

EVALUACIÓN INDEPENDIENTE DEL PROGRAMA

BOLIVIA

2008-2011

Contexto

El presente informe es el resultado de la primera Evaluación de Programa de País en Bolivia. El programa evaluado es el cuarto Programa de País del UNFPA en Bolivia con un presupuesto planificado de quince millones de dólares y tres áreas de intervención: población y desarrollo, salud sexual y reproductiva y derechos, e igualdad entre los géneros.



Bolivia es un país que atraviesa un fuerte proceso de cambio social, político y económico. El país presenta la más alta tasa de mortalidad materna y es uno de los países más pobres y desiguales de Sudamérica, evidenciando grandes diferencias entre el área rural y urbana y entre los diferentes departamentos.

Objetivos y Alcance

La evaluación tiene como objetivos proporcionar una evaluación útil e independiente del Programa de País para el periodo 2008-2011, contribuir al proceso de rendición de cuentas, al aprendizaje corporativo y proveer recomendaciones prácticas que puedan servir de insumo para el próximo Documento Programático para Bolivia. Los términos de referencia requerían el análisis del sistema de seguimiento y evaluación del Programa de País.

Metodología

El ejercicio tuvo dos ejes o componentes: el análisis de los logros en cuanto a los resultados previstos en los documentos de programación del UNFPA y el análisis del posicionamiento estratégico del UNFPA en su respuesta a las necesidades nacionales y a los cambios en el contexto nacional de desarrollo. Los criterios de evaluación utilizados en la valoración de resultados por áreas focales han sido pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad. Adicionalmente a los dos niveles de análisis mencionados, se llevó a cabo un análisis del sistema de seguimiento y evaluación del Programa de País, tocando cinco áreas diferenciadas: el seguimiento de insumos y actividades; el seguimiento de productos y resultados; el seguimiento de riesgos e hipótesis; integración de la función evaluación en el sistema de seguimiento y evaluación; y el

apoyo a la construcción de capacidades nacionales en seguimiento y evaluación. La evaluación siguió un múltiple enfoque metodológico, tanto para la recolección de información como para su análisis. Los métodos de recolección incluyeron estudio de documentación, visitas de campo y entrevistas individuales y grupales por área temática. Los métodos de análisis comprendieron técnicas de triangulación en base a diversas fuentes, métodos de verificación y métodos de validación, tales como reuniones internas de equipo, reunión con el grupo de referencia y un taller de discusión de los hallazgos preliminares con la oficina del UNFPA en Bolivia.

La evaluación estuvo restringida por los problemas de calidad y debilidad del marco de resultados y del marco de seguimiento y evaluación. Para subsanar esta deficiencia, el equipo de evaluación realizó la valoración de la eficacia del programa en base al marco de seguimiento y evaluación revisado, lo que permitió valorar avances hacia resultados en un marco más realista y actualizado. Otra limitación, fue el débil sistema de seguimiento de productos y de resultados del programa. Esta última limitación se subsanó triangulando evidencias obtenidas en el campo (a través de entrevistas individuales y en grupo) con la información incluida en los informes anuales de la Oficina de País, en los informes de avance de actividades y en otros estudios e informes temáticos.

Principales conclusiones de la evaluación

Conclusiones sobre el posicionamiento estratégico

La Oficina de País está alineada con los principios del Plan Estratégico en cuanto al desarrollo de capacidades nacionales y a la focalización de sus intervenciones en grupos en situación de vulnerabilidad; sin embargo no ha logrado integrar la cooperación Sur-Sur como modalidad de cooperación en el Programa de País. A pesar de haber integrado la cooperación Sur-Sur en algunos

componentes de sus intervenciones, la Oficina de País no ha formalizado la estrategia ni se ha llevado a cabo una adecuada gestión del conocimiento generado a través de la cooperación. Ha habido logros en el desarrollo de capacidades nacionales, pero no hay una estrategia clara, formalizada y continua para este eje o un plan programático, lo cual afecta la efectividad y el potencial de sostenibilidad de este área.

La Oficina de País ha revitalizado, fortalecido y promovido mecanismos de coordinación y dialogo interagencial. Ha habido buenas experiencias de trabajo conjunto entre las agencias del Sistema, y el UNFPA ha demostrado gran compromiso, poder de convocatoria, conocimiento contextual y temático, dinamismo y efectividad en su accionar. Una debilidad de la colaboración interagencial es la falta de una visión estratégica sobre el papel de las diferentes agencias y la falta de un plan claro de acción, y otra son los diferentes estilos de trabajo, sistemas administrativos, enfoques y marcos conceptuales sobre temas críticos que hay entre las agencias, lo cual no facilita una coordinación fluida.

La Oficina de País tuvo una alta capacidad de respuesta, tanto ante las demandas urgentes de los socios como ante los requerimientos a mediano y largo plazo, y exhibió un alto grado de adaptabilidad a un contexto político cambiante y a la irrupción de nuevos actores. La respuesta del UNFPA ha sido de buena calidad, oportuna, flexible, respetuosa de la soberanía y el liderazgo nacional y sin imponer una agenda institucional. Una debilidad en la capacidad de respuesta obedece a la falta de claridad en los criterios de selección, a la hora de priorizar a qué demandas de contrapartes responder, y a la falta de estrategias de salida sostenibles.

En cuanto al valor agregado del UNFPA como socio de desarrollo, este ha sido alto y ha demostrado tener múltiples ventajas comparativas, entre las que se destacan su experiencia en el terreno y su contacto

próximo con las bases, su cercanía a los movimientos sociales y su alto poder de convocatoria. El UNFPA ha facilitado y contribuido a procesos medulares del desarrollo y políticas públicas; ha liderado y visibilizado temas altamente sensibles y cruciales incluidos en la agenda de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo; ha movilizó y fortalecido redes y generado acercamientos entre los donantes, el gobierno, la sociedad civil y los movimientos sociales.

Conclusiones programáticas

El Programa es altamente pertinente con respecto al contexto y a los problemas prioritarios (embarazo adolescente, mortalidad materna, violencia contra las mujeres), los compromisos internacionales, y coherente con las estrategias y políticas nacionales.

El principal desafío para el UNFPA radica en lograr un apoyo esencialmente técnico, con limitaciones presupuestarias y de presencia en los múltiples departamentos que debe atender.

El UNFPA como facilitador ha tenido logros significativos en el impulso de las agendas de la Conferencia Internacional sobre la Población y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en el proceso constituyente y en la posterior construcción e implementación de la nueva normativa nacional y sectorial. Ha contribuido significativamente a la construcción y el fortalecimiento de capacidades del Estado en la producción y uso de información, y ha impulsado procesos de evaluación de políticas públicas. Asimismo, ha contribuido al empoderamiento, la exigibilidad y la capacidad propositiva de los movimientos sociales, con énfasis en las mujeres indígenas, y ha apoyado a grupos en situación de vulnerabilidad, como las comunidades guaraníes de Alto Parapetí, las poblaciones en situaciones de emergencia, adolescentes embarazadas, personas que viven con el VIH y grupos transexuales dedicados al trabajo sexual.

La Oficina de País ha desarrollado y apoyado distintos procesos de producción de información, estudios y sistematizaciones, pero **no cuenta con una estrategia de gestión del conocimiento** (generación de evidencias, recuperación de buenas prácticas y aprendizajes) que potencie su utilización sistemática para la toma de decisiones, tanto a nivel interno como de política pública.

La eficiencia global y por componente es buena, con un alto nivel de ejecución e importantes logros para los tres componentes, tanto en términos cuantitativos como de calidad y de potencial estratégico. Sin embargo, la débil capacidad de absorción de fondos y los atrasos por parte de las contrapartes nacionales limitan la ejecución nacional y crean dificultades en el cumplimiento de actividades y presupuestos, que redundan en el incremento de la ejecución directa por parte de la Oficina, en colisión con los principios del UNFPA que procuran la construcción de capacidades y la implementación nacional. Asimismo, la integralidad y la articulación entre componentes es un tema pendiente y de carácter más estructural.

La sostenibilidad de los beneficios es el mayor reto para el UNFPA y varía según las estrategias implementadas, las áreas, los niveles y los actores. Es alto en el caso de la introducción y el abordaje de temas sensibles, que han sido apropiados e incorporados en la agenda nacional y social. Es variable en el caso del fortalecimiento del sector gubernamental y la sociedad civil. Las debilidades institucionales de las contrapartes nacionales —reflejadas en la alta rotación funcionaria, la inexistencia de equipos técnicos mínimos, la alta dependencia de la cooperación internacional, y los presupuestos nacionales exigüos que no corresponden a la dimensión de la problemática— representan una de las principales amenazas al potencial de sostenibilidad.

Conclusiones sobre el sistema de seguimiento y evaluación

El seguimiento de insumos y actividades es funcional y altamente eficaz; el seguimiento de riesgos e hipótesis es regular y efectivo, pero no está sistematizado ni formalizado; el seguimiento de productos y resultados es prácticamente inexistente en el nivel agregado y no es operativo; y la función de evaluación está infrutilizada. El área de seguimiento basado en resultados es la que presenta las debilidades más significativas; principalmente por la falta de un marco de seguimiento de evaluación funcional y un sistema de información asociado al mismo. A raíz de esto último y a los problemas de calidad de los indicadores de producto y resultado, la Oficina no puede medir los logros del Programa de País ni rendir cuentas sobre él de manera objetiva; es decir, en base a evidencias y comparaciones entre metas y logros. El avance hacia la construcción de sistemas de seguimiento basados en resultados se ve obstaculizado por la ausencia de un presupuesto y de personal específico para este fin, y por la falta de integración del área de seguimiento y evaluación en la estructura organizacional de la Oficina y en las funciones y atribuciones del personal técnico.

Principales recomendaciones de la evaluación

Recomendaciones estratégicas

Promover y desarrollar las condiciones que posibiliten una programación de país sistémica e integral, más allá de la suma de componentes, definiendo los temas, criterios y mecanismos tanto estratégicos como operativos. Para maximizar los efectos del apoyo del UNFPA se recomienda una mayor racionalidad estratégica con respecto a las decisiones sobre la asignación de recursos humanos y financieros por áreas temáticas y por cuestiones transversales. Para esto último, se necesita no solo el aval corporativo de la sede sino contar con los mecanismos y herramientas institucionales necesarios que

permitan la formalización, análisis, monitoreo y evaluación de éstas iniciativas.

Priorizar la asignación de recursos para poder materializar la política corporativa en cuanto a seguimiento basado en resultados. Para este fin, tanto la Sede como la Oficina Regional deberían primeramente asegurar la asignación mínima de fondos para que el establecimiento de sistemas de seguimiento basados en resultados tenga lugar de manera práctica y efectiva. En segundo lugar, se debe dar prioridad a las solicitudes de contratación de Oficiales de Seguimiento y Evaluación con dedicación exclusiva al seguimiento basado en resultados, ya que éstos son uno de los pilares fundamentales para que la creación de tales sistemas tenga lugar en la práctica.

Recomendaciones asociadas al programa

Desarrollar estrategias, herramientas y mecanismos para incrementar la sostenibilidad de los beneficios, tanto en el fortalecimiento de las capacidades institucionales, como en la creación de entornos favorables que sostengan los resultados alcanzados. La sostenibilidad debe estar integrada de manera estructural en la planificación de las acciones y como elemento inherente a su implementación. En este sentido, se recomienda incorporar estrategias de salida y de réplica al momento de la planificación de intervenciones con las contrapartes; integrar procesos y mecanismos de gestión del conocimiento en las intervenciones desde el momento de la planificación y elaboración del presupuesto; sistematizar estrategias innovadoras de desarrollo de capacidades para validar su eficacia y su sostenibilidad; y finalmente incrementar la articulación de actores, el fortalecimiento de redes, y construir alianzas institucionales para la continuidad de los resultados y beneficios.

Desarrollar e institucionalizar en el nuevo Programa de País una estrategia integral de desarrollo de capacidades que incluya la identificación y el uso de indicadores para medir los efectos de la estrategia. Para garantizar la retención de conocimientos y un

desarrollo más continuo, y sostenible de capacidades se recomienda fortalecer y valerse de las alianzas estratégicas con contrapartes y socios.

Recomendaciones asociadas al sistema de seguimiento y evaluación del Programa de País

Priorizar el desarrollo de mecanismos y herramientas de control de calidad asociados a los marcos de seguimiento basados en resultados. La sede debe priorizar el desarrollo de guías y herramientas de desarrollo de capacidades orientadas al seguimiento basado en resultados, especialmente, desarrollar una guía de calidad para la elaboración y aprobación de los Marcos de Resultados y Seguimiento de los Programas de País y los procedimientos para realizar actualizaciones y ajustes a estos dos

marcos durante la vida del Programa de País. Asimismo, la Oficina Regional debe realizar de manera sistemática el control de calidad de los marcos de resultados para los Programas de País, en el momento de su diseño, asegurar que los planes de acción del Programa de País sean realistas y de alta calidad y garantizar la operatividad del Marco de Resultados y del Plan de Seguimiento y Evaluación. En cuanto al desarrollo de un sistema de seguimiento basado en resultados, se recomienda a la Oficina de País iniciar el proceso de diseño y dotación de un presupuesto para el seguimiento basado en resultados que esté ligado directamente al presupuesto de gestión de la Oficina y formalizar el mandato y la atribución de responsabilidades en seguimiento basado en resultados.

Equipo de Evaluación:

Oficina de Evaluación de DOS: Alexandra Chambel, Jefa de Equipo;
Valeria Carou-Jones, Especialista de Evaluación

Expertos Externos Temáticos: Jordi Del Bas; Silvia Salinas and Guido Pinto

Para Informaciones sobre esta evaluación por favor contactar:

Oficina de Evaluación, División de Control Interno, Fondo de Población de las Naciones Unidas

E-mail: evb@unfpa.org

Numero de teléfono: +1 212 297 2620

Documento disponible en la página web de UNFPA:

<http://www.unfpa.org/public/home/about/Evaluation/EBIER/CPE>