RESUMEN EJECUTIVO PAERER-FC

Este informe presenta los resultados de la misión de evaluación de medio término realizada durante el mes de noviembre del 2017 en Bolivia. Objeto de la evaluación fueron los dos proyectos, PAERE y FC, que vieron su inicio en noviembre del 2015 y que van a terminar en junio de 2019. En términos operativos queda un año de operación, hasta el final del 2018.

El objetivo general de la evaluación ha sido formulado como: "Apreciar los resultados de la intervención según los criterios de evaluación y hacer recomendaciones para orientar o reorientar los Proyectos, si es necesario tomando en cuenta el dinamismo del equipo, de los socios, el tiempo faltante y las externalidades manifiestas hasta 2018". Aparte de este objetivo general se formularon una serie de objetivos específicos, además de preguntas específicas para la misión de evaluación, principalmente con respecto a los alcances con relación al tiempo que les queda a los dos proyectos (poco más que un año). En este sentido es importante mencionar que la cooperación belga se está retirando de Bolivia y no hay posibilidad de extensión de los proyectos.

En cuanto al contexto en que se realizan los dos proyectos es importante mencionar que desde el comienzo de los dos proyectos se vieron varios cambios institucionales, los mismos que han afectado de forma seria la implementación de los proyectos. Se ha cambiado la dirección nacional de los proyectos y el ministro. Además se cambió el sistema de planeación, lo que significó atrasos en la fase de arranque, y se han vivido momentos de crisis institucional (la crisis del agua en la Paz, noviembre 2016). Todo lo anterior ha atrasado la definición de las líneas estratégicas de los proyectos y la definición y la puesta en marcha de los mecanismos de articulación institucional, tanto horizontal (entre viceministerios), como vertical (entre el MMAyA - Ministerio de Medio Ambiente, y los GADs - Gobiernos Autónomos Departamentales- y GAMs – Gobiernos Autónomos Municipales). En el momento de la evaluación de medio término estas líneas estratégicas ya habían sido definidas y acordadas, al igual que los mecanismos de articulación (horizontal y vertical) y estaban funcionando.

Los objetivos específicos de los dos proyectos fueron formulados como:

- Proyecto PAERE: Fortalecer las capacidades y la gobernanza del sector agua y medio ambiente en el ámbito nacional, subnacional y local hacia más integralidad y sostenibilidad.
- Proyecto FC: La integración de los enfoques de integralidad y sostenibilidad en la planificación, ejecución y monitoreo de los proyectos agua y medio ambiente por los funcionarios del MMAyA y agentes de campo está mejorada a nivel nacional, subnacional y local.

La metodología de evaluación utilizada ha sido altamente participativa y se ha basado en entrevistas, reuniones con grupos de personas (equipos de proyecto y participantes en los mecanismos de articulación) y talleres con representantes de los municipios en los que se trabaja. También se han realizado dos encuestas en línea, una dirigida a personas que han participado en actividades del proyecto PAERE, y otra a personas que han participado en actividades del proyecto FC. En cada evento/reunión, se ha buscado respuestas a las preguntas de evaluación, tanto las preguntas genéricas como las específicas. Para dar respuesta a las diferentes preguntas, se ha utilizado la triangulación, lo

que ha implicado regresar a la documentación, revisar la información recibida en las entrevistas/talleres y encuestas, para llegar a la formulación de las respuestas. En cuanto a los criterios de evaluación se ha dado énfasis en responder tomando en cuenta los diferentes niveles de gobernanza.

Con referencia a los criterios de evaluación se ha llegado a concluir lo siguiente:

Pertinencia – Relevancia – Coherencia (A/B)

Los proyectos son altamente relevantes para el MMAyA (A), porque permite establecer mecanismos y herramientas de articulación con actores departamentales y municipales locales (los GADs y GAMs), que son necesarios para cumplir las metas relacionadas a sus competencias institucionales. Es igualmente relevante para el GAD de Cochabamba (A), por la urgencia política de atender el tema de escasez de agua y un tanto menos para el GAD de Sta. Cruz (B), debido a la existencia de prioridades políticas diferentes. Para los municipios igual es un poco menos (B), porque los temas de Medio Ambiente y Agua muchas veces no son prioridad política local.

Eficiencia (B)

La eficiencia de los proyectos se ha visto afectada mucho por los atrasos que sufrieron. Ha significado que los recursos de los proyectos no se han podido gastar de la forma prevista, y que los recursos para los fondos de preinversión y de fortalecimiento institucional a lo mejor no se puedan utilizar del todo. Tampoco es muy eficiente perder tiempo (y por ende recursos) en la redefinición de enfoques. Sin embargo, esto se debe considerar parte de una realidad político-institucional. En el momento existe un acuerdo en cuanto a enfoques y actividades, y los dos proyectos esperan poder avanzar con mucho más eficiencia.

Eficacia (B/C)

La eficacia igual se ha visto afectada por los atrasos vividos. La gobernanza en términos de articulación horizontal tiene relativamente poco tiempo de existencia. Sin embargo, hay avances importantes y en este sentido hay eficacia. En cuanto a la eficacia con respecto a la articulación vertical, recién se ha establecido el mecanismo, la Unidad Desconcentrada o UD Valles que todavía tiene que demostrar su eficacia. A nivel municipal la eficacia es menos, porque ha habido relativamente poco acompañamiento hasta la fecha y no se puede esperar efectos actuales importantes sobre la gobernanza local municipal. En cuanto a la eficacia de los programas de fortalecimiento de capacidades se espera que la estrategia de las formaciones por objetivos, que culminan en pequeños proyectos locales, tenga una eficacia importante. Pero igual, recién han empezado los diplomados que se han establecido bajo este enfoque y es temprano para decir si se va a lograr o no contribuir a un enfoque integral municipal. Hay relativamente poca eficacia en cuanto a las actividades y productos generados en el ámbito de género, debido a la poca respuesta institucional frente a este tema.

Impacto (A/B)

Se espera que el impacto de los proyectos pueda variar, de acuerdo a los socios directos de los proyectos. A nivel del MMAyA (A) el impacto puede ser importante y en diferentes ámbitos; 1) por

sectores/temáticas (aguas subterráneas, gobierno electrónico, etc.), 2) sobre el territorio (municipios/cuencas) de un mecanismo de articulación vertical efectivo, vinculado a la implementación del plan nacional de cuencas, pero también 3) sobre la cultura y formas de trabajo (articulación interna). A nivel de los GADs y los GAMs (B) se califica el impacto como menos, porque depende en gran parte de la sostenibilidad de los mecanismos de articulación establecidos y la consolidación de una estrategia de fortalecimiento institucional de los mismos.

Sostenibilidad (A/B)

La sostenibilidad de los esfuerzos en el ámbito nacional depende en gran parte de los avances en los diferentes trayectos (ejes temáticos establecidos) y de la posibilidad de vincular los productos y resultados de los proyectos (sistemas / fondos / articulación vertical) al PNC. La sostenibilidad de los resultados a nivel municipal, igualmente dependen de su vinculación al PNC, especialmente de un acompañamiento continuo parte de la UD Valles, también después del fin de 2018. En cuanto al proyecto de fortalecimiento de competencias, se requiere un esfuerzo institucional frente al plan de formación (incluyendo la formación por objetivo) en ejes temáticos priorizados por el MMAyA, para lograr la sostenibilidad de los programas de formación.

Tema Transversal – Género

Se ha desarrollado y empezado a implementar una estrategia de género. Los avances han sido positivos en cuanto a lo que los proyectos mismos han podido hacer (cursos, desarrollar indicadores para los proyectos, incluir criterios en guías, etc.), pero han sido menos positivos en cuanto a la respuesta institucional del MMAyA. Por ejemplo, no hay avances en cuanto a la adopción de indicadores de género a nivel sectorial. Personas a nivel individual sí consideran el tema de género importante, pero no se traduce en acciones institucionales concretas.

En cuanto a las preguntas específicas se enfoca los principales temas.

Equipo y gestión

El equipo de los dos proyectos sí parece tener los recursos humanos necesarios (si se contrata el/la gestor(a) y asistente previstos para el proyecto FC). Sin embargo, en parte, los equipos de los proyectos llegan a depender del equipo de la UD Valles para la realización de las actividades previstas. Esto implica la necesidad de una estrecha coordinación y acompañamiento de parte de los dos proyectos.

El hecho que los dos proyectos tienen una serie de actividades que recién han comenzado y otras que aún tienen que comenzar, significa mucha presión sobre la estructura de gestión (co-dirección más la EMCL) y los equipos de los proyectos para lograr cumplir con todo lo previsto en el tiempo que resta. Además, significa tomar decisiones difíciles, en caso de que se piensa que a lo mejor no se va a lograr realizar las actividades o llegar a los resultados previstos. La estructura de gestión actual del proyecto funciona para tomar decisiones operativas, pero se duda si será la más indicada para tomar decisiones difíciles en el sentido de “no-continuar” con actividades, viendo la presión y la tentación de continuar, incluyendo sabiendo que ya no es factible. Es difícil ser realista.

UD Valles

Si bien la UD Valles es una respuesta para promover la implementación de políticas institucionales en territorios priorizados, su equipo requiere apoyo y acompañamiento para que se vuelva un equipo multidisciplinario integral, con enfoque de género y para que logre cumplir con la expectativa por un lado de volverse el brazo operativo esperado de los proyectos PAERE/FC y por otro lado el mecanismo que pueda "jugar" su papel previsto dentro de la implementación del PNC. Hay que establecer una buena coordinación y acuerdos en cuanto a las actividades a desarrollarse, incluyendo papeles / acompañamiento, etc.

Principales conclusiones / hallazgos

- Ha habido muchos atrasos en la ejecución del proyecto, debido a los procesos complejos institucionales que se han visto (cambio de autoridades, procesos lentos de toma de decisiones, otras prioridades políticas). Esto es normal en proyectos con enfoque de gobernanza y fortalecimiento institucional, que involucran una serie de actores.
- Se considera que los proyectos tienen carácter de programa, viendo la cantidad de actividades y la diversidad de resultados previstos, y un nivel de ambición alto. Se puede decir que, incluso al momento de elaboración del DTF, el tiempo previsto para los dos proyectos fue demasiado corto.
- La salida de la CTB de Bolivia significa que además no hay probabilidad de extensión, lo que significa que la presión sobre plazos, es aún más grande. Si se hubiera tomado en cuenta la probabilidad de salida de la CTB de Bolivia, se hubiera formulado un DTF un poco menos ambicioso; menos resultados y más enfoque.
- Los atrasos han afectado a la eficiencia, eficacia y probabilidades de impacto. Sin embargo, en la actualidad los equipos de los dos proyectos están trabajando con bastante ímpetu y se nota avances. Se están generando productos y resultados.
- A nivel institucional del MMAyA hay buena respuesta en cuanto a los ejes temáticos acordados. Los mecanismos de articulación horizontal que trabajan alrededor de estos ejes están dando resultados.
- Es probable que no se llegue a concluir con las metas en cuanto los proyectos de pre inversión ni de los de fortalecimiento institucional a nivel municipal, debido a los atrasos en el establecimiento del mecanismo de articulación vertical (el establecimiento de la UD Valles). Es probable que varios municipios queden sin proyectos de preinversión y fortalecimiento institucional elaborados.
- Si bien son varios los esfuerzos de los proyectos que deberían fomentar la gestión municipal en cuanto a la temática del medio ambiente y agua, los procesos de fortalecimiento institucional a nivel local toman su tiempo y existe el riesgo de quedan estos procesos inconclusos.
- Si bien, la UD Valles ofrece una respuesta frente a la articulación vertical, existen varios riesgos que la UD Valles no logre cumplir con las expectativas, principalmente porque el equipo de la UD Valles no está preparado y porque pueden haber otros enfoques/prioridades para la UD Valles que las actividades de los proyectos.
- Existe el riesgo de enfocarse en cumplir con las actividades previstas y perder de vista sus efectos a nivel de gobernanza.
- El sistema de monitoreo y evaluación establecido a nivel de los dos proyectos provee insuficiente información (cualitativa) en cuanto a los efectos a nivel de: 1) gobernanza (PAERE) e 2) integración

de enfoques de integralidad y sostenibilidad en la planificación, ejecución y monitoreo de proyectos (FC).

Las 4 principales recomendaciones

1. Lograr que la UD Valles se vuelva un mecanismo de articulación vertical efectivo, con un equipo interdisciplinario, integral y con enfoque de género. Para este fin, los dos proyectos tienen que apoyar y acompañar al equipo de la UD Valles. Implica a lo mejor: a) la contratación de personal adicional, y b) formar y acompañar al equipo en temáticas / áreas importantes para los proyectos, como por ejemplo los procesos de identificación de proyectos de pre inversión y de fortalecimiento institucional. También implica fomentar procesos de aprendizaje a nivel regional, que involucre actores locales, con la idea de sistematizar experiencias y apoyar al equipo en su rol de facilitador de procesos de concertación local y regional, pensando en su futuro papel dentro del marco de la implementación del Plan Nacional de Cuencas.

2. Contratar lo más antes posible la consultora de género, que aparte de fomentar la implementación de la estrategia de género, puede tener un papel importante en vincular enfoques y actividades de género, con relación a la implementación del Plan Nacional de Cuencas. Para este fin, sería muy bueno que la consultora le dé un acompañamiento especial en cuanto a las actividades de género que implementará la UD Valles. Es posible que parte de su tiempo participe directamente en el equipo de la UD Valles.

3. Apoyar la toma de decisiones considerando el tiempo que le queda al proyecto. Se sugiere que se reúna un equipo de toma de decisiones, una vez por mes, especialmente para darle seguimiento a un plan de hitos, que se establecerá por cada trayecto recién empezado o por empezar (ejes temáticos, actividades de formaciones, etc.). El si/no cumplimiento de los hitos definidos, determinará en gran parte sí o no se continua con el trayecto bajo consideración. Este proceso de toma de decisión ayuda a evitar empezar trayectos que no llegarán a tener resultados o que la presión por si o si cumplir con las actividades previstas llegue a afectar procesos de sistematización y de transferencia de los resultados de los proyectos.

4. Fomentar la planificación territorial integral en municipios donde no se tiene proyectos de pre inversión / de fortalecimiento institucional en la actualidad. Para generar experiencias metodológicas interesantes para el PNC / MMAyA sería bueno realizar unos procesos pilotos de planificación participativa en unos dos municipios en base a documentación e información existente.