestión de financiamiento - Apoyo Presupuestario Sectorial.



DESCRIPCIÓN DE LOS PROCESOS PROMOVIDOS

Plan de Trabajo (Julio 2020)

Una vez firmado el contrato de la consultoría se acordó su inicio formal el 18 de julio de 2020. De acuerdo con dicho contrato, en sujeción a los Términos de Referencia se movilizó el equipo de consultores para iniciar de inmediato la consultoría, coordinando con DITISA las tareas necesarias para encarar el inicio del trabajo de campo en el plazo más breve posible. De acuerdo a las primeras conversaciones con el grupo de referencia se solicitó ampliar la consultoría e incluir al FONADIN, para lo cual se incrementaron 30 días de trabajo, dando un total de 90 días.

Las tareas que se ejecutaron para desarrollar el Plan de Trabajo fueron: presentar al equipo de consultores a los responsables de las diferentes áreas en las que desarrollarían su trabajo, inducir al equipo con información general sobre las tareas que realizan, así como el desempeño de cada una de las áreas involucradas en los procesos. Con esta información se procedió a elaborar el documento que contiene las actividades y los plazos previstos para desarrollar cada producto.

El Plan de Trabajo fue presentado formalmente, vía Zoom, el día 1ro de julio de 2020 y éste fue aprobado formalmente a través de acta de presentación al grupo de referencia. En esta presentación se aprobó oficialmente la inclusión del FONADIN en la consultoría. En el Anexo A se presenta este producto.

Diagnóstico del VCDI y FONADIN (Agosto 2020)

La aprobación oportuna del Plan de Trabajo dio lugar al inicio de la segunda fase de la consultoría: el Diagnóstico Institucional del VCDI y del FONADIN. Esta fase se trabajó con los equipos técnicos de estas instituciones y entidades seleccionadas del sector público que están relacionadas con el tema desde diferentes materias transversales.

Este documento incluye el análisis de:

- i) el ámbito normativo,
- ii) el mandato legal sobre las competencias asignadas y si las mismas les permitirán implantar adecuadamente la EDIS YLP TC o si sería necesario realizar las adecuaciones organizacionales necesarias,
- iii) la coordinación intra e interinstitucional
- iv) los procesos de trabajo que apoyan su funcionamiento.
- v) Finalmente, se registraron las conclusiones principales del diagnóstico, así como las oportunidades de mejora identificadas por el equipo de consultores y propuestas a consideración de las autoridades.

Se realizaron las siguientes reuniones de trabajo a fin de relevar información importante de las instituciones que trabajan en la temática con el VCDI y con el FONADIN.



Reunión con INIAF.
Reunión con IPDSA.
Reunión con SERPLAN.
Reunión con SENASAG
Reunión con la Mancomunidad de Yungas
Reunión con la Mancomunidad del Trópico de Cochabamba.

Esta fase de trabajo culminó con la presentación de las conclusiones principales al grupo de referencia el 20 de julio. En la misma fecha, se remitió el Diagnóstico Institucional del VCDI y el FONADIN (Producto No.1) al grupo de referencia. Se recibieron observaciones en dos oportunidades y se entregó la última versión el 10 de septiembre (ver Tabla Nro 1). El documento final se presenta en el Anexo B – Diagnóstico Institucional del VCDI y del FONADIN (Producto 1) del presente informe.

Productos 2 y 3.- Propuesta de nueva estructura institucional del VCDI y FONADIN que responda a la normativa actual y Manual de Organizaciones y Funciones (MOF) que responda a la nueva estructura organizativa del VCDI y FONADIN.

La elaboración de los productos 2 y 3 de la consultoría se iniciaron a fines del mes de julio de 2020. Estas semanas de trabajo sirvieron al equipo de consultores para profundizar aún más el detalle del diagnóstico realizado y sondear las primeras ideas sobre los nuevos diseños que irían a permitir la mejora de la estructura organizacional de ambas instituciones e implantar nuevos procesos de acuerdo a lo establecido en la EDIS YLP TC.

Los Productos 2 y 3 de la Fase III de Diseño incluyeron el desarrollo de los siguientes documentos:

- a) Propuesta de nueva estructura institucional del VCDI.
- b) Propuesta de nueva estructura institucional del FONADIN.
- c) Manual de Organización y Funciones del VCDI
- d) Manual de Organización y Funciones del FONADIN.
- e) Propuesta de estructura de puestos para la Unidad de Sistemas de Información y Articulación del VCDI.
- f) Propuesta de estructura de puestos para el FONADIN.

Las estructuras organizacionales presentadas han sido diseñadas para que respondan a criterios establecidos en los mandatos legales de ambas instituciones y a lo establecido en la EDIS YLP TC, debido a que ambas instituciones son responsables de la implementación de la Estrategia.

Es importante mencionar que la estructura organizacional y funciones asignadas al FONADIN, actualmente, responden al Convenio de Financiamiento en ejecución, próximo a concluir (mediados del



2022). La estructura propuesta considera la estructura y funciones necesarias para implantar la EDIS YLP TC, coincidente con el proyecto del próximo Convenio a firmarse; del cual, el VCDI conjuntamente con el FONADIN son responsables de su implementación.

La modificación del actual estatus de institución desconcentrada del MDRyT que tiene el FONADIN, solo puede darse si se modifica la Ley General de la Coca 096, el Decreto Reglamentario N° 3318 y el Decreto Supremo de creación del FONADIN.

Esta fase de trabajo culminó con la presentación de las conclusiones principales al grupo de referencia el 14 de agosto. En fecha 17 de agosto, se remitieron los Manuales de Organización y Funciones del VCDI y del FONADIN (**Productos No. 2 y 3**) al grupo de referencia y en forma posterior se remitieron las estructuras de puestos. Se recibieron observaciones en dos oportunidades y se entregaron las últimas versiones el 10 de septiembre (ver Tabla Nro 1). Los documentos finales se presentan en el **Anexo E** del presente informe.

Producto 4.- Propuesta de mecanismos de coordinación e interrelación entre Direcciones y Unidades dependientes del VCDI y FONADIN.

A fin de cumplir con el Producto 4, el equipo consultor, con base en el diagnóstico realizado y la propuesta de estructura, elaboró un Reglamento de Coordinación intra e interinstitucional cuyo objetivo es el de establecer las relaciones y mecanismos de coordinación para articular las actividades intra e interinstitucionales del VCDI y el FONADIN, en el marco de la normativa vigente. La propuesta no sólo se limitó a las relaciones intrainstitucionales, sino que amplió su alcance a mecanismos de relacionamiento funcional y de complementación con diferentes instituciones públicas, en materia administrativa financiera y técnica.

El reglamento está compuesto por tres acápites:

- a) Relaciones funcionales intrainstitucionales.
- b) Relaciones funcionales con entidades externas al MDRyT.
- c) Relaciones intrainstitucionales de complementación.

El documento presenta la siguiente información para cada tipo de relacionamiento o coordinación:

- a) Unidades organizacionales responsables de la materia.
- b) Materia de coordinación o relacionamiento.
- c) Obligaciones emergentes
- d) Unidad con la que coordina
- e) Instrumentación necesaria para establecer la interrelación.

Esta fase de trabajo se inició con la presentación, en reunión vía Zoom, de un avance del Reglamento de Coordinación al grupo de referencia el 14 de agosto. En fecha 19 de agosto, se remitió el Reglamento de



Coordinación del VCDI y del FONADIN al grupo de referencia. Se recibieron observaciones y se entregó la última versión el 10 de septiembre (ver Tabla Nro 1). El documento final se presenta en el **Anexo F – Reglamento de Coordinación Intra e Interinstitucional (Producto 4)** del presente informe.

Producto 5.- Manual de Procesos y Procedimientos (de acuerdo al MOF), otros manuales, reglamentos y protocolos intra e inter-institucionales.

Con base en el Plan de Trabajo, de acuerdo al relevamiento realizado en la Fase de Diagnóstico y a los avances realizados en la Fase de Diseño, se elaboraron los siguientes documentos:

- a) Manual de macro procesos de regulación y control de la cadena de valor de coca. Se plantean cuatro procesos dentro de este macro proceso.
 - Proceso para la certificación de cultivos con BPAs en Áreas de Registro Catastro y Ancestrales Originarias
 - Proceso para la estabilización de cultivos con participación social en Áreas Registro Catastro
 - Proceso de erradicación de cultivos no autorizados y prevención de conflictos
 - Proceso de regulación y control del comercio legal de la hoja de coca.

Se incluyen en cada uno de estos procesos los elementos mínimos necesarios para su aplicación: resultado esperado e indicadores.

- b) Líneas de acción para mejorar la gestión de financiamiento y los procesos administrativos financieros que coadyuvan a un funcionamiento efectivo del VCDI y FONADIN. Lo que se realiza en consideración de lograr con eficiencia la finalidad de los procesos administrativos según lo establecido en la Ley SAFCO.
- c) Líneas de acción para la gestión de financiamiento, resaltando la relevancia del Apoyo Presupuestario Sectorial; se incluyen una serie de recomendaciones según un análisis diferenciado entre fuentes externas e internas.

Todos estos productos fueron presentados en forma digital al Grupo de Referencia. Las diferentes áreas del VCDI y del FONADIN realizaron comentarios y observaciones a los productos presentados. Las observaciones y comentarios de los productos 4 y 5 fueron presentadas en forma escrita a través de la contraparte designada señor Fernando Rivas Director de DIGCOIN y el equipo de DITISA respondió puntualmente a cada una de las observaciones y comentarios recibidos. En muchos casos, estas observaciones dieron lugar a modificaciones puntuales en los manuales presentados, permitiendo, al final de este proceso, la presentación de una versión revisada de los documentos respectivos. Ver Anexo G – Manual Macroprocesos (Producto 5).

Los documentos entregados han permitido concluir la Fase III de la consultoría.



CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Entre las conclusiones y recomendaciones principales de la consultoría realizada se destacan las siguientes:

Sobre la naturaleza del FONADIN.

Para lograr una conclusión sobre la naturaleza del FONADIN se considera importante recordar que el FONADIN ha sido creado mediante Decreto Supremo N° 3204, se contempla en la Ley N° 906 y se ha reglamentado su funcionamiento mediante Decreto Supremo N° 3318. Entonces, modificar la naturaleza jurídica, dependencia y mandatos legales del FONADIN solo es posible mediante la promulgación de una normativa de igual o superior jerarquía a la existente. Dada la situación de gobierno transitorio, no se prevé la modificación de estas disposiciones legales en el corto plazo.

Es importante destacar que por su naturaleza de institución pública desconcentrada FONADIN cuenta con independencia administrativa y financiera, lo cual facilita y agiliza la ejecución de las diferentes actividades.

Bajo estas consideraciones y a fin de que la propuesta de reestructuración del FONADIN coadyuve eficientemente en la ejecución de la EDIS se han propuesto dos escenarios: un primer escenario a corto plazo y un segundo, a mediano plazo.

El primer escenario, considera la vigencia en el corto plazo de las disposiciones legales que la rigen, por lo que se propone reestructurar el Fondo y ajustar su funcionamiento; considerando su actual mandato legal y fortaleciendo las competencias que le permitirán implementar la EDIS YLP – TC bajo la modalidad de transferencia de recursos que se propone. Las transferencias de fondos serán efectuadas directamente del TGN a los actores de la cadena de valor, los mismos que deberán ejecutar y rendir cuentas de estos fondos de acuerdo a lo establecido en la normativa presupuestaria del Tesoro General de la Nación. El FONADIN será el responsable del seguimiento y monitoreo del cumplimiento de los indicadores y de la rendición de cuentas sobre los resultados.

Sobre la estructura de gastos de funcionamiento del FONADIN, se recomienda realizar un estudio sobre la viabilidad económica e institucional bajo la propuesta que se plantea de transferencia directa de recursos del TGN a los beneficiarios.

El FONADIN funciona actualmente con recursos del actual Convenio de financiamiento y cuenta con algunos recursos del Tesoro General de la Nación para gastos de funcionamiento (ver Diagnóstico), monto que cubrirá su funcionamiento en la gestión 2021 y, posiblemente con ajustes, en la gestión 2022. Hasta esta fecha el FONADIN podría implantar la EDIS con la estructura y funciones propuestas.

El escenario a mediano plazo, requiere promulgar una Ley y su respectivo decreto reglamentario, a fin de derogar lo establecido en la normativa vigente, que modifique la estructura y funciones del actual FONADIN, por una UNIDAD DESCONCENTRADA dependiente directamente del VCDI que operativice la EDIS YLP-TC, con independencia administrativa y financiera, la propuesta establece en el VCDI una Unidad de Sistemas de Información y Articulación responsable de dirigir y monitorear la implementación de la EDIS, con dependencia directa del Viceministro. Esta Unidad sería en el segundo escenario, la unidad



desconcentrada que reemplazaría al FONADIN. La independencia administrativa financiera, que le otorgaría la calidad de “unidad desconcentrada” se considera fundamental porque permitirá ejecutar las transacciones en forma eficiente, ágil y oportuna.

En este escenario, los gastos de funcionamiento de esta unidad como parte del VCDI podrán ser cubiertos por el Tesoro General de la Nación.

La estructura y funciones desarrolladas en el Manual de Organización y Funciones, corresponden a cubrir las actuales funciones para ejecutar el Convenio en curso y las funciones que debe ejecutar para la implantación de la EDIS YLP TC.

Desarrollo de procesos participativos para la regulación y estabilización de cultivos.

Además de la estructura institucional, el mandato normativo y estratégico deja definida una orientación en cuanto a la manera en que se deben llevar los esfuerzos gubernamentales para controlar los cultivos de hoja de coca; incluyendo procesos participativos de orden regulatorio para estabilizar las superficies en áreas autorizadas.

La percepción institucional sobre el Control Social no es favorable al interior del VCDI, concepto que fue acuñado por las mismas organizaciones productoras de hoja de coca el año 2005 y que, posteriormente, fue adoptado por las entidades de gobierno de una manera parcial y sin incorporar acciones concretas en su programación operativa; sin modificarse formalmente los procesos institucionales previos que se establecieron para mantener la erradicación de cultivos. En este sentido, no obstante, es importante señalar que las autoridades actuales del VCDI si han manifestado el interés por trabajar en el desarrollo de mecanismos participativos que efectivicen procesos de estabilización articulados con el desarrollo de flujos legales comerciales que reduzcan el desvío de la hoja de coca hacia la producción ilegal de sustancias controladas.

Los procesos que se proponen en el Manual Panorámico se orientan precisamente a la conceptualización de procesos que permitan fortalecer las políticas para la estabilización de cultivos, mejorar el control y fiscalización de los lujos comerciales legales y prevenir alzadas de violencia o conflicto en los diferentes territorios que se involucran con la EDIS YLP – TC.

Se considera, entonces, que la apertura al desarrollo de mecanismos participativos para regular la estabilización de cultivos que han expresado autoridades del VCDI se puede ampliar y desarrollar para lograr el cumplimiento de objetivos e indicadores de la EDIS YLP – TC; articulándose procesos de control de cultivos, regulación de mercados y Desarrollo Integral Sostenible. Procesos que deben generarse de manera articulada y transversal con otras entidades gubernamentales.

Mecanismos de coordinación y articulación intra e intersectorial

En una mirada interna sobre sobre los mecanismos existentes de coordinación se ha reconocido su insuficiencia. Se han identificado procesos desarticulados entre el VCDI y el FONADIN; provocando situaciones que dificultan el cumplimiento de los objetivos que se espera alcanzar con la asignación de



recursos. En este sentido, en el Reglamento de Coordinación y el Manual Panorámico se plantean procesos que contemplan la articulación entre las direcciones DIGPROCOCA, DIGCOIN y FONADIN.

Respecto a la coordinación externa cabe indicar que existen antecedentes no formalizados de procesos de coordinación y articulación con entidades gubernamentales de otros sectores, con gobiernos subnacionales y organizaciones de productores.

Con las entidades del Ministerio de Gobierno y del Ministerio de Defensa con los que se integra el Comando Estratégico Operacional se ha considerado importante definir mecanismos de articulación tanto para los operativos de reducción de cultivos como para las acciones de Desarrollo Integral Sostenible que se desarrollen en áreas de producción o de riesgo de expansión de cultivos.

Por otra parte, se ha diseñado un proceso de ejecución de desembolsos de apoyo presupuestario sectorial, y de transferencia directa de los recursos del Convenio a las entidades nacionales y subnacionales que participan en la ejecución de la EDIS YLP – TC. Una herramienta que se debe desarrollar de manera coincidente con los procesos de articulación institucional que se implementen.

Respecto a la viabilidad de implementar la SCT CONCOCA se debe tomar en cuenta que este espacio de toma de decisiones no se ha llevado adelante más que de manera parcial en una sola oportunidad; por este motivo se considera recomendable analizar alternativas de fusión entre el CONCOCA y el CONALTID; apuntando a un abordaje integral en la toma de las decisiones de dos sectores que durante el anterior gobierno se desarticulaban por razones políticas: coca y lucha contra el narcotráfico.

El Reglamento de Coordinación elaborado define los mecanismos de relacionamiento funcional y articulación con unidades organizacionales al interior del MDRyT, el VCDI y el FONADIN. Se propone también un relacionamiento funcional con otras entidades estatales, como el Ministerio de Planificación y Desarrollo, Ministerio de Economía y Finanzas Pública, Ministerio de Gobierno y otros de complementación. Se recomienda su aplicación.

Sobre la implementación de nuevos procesos de monitoreo y evaluación

En el MOF, el Reglamento de Coordinación y el Manual Panorámico se plantea el SISCOCA como principal herramienta para el monitoreo y evaluación. En este sentido, se espera que el SISCOCA respalde auditorías técnicas, evaluaciones, rendición de cuentas sobre los indicadores y resultados de la EDIS YLP y TC. Como entidad responsable de la implementación el VCDI reportará sobre la ejecución y logro de metas del desembolso. Se recomienda el diseño de procesos, procedimientos y flujos de trabajo claramente establecidos para el funcionamiento articulado del SISCOCA.

Finalmente, el proceso de reorganización organizacional del VCDI y del FONADIN no termina con la presentación del Diseño organizacional y su correspondiente Manual de Organización y Funciones, esta es solamente una etapa dentro de un proceso de reforma institucional que fortalezca el cumplimiento de objetivos de desarrollo. Será fundamental en el corto plazo impulsar su difusión y discusión para la implementación en las unidades dependientes.