

# **PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO**

## **Misión de evaluación**

---

**Proyecto RLA/91/031**  
Modernización de los sistemas de información  
y gestión de los servicios de Relaciones  
Exteriores

---

Jefe de misión: Gonzalo Pérez del Castillo  
Consultor en informática: Pedro Urra  
Octubre – Noviembre 1999

*Las opiniones vertidas en este informe son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la opinión de las organizaciones de Naciones Unidas y los gobiernos que participan en este proyecto.*

## Índice

<b>INDICE.....</b>	<b>2</b>
<b>CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>3</b>
<b>I.1.- BREVE RESEÑA HISTÓRICA DEL PROYECTO.....</b>	<b>3</b>
<b>I.2.- ALCANCES Y LÍMITES DE LA EVALUACIÓN.....</b>	<b>4</b>
<b>CAPÍTULO II: EVALUACIÓN .....</b>	<b>7</b>
<b>II.1 ENFOQUE CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO.....</b>	<b>7</b>
<b>II.2 IMPACTO DEL PROYECTO.....</b>	<b>10</b>
<b>II.3 ASPECTOS INSTRUMENTALES.....</b>	<b>15</b>
<b>II.4 ASPECTOS INSTITUCIONALES Y ADMINISTRATIVOS .....</b>	<b>18</b>
<b>CAPÍTULO III: CONCLUSIONES.....</b>	<b>21</b>
<b>DE LOS ASPECTOS SUSTANTIVOS .....</b>	<b>21</b>
<b>DE LOS ASPECTOS INFORMÁTICOS .....</b>	<b>22</b>
<b>DEL MARCO INSTITUCIONAL.....</b>	<b>23</b>
<b>DE LOS ASPECTOS OPERATIVOS Y ADMINISTRATIVOS .....</b>	<b>23</b>
<b>CONCLUSIÓN GENERAL .....</b>	<b>24</b>
<b>CAPÍTULO IV: RECOMENDACIONES.....</b>	<b>25</b>
<b>AGRADECIMIENTOS.....</b>	<b>27</b>
<b>ANEXO1: INTERVENCIONES DEL PROYECTO .....</b>	<b>27</b>
<b>ANEXO2: SISTEMA DE INFORMACIÓN Y GESTIÓN.....</b>	<b>27</b>
<b>ANEXO3: RESULTADOS DE LA ENCUESTA.....</b>	<b>27</b>
<b>ANEXO4: ASUNTOS ADMINISTRATIVOS .....</b>	<b>27</b>
<b>ANEXO5: PROPUESTA DE ESQUEMA INSTITUCIONAL .....</b>	<b>27</b>
<b>ANEXO6: CARTA MODELO Y2K.....</b>	<b>27</b>

## CAPÍTULO I: Introducción

### I.1.- Breve reseña histórica del proyecto.

---

El objetivo principal del proyecto RLA/91/031 “Modernización de los sistemas de información y gestión de los servicios de Relaciones Exteriores” en su versión original era, como su nombre lo indica, apoyar la modernización de los Ministerios de Relaciones Exteriores (MRE), incluyendo las misiones diplomáticas, a través de mecanismos de asistencia técnica directa, capacitación especializada en métodos y técnicas de análisis, programación, negociación y seguimiento a programas de relaciones económicas y políticas internacionales.

A la fecha el proyecto a través de diferentes modalidades de asistencia técnica, ha colaborado con los procesos de modernización de los Ministerios de Relaciones Exteriores de 12 Países (El Salvador, Nicaragua (Fase I y II) Venezuela, Chile(Fase I y II), Colombia, República Dominicana, Guyana, Brasil, Bolivia, Argentina, Panamá, y la República de Georgia en Europa oriental).

A partir de 1994, y respondiendo a demandas formales de diversos gobiernos canalizadas al proyecto por las oficinas nacionales del PNUD, el proyecto comenzó a dar asistencia técnica a las Presidencias de la República. La capacidad de prestar tales servicios surge de los desarrollos conceptuales y metodológicos realizados en el trabajo con los MRE y de las experiencias personales de varios miembros del equipo de expertos y consultores en materia de reforma y modernización de las Presidencias de la República y otras instituciones del Estado.

Hasta la fecha, al igual que con los MRE, y a través de diferentes modalidades de asistencia técnica, el proyecto ha colaborado con los procesos de modernización de las Presidencias de la República de 8 países (Bolivia, Ecuador, Paraguay, Chile, Dominicana, Brasil, y las Repúblicas de Georgia y Armenia en Europa oriental)

A partir de 1996 el proyecto hizo extensiva su experiencia en materia de información y gestión institucional al ámbito del Poder Judicial, con un primer proyecto de modernización de la gestión de los Ministros de la Suprema Corte. A la fecha el proyecto ha dado asistencia técnica a la Corte Suprema de Justicia de dos países, Paraguay (Fases I y II) y República Dominicana.

En 1997, el proyecto participó en el desarrollo de un esquema de gestión operacional en apoyo al funcionamiento del Congreso en la República del Paraguay y de sus relaciones interinstitucionales con el Poder Ejecutivo.

Las intervenciones totales del proyecto a nivel de países latinoamericanos así como extra-regionales se consignan en el **anexo 1**.

El gradual proceso de migración de las Cancillerías hacia los Despachos Presidenciales y a otros Poderes del Estado se produjo a solicitud de los propios países los cuales financian las actividades del proyecto a través del mecanismo de costos compartidos a través del PNUD y UNOPS. Gracias a estos aportes, el proyecto que originalmente

dependía en un 100 % de los recursos regionales del PNUD, dio inicio a un proceso creciente de autofinanciamiento que se inicia entre 1995-96 y que a la fecha es del orden del 80%.

Es de señalar que el Proyecto Regional no asume compromisos directos. Todo el quehacer y las relaciones administrativas e institucionales con los Gobiernos, se realizan a través de proyectos de ejecución nacional, firmados conjuntamente por el Gobierno y el Representante Residente. En ese sentido UNOPS administra el IPF regional, los recursos de los proyectos nacionales relacionados con líneas de asesoría internacional y otros servicios prestados por el RLA, que le son transferidos por las oficinas nacionales del PNUD.

Desde el inicio del proyecto en el año 1991, y como consecuencia de las propuestas de reforma, modernización y tecnología de los sistemas de información y gestión de los gobiernos, se han movilizado en términos monetarios 25 millones de dólares de recursos nacionales, con una asignación de IPF regional de U\$1.4 millones, es decir que por cada dólar de IPF regional se movilizaron 17 dólares.

Durante el transcurso de vida del proyecto se han realizado reuniones tripartitas, tanto a nivel nacional como regional, la última de las cuales se llevó a cabo en Setiembre de 1998. En esta reunión participaron dos Ministros de Estado (Paraguay y República Dominicana), un representante de la Presidencia de la República de Chile, y dos de la Agencia de Cooperación de ese país (AGCI). Por las oficinas nacionales del PNUD asistieron dos Representantes Residentes (de Chile y de Paraguay ) así como un representante de la Sede del PNUD en Nueva York. La última reunión tripartita tuvo como propósito:

- Analizar las acciones regionales del proyecto, en el transcurso de sus siete años de actividades
- Presentar y tomar decisiones con los representantes del Gobierno y del PNUD, sobre las futuras acciones del proyecto regional para el siguiente ciclo del proyecto 1999-2001.

Según la misión pudo constatar del Acta de esta reunión, los participantes manifestaron su aprobación en relación a los enfoques, métodos y resultados del trabajo del proyecto y formularon recomendaciones para adecuar el proyecto en sus objetivos y marco institucional a las nuevas demandas.

En enero de 1999, luego de la Reunión Tripartita regional, se realiza en la sede del PNUD en Nueva York una reunión del PAC, el cual recomienda que antes de la aprobación de una fase ulterior para este proyecto sería de conveniencia realizar una evaluación sustantiva del mismo.

## 1.2.- Alcances y límites de la evaluación.

La misión de evaluación se llevó a cabo durante 20 días no contiguos de los meses de Octubre y Noviembre de 1999. Se integró con un Jefe de equipo (experto en evaluación de proyectos de cooperación técnica) y un consultor en materia de ingeniería

informática por un período de 10 días. El presupuesto disponible permitió al Jefe del equipo visitar tres países (Paraguay, Chile y República Dominicana) mientras el asesor en informática visitó únicamente el Paraguay.

El proyecto RLA/91/031 es un proyecto complejo, que ha tenido intervenciones directas en 14 países y en más de 40 instituciones. El RLA/91/031 no ha operado como un proyecto clásico del PNUD que acuerda con su(s) contraparte(s) en forma explícita una situación objetivo a la que desea llegar en un plazo de tiempo determinado haciendo uso de recursos claramente identificados según un plan de trabajo establecido con anterioridad.

En este sentido RLA/91/031 se asemeja más a una institución de carácter permanente que tiene cometidos y funciones y que provee servicios de asesoría técnica y capacitación en su área de especialización. Tales servicios se proveen a través de intervenciones puntuales que, a nivel de país, toman la forma de proyectos nacionales de ejecución directa. Los proyectos tienen, ellos sí, objetivos claramente definidos, identificación de productos concretos y resultados verificables, un calendario de actividades y un conjunto de insumos con su respectivo costo.

El objeto de la evaluación era el proyecto regional RLA y no así sus intervenciones puntuales a nivel de país. Las visitas, entrevistas y sesiones de trabajo que se realizaron a proyectos nacionales específicos tuvieron como propósito estimar el valor de la supervisión técnica del proyecto RLA/91/031 y no verificar el cumplimiento en tiempo y forma de los objetivos del proyecto nacional en cuestión.

Las intervenciones del RLA/91/031 han sido de muy distinta naturaleza. Esto significa que el equipo del proyecto regional ha incursionado en diferentes áreas temáticas y ha formulado una larga serie de publicaciones de carácter técnico, sustantivo y metodológico para cada una de ellas. A esta tarea han contribuido los técnicos del proyecto así como consultores especializados contratados a tales efectos.

La misión de evaluación no dispuso del tiempo suficiente para dar cuenta, con la profundidad que hubiera sido deseable, del impacto de la totalidad de las intervenciones del proyecto, de todo el esfuerzo de producción de documentación técnica durante el curso de su desarrollo (8 años) así como de los trabajos intelectuales producidos por los expertos y consultores del proyecto durante, e incluso antes de, su incorporación al mismo los cuales, todos juntos, conforman la “propuesta” del proyecto.

La misión logró realizar:

1. Una ponderación del valor de la propuesta actual y potencial del proyecto en función de los objetivos corporativos del PNUD en el área de gobernalidad.
2. Una evaluación del impacto del proyecto en las instituciones de contraparte a nivel de país.
3. Una revisión del marco institucional y el *modus operandi* del proyecto.
4. Un análisis y una evaluación del nivel de desarrollo y utilidad de los instrumentos y herramientas informáticas.
5. Una revisión de algunos asuntos de carácter administrativo y financiero que requerían de atención puntual.

La metodología empleada consistió en :

1. Revisión de material bibliográfico.
2. Sesiones de trabajo en profundidad con el Director del proyecto y el cuerpo técnico.
3. Entrevistas calificadas con directivos de algunas instituciones participantes en Paraguay, Chile y República Dominicana(fundamentalmente Presidencia y Cancillerías).
4. Una encuesta cerrada tipo “multiple choice” cursada a aproximadamente 60 personas directamente vinculadas a las actividades del proyecto en los distintos países participantes.
5. Entrevistas con funcionarios pertinentes del PNUD y UNOPS a nivel regional y local.

## CAPÍTULO II: Evaluación

### II.1 enfoque conceptual y metodológico.

---

El proyecto RLA/91/031 se inicia como un proyecto de fortalecimiento institucional en las Cancillería, pero su mayor ámbito de acción, en base a las demandas nacionales, al momento de realizarse la misión de evaluación, es el de la Presidencia de la República. Es en dicho ámbito donde el proyecto ha desarrollado su contribución mas original y significativa y donde, por consiguiente, resulta mas apropiado fijar la atención con el fin de entender la naturaleza del proyecto en la actualidad.

El proyecto RLA/91/031 parte de la concepción básica que las Presidencias de la República como Instituciones del Estado deben estar en condiciones de dar soporte a su triple función (como está establecido en numerosas Constituciones de América Latina) de Jefes de Estado, Jefes de la Administración Pública y/o Jefes de Gobierno. Que tanto en los procesos de reforma y modernización del Estado, como en la configuración post reforma. las presidencias cumplen un rol central en la generación de las condiciones básicas que hacen a la ecuación de gobernabilidad democrática. Ello implica que las presidencias son las instituciones claves del Estado y del funcionamiento del sistema democrático, y por lo tanto deben adecuar sus diseños organizativos, métodos, procedimientos de trabajo, medios técnicos y recursos humanos a los fines de poder cumplir con mayor eficiencia y eficacia con las triples funciones constitucionales asignadas.

El proyecto RLA/91/031, a partir del trabajo realizado con diferentes gobiernos, ha sistematizado y desarrollado diferentes módulos de Sistema de Información y Gestión Gubernamental, orientado a dar soporte a los procesos de trabajo y operaciones relacionados con:

1. La Programación y la Gestión operacional del Programa de Acción del Gobierno (transformar el Programa de Gobierno de la fase de campaña en un programa de acción ejecutiva que permita la evaluación y el continuo control de gestión por objetivos y resultados)
2. Las relaciones inter.-institucionales de la Presidencia con los Poderes Legislativo y Judicial (gestión de proyectos de Ley, pedidos de informes, seguimiento de procesos legislativos, ect.),
3. Las relaciones de la Presidencia con la Sociedad Civil (monitoreo de percepciones, demandas, agenda comunicacional del gobierno, etc.);
4. La ordenada integración de lo anterior en una Agenda Nacional Estratégica de Gobernabilidad, la cual da un marco de acción tanto estratégico como operacional al quehacer de la presidencia y de las instituciones gubernamentales,
5. La gestión diaria del despacho presidencial , a través de un Centro de Gestión de la Presidencia de la República, que permite dar soporte operacional al quehacer cotidiano del despacho presidencial, en sus relaciones con los demás ámbitos y servicios de la Presidencia de la República (protocolo, prensa, seguimiento de instrucciones presidencial, etc.), con los Asesores presidenciales y con los gabinetes Ministeriales.

El sistema de información y gestión de gobernabilidad para Presidencia de la República, que se resume en el **anexo 2**, constituye la propuesta metodológica central del proyecto. Se incluye igualmente un sistema de información y gestión para los ministerios de Relaciones exteriores en el mismo anexo.

Una de las virtudes del proyecto RLA/91/031 es el meticuloso trabajo intelectual de conceptualización y sistematización del conocimiento realizado en torno al tema de la “gobernabilidad”. El proyecto propone un enfoque metodológico para abordar temas de alta complejidad tratando de identificar sus componentes, aportar definiciones precisas, definir el carácter de las intervenciones, describir las singularidades de cada fase de un proceso de intervención, tipificar los medios de acción gubernamental etc... el resultado es un valioso trabajo de sistematización y producción académica que, tiene la virtud adicional de articularse con el nivel operacional.

El proyecto ha producido un material digno de consideración y la misión de evaluación incorpora al informe, por considerarlo de interés, 5CDs con la producción documental del proyecto. Esta documentación tiene interés para el PNUD en función de la priorización de la gobernabilidad democrática como una Area Operativa Temática para el período 2000-2005. A modo de ejemplo se transcribe a continuación los títulos de los siete documentos que componen el CD1 denominado “Relaciones Gobierno-Sociedad”

## TEMAS

Nº 1 La Acción Política de Gobierno.

*Metodología de Programación y Gestión Estratégica.*

Nº 2 Las Intervenciones Gubernamentales

*Acción Técnica, Administrativa, Política y Comunicacional.*

Nº 3 La Agenda de gobernabilidad.

*Enfoque y Metodología.*

Nº 4 Las Percepciones, Demandas y Conflictos en las Relaciones. Gobierno - Sociedad.

*Enfoque, Metodología y Procesos de trabajo.*

Nº 5 Las Señales Políticas del Día y la Acción de Gobierno

*Enfoque, Metodología y Procesos de trabajo.*

Nº 6 Las Acciones Comunicacionales del Presidente. de la República.

*Enfoque, Metodología y Procesos de trabajo.*

Nº 7 Las Relaciones Interinstitucionales del Presidente de la República.

*Enfoque, Metodología y Procesos de Trabajo.*

Independientemente de las consideraciones teóricas, filosóficas o políticas que el enfoque propuesto pueda motivar se trata de una seria sistematización conceptual sobre el tema de la gobernabilidad democrática que enriquece el conocimiento del PNUD en esta materia. Esta concepción tiene la particularidad de que se desarrolla y se nutre de

una praxis concreta con los actores más directos de este proceso. El enfoque conceptual que se propone se acompaña de metodologías y procedimientos para su instrumentación que llega hasta la implementación informática y tiene un saldo acumulativo de sistematización de experiencias que es uno de sus mayores valores.

La metodología y los instrumentos de análisis que el proyecto emplea no parecen, a primera vista, sencillos ni de fácil aplicación práctica. Más aún cuando se toma en cuenta que el ambiente donde se pretenden introducir tales metodologías es de la mayor sensibilidad política por tratarse del principal centro de poder. No sería por cierto de extrañar que el círculo de asesores del Presidente, incluyendo los Ministros de Estado, percibieran esta novedosa y directa modalidad de asesoría, como una amenaza a su capacidad de influenciar la acción Presidencial en los temas de su competencia.

Como se verá a continuación, el proyecto ha enfrentado resistencias al cambio en prácticamente todos los ámbitos que la misión pudo visitar. En todos ellos, sin embargo, la presencia del proyecto ha producido un indiscutible cambio cultural. Algunas de las instituciones visitadas no contaban prácticamente con computadoras al iniciarse el proyecto. En una de ellas un jerarca lo expresó de esta manera: *“En realidad en estos dos años hicimos muy poco en comparación con todo lo que tiene el proyecto para ofrecer, pero la diferencia entre la forma en que trabajamos ahora y la forma en que trabajábamos antes es abismal”*.

Lo que resulta evidente es que el simple hecho de tomar conciencia de la complejidad de la problemática y las interacciones de sus componentes y de abordar el tema en forma sistemática, obliga ineludiblemente al entorno del Presidente a trabajar de manera más profesional y ordenada, facilita el establecimiento de prioridades, permite adelantarse a los acontecimientos, deja en clara evidencia los retrasos y los errores, y constituye una herramienta formidable para lograr un mejor uso del tiempo del Presidente. En efecto, si tuviera que explicarse en una frase cual es la utilidad de este proyecto, la misión sugeriría que permite elaborar, día a día y mes a mes, la agenda operacional del Presidente de la República para el período entero de su gobierno.

La misión de evaluación tuvo la oportunidad de revisar, dentro de las limitaciones de tiempo y sus propias posibilidades, una parte importante del material producido por el proyecto sobretodo relativo a la Presidencia, La Cancillería y al Poder Legislativo.

Asimismo a través de la encuesta, como se verá más adelante, la misión ha constatado que los beneficiarios del proyecto destacan en forma privilegiada el “aporte de enfoques conceptuales novedosos” entre las virtudes del mismo. Esto lleva a dos consideraciones de importancia para PNUD y UNOPS:

1.- El proyecto RLA/91/031 es bastante más que un proyecto de “informáticos” o de “metodólogos”. Aporta enfoques conceptuales sustantivos para apoyar la acción de gobierno, y particularmente de la Presidencia, y mantener condiciones de gobernabilidad democrática.

2.- Tales enfoques conceptuales no son meramente reflexiones técnicas de escasa aplicación práctica puesto que han sido utilizadas por las Presidencias de la República

de varios países (incluido dos europeos), los cuales señalan que han sacado buen provecho de las mismas.

En resumen, el PNUD dispone de un capital que, en opinión de la misión, merece ser revisado con mayor detenimiento y profundidad por profesionales especializados en esta materia y por académicos y estudiosos del tema con el fin de calibrar su exacto valor. Si tal examen arrojara resultados positivos el PNUD debería tomar las medidas de seguimiento que permitieran divulgar ampliamente este conocimiento, capacitar masivamente cuadros técnicos con el fin de fortalecer la gestión de las oficinas presidenciales y brindar una asesoría mas estructurada en este tema.

En este sentido la misión ha notado que la documentación del proyecto es de despareja calidad, tiene problemas de presentación que dificultan su lectura que resulta, en ocasiones, de difícil comprensión así como necesidad de una edición a fondo de los textos. Los documentos deben entre otras cosas, señalar la delimitación de responsabilidad del PNUD Y OPS por el contenido de los mismos.

## II.2 Impacto del proyecto.

---

Los términos de referencia y las posteriores conversaciones con las autoridades del PNUD indicaban claramente que el principal cometido de la misión era evaluar el impacto del proyecto RLA/91/031 en su conjunto y no aquel de las intervenciones específicas del proyecto a nivel nacional. Como ya se mencionó anteriormente, un proyecto que ha sufrido una metamorfosis como el RLA/91/031 no puede ser debidamente evaluado a través de las técnicas convencionales de evaluación de proyectos de cooperación técnica (verificación de cumplimiento de objetivos, resultados etc...). Por otra parte, el tiempo y los medios a disposición de la misión no permitían una exhaustiva investigación de todas las actividades con el fin de llegar a una conclusión general sobre el impacto del proyecto.

El proyecto previó desde sus inicios, y con mayor énfasis a partir de 1996 una serie de servicios de asesoría a sus "clientes". Dichos clientes, o usuarios, pagan por los servicios prestados. Resultaba necesario por lo tanto obtener una medida del grado de satisfacción del cliente con la calidad del servicio brindado por el RLA/91/031.

Se procedió, en consecuencia, al diseño de una encuesta a todas las instituciones que habían contratado los servicios del RLA/91/031. La encuesta permitió obtener una valoración cuantitativa y cualitativa de los resultados de las actividades del proyecto así como una idea de la percepción que las instituciones participantes tienen del proyecto. Se solicitó igualmente la opinión de funcionarios de las Naciones Unidas que habían tenido una estrecha relación de trabajo con el proyecto con el fin de verificar posibles discrepancias en la percepción del mismo entre estos últimos y los funcionarios de gobierno.

La encuesta fue enviada a 60 personas y contestada por 29. La lista de los encuestados con sus respectivos títulos figura en el Anexo 3

Ello nos permite formular una opinión sobre el desempeño del proyecto desde el punto de vista de sus "clientes" así como de la forma en que su acción es percibida tanto a

nivel de gobiernos (que son beneficiarios y contratantes) como de las organizaciones de Naciones Unidas que lo patrocinan.

Los formularios y resultados completos de la encuesta se incorporan al informe de la misión como parte del **anexo 3**.

*a) Pertenencia institucional a la ONU*

La encuesta señala que el proyecto RLA/91/031 es *percibido* principalmente como un programa institucional de las Naciones Unidas. Las posibles opciones de respuesta (ninguna de las cuales era totalmente cierta o falsa) permitían al encuestado indicar cual era su “percepción”, mas allá de lo que el proyecto es en realidad. En ningún caso el proyecto fue percibido como una consultora especializada privada, ni tampoco como un proyecto nacional (que es, en definitiva, lo que el proyecto es en la mayor parte de sus actividades a nivel de país). La percepción del proyecto como un programa institucional de la ONU coincide con respuestas obtenidas en preguntas posteriores a la cual la totalidad de los encuestados responde La ponderación de las respuestas a estas dos preguntas, y las entrevistas realizadas por la misión, permiten establecer con claridad que el proyecto RLA/91/031 es plenamente identificado como un proyecto de la ONU y que a ello ha debido su capacidad de penetración, su desarrollo y su gradual acceso a las mas altas esferas del gobierno tanto en América Latina como en otros países.

**Queda en evidencia la fuerte identificación del proyecto con la organización internacional que lo patrocina. Esta constatación se confirma plenamente en la actitud y comportamiento de los expertos y técnicos del proyecto los cuales se sienten plenamente identificados como expertos del sistema de Naciones Unidas. El 58 % de los encuestados gubernamentales atribuyó una importancia “*decisoria / fundamental*” al hecho que el RLA/91/031 fuera un proyecto de las Naciones Unidas. El restante 42 % señaló que la pertenencia a Naciones Unidas había sido “*un factor importante*”. Ninguno de los encuestados consideró que la vinculación institucional con Naciones Unidas “*no ha sido importante*”.**

**La ponderación de las respuestas a estas dos preguntas permiten establecer con claridad que el proyecto RLA/91/031 es plenamente identificado como un proyecto de la ONU y que a ello ha debido su capacidad de penetración, su desarrollo y su gradual acceso a las mas altas esferas del gobierno tanto en América Latina como en otros países.**

La posibilidad de continuar las actividades de este proyecto (que se autofinancia) en el marco de una consultora privada, ONG o Fundación no tiene viabilidad ninguna en opinión de la misión.

*b) Nivel técnico del equipo.*

Las contrapartes del proyecto a nivel de países consideraron la calidad técnica de los servicios de consultoría del proyecto como *muy buena* (67 %) *buena* (29 %) y *regular* (4 %). Ninguno consideró la calidad *insatisfactoria*. Los funcionarios de Naciones Unidas tuvieron mayor aprecio: “*muy bueno*” registró (80 %) de las preferencias y el

restante (20 %) señaló “*bueno*”, las demás calificaciones no recibieron preferencia alguna.

En opinión de la misión el equipo del proyecto es de muy buen nivel técnico. Posee además un fuerte compromiso profesional con su trabajo, espíritu de cuerpo, dedicación y un fuerte sentimiento de pertenencia a la Organización de las Naciones Unidas.

#### *c) Aporte al cambio cultural*

La misión de evaluación logró verificar igualmente la cuota parte de responsabilidad que la institución beneficiaria atribuía al proyecto con respecto al cambio que se había producido en la institución. Todo proceso de reforma o modernización debe vencer, en una primera instancia, una fuerte resistencia por parte de quienes tienen interés en preservar el status quo. Esta resistencia puede verificarse en mayor o menor grado según la cultura institucional prevaleciente y el apego de los funcionarios a su forma de proceder y a sus mejores tradiciones. La capacidad de sobreponerse a esta inercia no tiene relación con la calidad técnica de la propuesta de cambio sino con su capacidad de comprender y adaptarse al medio. Esta pregunta no mide por lo tanto la calidad técnica del proyecto sino su contribución al proceso de cambio cultural.

En este campo el ( 50 %) de los encuestados de instituciones de gobierno contestaron que sin el proyecto “(el cambio) *probablemente no se hubiera llevado a cabo*” y (46 %) contestaron que “(el proceso de cambio se hubiera producido) *pero con mayor retraso, dificultad y resultados menos satisfactorios*”. 4 % contestaron que “(el cambio) *definitivamente no hubiera sido posible*” Ninguno contestó que el proceso de cambio se hubiera producido “*con iguales resultados*” o que “*no se produjo un cambio*”.

Es una curiosidad digna de notar que sobre la misma pregunta los funcionarios de la ONU opinan que el cambio *no hubiera sido posible* (25 %) o *probablemente no se hubiera llevado a cabo* (75 %).

#### *d) Eficacia y sustentabilidad de las acciones*

Un proyecto que ofrece una gama de servicios tan variados como el RLA/91/031 puede ser utilizado en su totalidad o en alguno de sus componentes.

En los casos que la misión pudo estudiar con mayor detalle las instituciones de contraparte eran conscientes del alcance de la propuesta global del RLA/91/031 (particularmente en Presidencia y Ministerio de Relaciones Exteriores de República Dominicana) pero solo fueron capaces de poner en práctica una parte de la misma.

Cabe mencionar que la implantación del sistema de información y gestión para la gobernabilidad en su integralidad es un trabajo que supone un “turn around” de mayores proporciones y que es inconcebible que este se produzca en unos pocos años y con los escasos recursos técnicos y financieros de los que generalmente disponen las instituciones a nivel nacional que la misión pudo visitar.

Es interesante constatar que a la pregunta “ *de la asesoría que brindó el RLA/91/031, cuanto diría Ud. que fue puesto en práctica en su momento*” la tercera parte (32 %)

contestó : “*mas del 75 %*”. Un (54 %) eligió una cifra “*entre 50 y 75 %*”. No se registró ninguna respuesta “*menos del 25 %*”.

A una segunda pregunta relacionada a este tema que rezaba “*¿Aquellas recomendaciones que fueron puestas en práctica, se mantiene vigentes en su institución hoy día ?* una tercera parte (32 %) contestó que todas ellas se mantenían vigente. Un (45 %) respondió que “*mayormente sí*”, una cuarta parte de las recomendaciones implementadas continuaban vigentes “*solo en parte*”. La respuesta “*no siguen vigentes*” no obtuvo ninguna preferencia.

Cabe señalar que la encuesta fue enviada a 60 destinatarios en distintos niveles de jerarquía por lo que hubiera sido de esperar que en algunos repartos específicos (ej. correspondencia o archivo) el sistema introducido por el proyecto no hubiera tenido aceptación y sido rechazado. No se registró sin embargo ninguna respuesta negativa en el sentido que las recomendaciones implementadas se hubieran discontinuado.

#### *e) Percepción de ventajas y limitaciones*

Las instituciones contrapartes del proyecto RLA/91/031 mostraron un alto grado de consenso sobre cuales eran las mayores **ventajas** del mismo. Al respecto señalaron ( porcentaje del total de respuestas):

- 1.- el aporte de enfoques conceptuales novedosos (80%)
- 2.- previsión de metodologías y procesos renovadores de gestión (83%)
- 3.- contribución al cambio cultural y estilo de gestión de la institución (75%)
- 4.- calidad técnica de los consultores (75%)

Fueron señalados con relativa frecuencia por los encuestados las siguientes ventajas :

- 1.- previsión de soluciones y soportes informáticos especializados (63%)
- 2.- transferencia de experiencias y resultados prácticas obtenidas en otros países (54%)

Las ventajas menos frecuentes en la elección de los beneficiarios fueron :

- 1.- velocidad de previsión de respuesta a demandas de asistencia (17%)
- 2.- transparencia en la administración de recursos financieros (25%)
- 3.- flexibilidad operativa y administrativa (25%)

Es interesante observar que estos últimos aspectos del proyecto tienen que ver con el deficiente marco institucional y administrativo en el que opera como veremos mas adelante.

Las **limitaciones** mas importantes del proyecto fueron señaladas como :

- 1.- Capacitación insuficiente de personal nacional de la institución (29%)
- 2.- dependencia tecnológica de los software desarrollados por el proyecto (29%)
- 3.- insuficiente apoyo en el mantenimiento (25%)
- 4.- demoras administrativas en las tramitaciones, informes (25%)

Con respecto al tema de la capacitación, la misión de evaluación recibió del proyecto un cuadro explicativo del esfuerzo realizado por el mismo desde sus inicios. En él se consigna que el proyecto ha capacitado hasta la fecha unos 2400 funcionarios principalmente en metodologías, procesos de trabajo e instrumentos. (ver Anexo 7).

En las entrevistas calificadas realizadas por la misión se pudo comprobar que tal personal tenía un alto grado de rotatividad por dos motivos. En primer lugar, por el consabido problema de los bajos sueldos en la administración pública y en segundo lugar porque la mayor parte de los cargos en altas esferas del gobierno que manejan información, son necesariamente de confianza política.

Las entrevistas individuales con autoridades de las instituciones gubernamentales de contraparte permitieron confirmar que efectivamente, una de las debilidades del proyecto es su incapacidad de proveer el apoyo técnico indispensable para la mantención del esfuerzo. La misión concluye que esta debilidad se debe fundamentalmente a que no se ha logrado obtener que los cuadros capacitados que deben velar por la ejecución del proyecto permanezcan en sus puestos de trabajo.

La misión tomó nota igualmente que los proyectos nacionales efectivamente contemplan escasos recursos para la capacitación en servicio. Por otra parte la forma de financiamiento del proyecto RLA/91/031 en la actualidad no permite disponer de rubros para la capacitación a nivel regional de grupos de participantes de distintos países. La falta de capacitación y de permanencia de cuadros capacitados en sus puestos constituye, en la práctica, una grave limitación del proyecto.

La misión de evaluación comprueba, a través de las respuestas a esta encuesta, su intuición de que el equipo técnico del proyecto tiene dificultades para cubrir y atender debidamente, en la actualidad, el amplio y disperso universo de instituciones que requieren sus servicios.

Con respecto al 25% de usuarios que indican que el proyecto crea dependencias de su propio software, el consultor en informática opina que dichos usuarios están sufriendo probablemente la falta de un sistema de atención que garantice un seguimiento y facilite actualizaciones. La misión ha efectuado recomendaciones al respecto en el **capítulo IV**.

#### *f) Originilidad y competitividad de la asistencia*

Una curiosa discrepancia se registró entre las respuestas de los funcionarios de gobierno y los de Naciones Unidas en lo que se refiere al valor relativo de los servicios del proyecto con respecto a lo que se puede conseguir en el mercado. La pregunta fue respondida de muy distinta manera por ambos grupos.

Los funcionarios de la ONU consideraron (en un 75%) que no pueden conseguirse en el mercado el tipo de servicios integrados que brinda el RLA91031. El 25% remanente consideró que sólo pueden conseguirse servicios de menor calidad.

Sólo 29% de los funcionarios gubernamentales consideraron que los servicios que brinda el proyecto no están disponibles en el mercado. 33% consideró que se pueden conseguir de mayor calidad pero a mayor precio. 14% contestó que se pueden conseguir servicios de equiparable calidad y precio en el mercado.

#### *g) Nivel de satisfacción general*

A la pregunta “*De presentarse la oportunidad nuevamente ¿contrataría o recomendaría los servicios del RLA/91/031?*”. El 100% de los encuestados respondió afirmativamente.

### **II.3 Aspectos instrumentales**

---

Las herramientas informáticas desarrolladas por el Proyecto son de alta calidad y se ajustan a los objetivos para los cuales fueron desarrolladas. La selección de plataformas informáticas ha estado condicionada por los escenarios concretos en que se ha tenido que implantar el sistema y esto explica que en su primera etapa se haya trabajado en ambiente MSDOS y con base de datos del tipo xbase. En la actualidad se cuenta con una versión para Windows que trabaja sobre SQL Server y Windows NT y que opera con protocolo de comunicaciones TCP-IP lo que se corresponde con estado del arte de este tipo de aplicaciones.

La seguridad informática de los sistemas desarrollados ofrece diferentes niveles que van desde la aplicación, pasando por la seguridad del Sistema de Gestión de Base de datos, el Sistema Operativo, la Red y otros niveles que deseen implantarse en dependencia de los requerimientos técnicos, legales y de seguridad de las instituciones en que se implante.

El sistema trabaja con una base de datos relacional y un modelo de datos normalizado muy profesional que garantiza la independencia entre datos y aplicaciones y su crecimiento, modularidad y portabilidad. Al haberse programado íntegramente en el lenguaje Delphi el software desarrollado no utiliza herramientas que impliquen compromisos de royalties hacia terceros, u otros derechos sobre la aplicación (Ver anexo de Licenciamiento y Royalties de DELPHI).

Para que las instituciones contrapartes puedan hacer uso de los softwares desarrollados por el proyecto regional deben contar con licencias de:

- Sistema operativo MS-Windows NT en el servidor y las estaciones clientes
- Motor de Base de Datos MS-SQL Server en el servidor y estaciones clientes
- Editor de texto MS-Word en las estaciones clientes.

Es responsabilidad de las instituciones contrapartes la adquisición y el uso de estos softwares con el licenciamiento adecuado.

Como la información almacenada está integralmente en tablas de una base de datos relacional, en este caso de SQL server es posible perfectamente implementar interfaces WEB para desarrollar módulos de consulta adicionalmente a los software cliente desarrollados por el proyecto. No existen dificultades en este sentido y las aplicaciones están listas para aprovechar los avances en informática que se desarrollen.

Se pudo apreciar el funcionamiento de la herramientas en cuatro escenarios reales, la Presidencia de la República y la Corte Suprema de Justicia del Paraguay. y en la Presidencia y el Ministerio de Relaciones de República Dominicana. Las herramientas también se instalaron y probaron por parte del consultor en ingeniería informática.. En todo los casos se comprobó que funcionan adecuadamente y de acuerdo con los parámetros normales de este tipo de aplicación. Los problemas detectados en las visitas a los lugares señalados tienen que ver con disciplina de carga de datos y actualización y cuestiones relacionadas con disponibilidad de personal.

En cuanto al problema del año 2000 el mismo pasa por los siguientes aspectos:

El Sistema operativo Windows NT que es plataforma del sistema es un producto comercial de Microsoft y por lo tanto debe estar certificado por el productor así como el Servidor de Base de datos SQL Server.

Delphi es un lenguaje de programación por lo que no se aplica a estos efectos tal certificación. Las aplicaciones desarrolladas para esta plataforma por el proyecto trabajan con 4 dígitos para los años por lo que desde el punto de vista de la aplicación están preparadas para no confrontar el problema del año 2000. Dentro de las condiciones de operación del sistema los usuarios deben configurar la fecha del SO Windows con la opción de 4 dígitos para el año. Este es un requerimiento de administración documentado en los procedimientos y es responsabilidad de los administradores informáticos de las instituciones contrapartes fijar dicha configuración.

Las aplicaciones desarrolladas para DOS están programadas para identificar la fecha del año 2000 pero su funcionamiento estará condicionado por el equipamiento y la versión del sistema operativo de red. en que opera. No es responsabilidad del proyecto ni del PNUD ni UNOPS que el equipamiento o el sistema operativo de red están preparados para soportar el problema del año 2000.

En general el equipamiento informático utilizado deberá estar certificado y esto es independiente de las aplicaciones desarrolladas por el proyecto.

La decisión por parte del proyecto (junto con responsables del área informática de los gobiernos) de programar diversos softwares especiales (tanto al inicio del proyecto, con la plataforma DOS, como hace dos años con la migración a la plataforma Windows) se debió a que no existían en el mercado productos comerciales que dieran soporte a los enfoques, las metodologías y los procesos de trabajos intra e interinstitucionales que forman parte de los componentes de un sistema de información y gestión estratégica y operacional de gobierno, como el desarrollado por el proyecto regional y demandado por las instituciones nacionales.

Al tratarse de un conjunto de herramientas informáticas desarrolladas en el marco del proyecto y no existir similar comercial que la sustituya en su integralidad el proyecto

implementa 2 tipos de acciones a los efectos de que las instituciones contrapartes estén capacitadas para mantenerlas y no generar una dependencia tecnológica del mismo.

1. En relación a los programas fuentes y su mantenimiento:

- Transfiere los programas ejecutables
- Transfiere los programas fuente y los componentes necesarios para su modificación y compilación
- Transfiere la documentación técnica necesaria para la comprensión de los mismos
- Capacita a los responsables de las unidades de informática en la estructura y el mantenimiento de los programas  
Esto permite que las instituciones contraparte puedan realizar tareas de mantenimiento y modificaciones de acuerdo a los nuevos requerimientos que se van presentando, quedando ellas como únicas responsables por el funcionamiento de los mismos.

2. En relación al desarrollo de nuevas versiones:

Debido al carácter regional del proyecto y basado en las nuevas experiencias y requerimientos que se van planteando en los distintos países, el proyecto trabaja en forma constante en la actualización de versiones y generación de nuevas herramientas informáticas, tomando en cuenta por un lado, los nuevos desarrollos conceptuales y metodológicos y por otro los avances permanentes que en materia informáticas se presentan. Estas nuevas versiones quedan a disposición de los distintos proyectos nacionales para su instalación y uso.

Hay que tener en cuenta que en el diseño de los nuevos software de soporte a los procesos de:

- Trámite de correspondencia oficial y archivos
- Gestión del despacho y agendas de trabajo de funcionarios
- Gestión de trámites de decretos y leyes
- Información y análisis de las relaciones gobierno-sociedad
- Programación y Gestión del Centro de gestión de Presidentes o Ministros
- Programación y Gestión de agendas estratégicas
- Programación y Gestión de agendas operacionales
- Programación y Gestión de programas de acciones de gobierno

se ha puesto especial énfasis en que los mismos tengan una estructura parametrizable que permite que los mismos se ajusten a las especificaciones operacionales de las instituciones de contraparte. Adicionalmente cada uno de los softwares puede ser utilizado independientemente permitiendo una gran flexibilidad en la configuración de los distintos sistemas que se desarrollan e instalan en cada institución contraparte.

Una variable significativa, que representa el desarrollo a escala regional de nuevos soportes informáticos a las metodologías del proyecto, genera dos tipos de beneficios adicionales: a) permite que los costos en materia de software, a ser cubiertos con recursos nacionales, sean significativamente menores. b) permite que las instituciones nacionales dispongan de soluciones informáticas adecuadas a sus funciones institucionales, en un tiempo significativamente menor al que requeriría el desarrollo de

todo el proceso de diseño, programación, pruebas operacionales, ajustes, preparación de manuales técnicos, etc. La experiencia indica que a la fecha este proceso implicaría un retraso en el inicio de la fase operacional de las metodologías de programación y gestión gubernamentales en 12 a 24 meses, con relación a la situación actual.

Después de 8 años de operación el proyecto ha demostrado capacidad de continuidad en el mantenimiento de las herramientas informáticas y ha pasado a una fase superior de desarrollo en este sentido. La consolidación de versiones y su conversión en productos es buena aunque pudiera perfeccionarse en cuanto a las herramientas de instalación y la documentación.

No se cuenta con un sistema articulado de postventa, en la práctica el software no se vende sino que se ofrece como parte de la asistencia técnica integral pero esto no significa que no sea necesario contar con un servicio de atención a los usuarios del mismo, lo que debe implementarse de forma creativa aprovechando las facilidades que hoy brinda Internet y las experiencias de importantes productores de software que cada vez más utilizan la red a tal efecto.

## **II.4 aspectos institucionales y administrativos**

---

El proyecto comenzó sus actividades en un marco de relación privilegiada con el PNUD puesto que compartía oficinas con el Representante Residente en Santiago de Chile. Las buenas relaciones de trabajo entre el personal del proyecto y de la Representación resultaron de mutuo beneficio: la Representación supo sacar provecho de las capacidades técnicas del personal del proyecto y de su permanente contacto con oficinas claves del Gobierno y el proyecto, a su vez, se vio fuertemente respaldado por la capacidad de gerencia administrativa y financiera de proyectos y por el detallado conocimiento de las normas del PNUD de los primeros.

En una primera etapa el proyecto desarrolló sus actividades a nivel regional en forma convencional. La buena receptividad al mismo por parte de las altas autoridades fue generando demandas adicionales que el equipo del proyecto trató de satisfacer contando con el aval institucional del PNUD y de la UNOPS y el apoyo administrativo de la oficina del PNUD. Cabe destacar el encomiable esfuerzo realizado por todas las partes involucradas para permitir el desarrollo de las actividades del proyecto a pesar de las restricciones económicas y dificultades operativas que debió enfrentar en esta etapa de despegue

A partir de 1996 comenzó una nueva etapa del proyecto con un cambio de dirección y de enfoque y se incursiona, con mayor énfasis, en la atención de demandas de asistencia técnica y gerencial de otros Despachos Presidenciales de los Poderes del Estado , primero de la región latinoamericana y, después, de países extra-regionales. El desarrollo de estas actividades obligó al equipo a desdoblarse para cumplir con los compromisos asumidos. La casi totalidad de las actividades desarrolladas por el proyecto se financian, en esta etapa, con recursos de los propios beneficiarios o de terceras partes. El equipo del proyecto y su entorno institucional debieron enfrentar esta nueva exigencia sin contar con recursos presupuestales propios que permitieran asegurar siquiera el grupo central de expertos del proyecto y el mínimo apoyo administrativo.

Los costos que los financiadores del proyecto estaban dispuestos a pagar no coincidían necesariamente con los costos estándar de Naciones Unidas. Tanto el PNUD, UNOPS como los integrantes del equipo inventaron fórmulas novedosas para poder atender estas demandas en forma satisfactoria y mantener de alguna manera, los expertos contratados ya sea a nivel nacional, internacional o una combinación de ambos

En esta nueva etapa de expansión el proyecto llega a comprometer unos U\$ 25.000.000 de los países participantes como costos compartidos o proyectos de ejecución nacional con administración de PNUD. La avalancha de recursos ( de distintas fuentes) y de exigencias es atendida en forma pragmática por el proyecto, las instituciones que lo patrocinan y los Representantes Residentes del PNUD a nivel de país que solicitan el apoyo del mismo. Cada Representante fue buscando, con distintos criterios y estilos, la forma de articular - y de pagar- las actividades del proyecto regional con los proyectos de ejecución nacional que este ha generado en su país de destino.

En esta etapa de crecimiento exponencial, el PNUD a nivel central y la UNOPS van perdiendo gradualmente el control del desarrollo del proyecto el cual sin embargo sigue expandiéndose (incluso fuera de América Latina) a solicitud de los Representantes Residentes.

Es importante señalar que a la fecha de esta evaluación el actual proyecto regional , tiene compromisos de trabajo y dispone del financiamiento para atender Proyectos nacionales en ejecución en Colombia, República Dominicana, Paraguay, y Georgia. Y nuevos documentos de proyecto ya elaborados y/o en proceso de formulación con la participación de las oficinas de Representación del PNUD en Paraguay, Nicaragua , Chile, Ecuador y Georgia.

A principios de 1999, a raíz de un importante desarrollo en el programa con la República del Paraguay y a solicitud de la misma, se decide el traslado de la sede del proyecto a Asunción. Cabe aclarar que la "Sede" del proyecto, significaba el traslado del único experto del mismo, el ATP del proyecto RLA/91/031. Efectivamente a esta altura todos los demás expertos figuraban como consultores internacionales de corto plazo o consultores nacionales de contratación local. No existían líneas presupuestales para la adquisición de bienes no fungibles ( a excepción de las computadoras que fueron trasladadas con el ATP), ni personal administrativo, puesto que de la compleja gestión administrativa del proyecto se había hecho cargo, hasta ese entonces, la oficina del Representante Residente en Chile.

En este nuevo marco institucional, el proyecto pasa a depender administrativamente de la oficina del Representante Residente en Paraguay que desconoce la novedosa e intrincada forma de operar del proyecto. Las oficinas del proyecto se ubican en un local independiente . Perdidos los contactos personales diarios con la oficina local del PNUD que habían sido un factor clave para la consulta permanente y la resolución de problemas, el proyecto ve afectada su relación con la Representación local, el PNUD a nivel central y UNOPS y se produce una suerte de divorcio institucional que deja al descubierto desencuentros en materia de manejo administrativo.

La misión de evaluación ha revisado la naturaleza de los problemas administrativos que surgieron los cuales tienen relación con:

- los contratos de los expertos del proyecto
- los niveles de remuneración
- la acreditación de los mismos ante las autoridades nacionales
- los contratos de servicio con los gobiernos participantes
- los mecanismos de monitoreo del proyecto
- la transferencia de costos a los proyectos nacionales
- la publicación de documentos

El detalle de los problemas encontrados se consigna en el **anexo 4**

La misión tiene la firme opinión que el proyecto necesita volver a ordenarse como un proyecto regional del PNUD, ejecutado por la UNOPS, con un grupo de expertos internacionales que pueden ser financiados por la acumulación de costos compartidos provenientes de los distintos países que financian proyectos nacionales, necesitan supervisión técnica y están dispuestos a pagar por ella.

La misión desea dejar constancia que ha apreciado en su justa dimensión la buena voluntad de todas las partes para encontrar las soluciones de carácter administrativo financiero que permitieron al proyecto cumplir las etapas de expansión y consolidación en un ámbito de mayor interés y relieve. Es claro sin embargo que la situación a la que se ha llegado hoy día, en la cual los organismos patrocinadores de la ONU no tienen control sobre el desarrollo del proyecto ni su expansión, ni sobre las obligaciones contractuales que asume (tanto sustantivas como financieras), ni sobre el cumplimiento de metas a nivel de país y del proyecto en su conjunto es inaceptable. Son igualmente inadecuadas las condiciones de trabajo del equipo base del proyecto y su ambigua relación contractual con el proyecto regional. Por último es imprescindible mejorar el sistema de rendición de cuentas a los países que financian las actividades del proyecto y establecer con meridiana claridad en cada operación la responsabilidad (“accountability”) final del PNUD y de UNOPS por los compromisos contractuales que el proyecto asume con los gobiernos que solicitan sus servicios.

El sistema de gestión y control del proyecto en la actualidad es inoperante. Se utilizan instrumentos inadecuados para monitorear el avance del proyecto, para determinar los costos, para hacer seguimiento a las actividades de los expertos, para distribuir el gasto entre costos compartidos y recursos del PNUD o entre las acciones a nivel regional o nacional.

El resultado final es una total insatisfacción con la situación actual por parte de todos los interesados. La misión de evaluación ha efectuado recomendaciones para un cambio radical en la forma de operar del proyecto en el **CAPÍTULO IV. Recomendaciones**

## CAPÍTULO III: Conclusiones

### De los aspectos sustantivos

---

1.- La misión de evaluación ha llegado a la conclusión que el cometido principal del proyecto RLA/91/031 en la actualidad puede definirse como el desarrollo de las capacidades institucionales de programación estratégica y gestión operacional de las altas esferas del gobierno.

2.- En 8 años de trabajo, el proyecto ha acumulado una rica experiencia que se traduce en un enfoque conceptual novedoso y un conjunto de metodologías, procedimientos y herramientas informáticas de un alto grado de articulación para su instrumentación.

3.- El carácter genérico del objetivo del proyecto, ha permitido que el mismo extienda sus acciones, de manera natural, a diferentes instituciones del Estado a solicitud de las mismas. Esto explica la colaboración del equipo del proyecto no sólo en cancillerías como inicialmente fue planificado, sino en otros Ministerios e instituciones públicas como la Corte de Justicia y hasta en las mismas Presidencias de la República de un grupo importante de países.

4.- El proyecto ha tenido un exitoso desarrollo hasta la fecha logrando interesar en sus actividades a numerosas instituciones de varios países. Gracias al aporte financiero de estos países, el proyecto que dependía en sus inicios de los recursos regionales del PNUD, a partir de 1995 se vuelve autosuficiente financieramente.

5.- Para el desarrollo de este proyecto ha sido vital el ser patrocinado por el Sistema de Naciones Unidas. En opinión de la misión el proyecto no hubiera sido ni es viable fuera de este ámbito.

6.- A nivel de los países participantes las instituciones de contraparte tienen una clara visión de la intervención puntual del proyecto y un aprecio por su contribución, como demuestran categóricamente las encuestas realizadas. Esto es una constatación objetiva de la misión.

7.- Por otra parte la misión de evaluación a partir del estudio realizado, la revisión de los productos documentales e informáticos aportados y de las entrevistas directas con personal del equipo técnico del proyecto y beneficiarios considera que el aporte conceptual e instrumental del proyecto a la modernización de la gestión en los altos niveles del Estado es valioso y original.

8.- El proyecto ha carecido, sin embargo, de una presentación precisa y clara de su misión a nivel regional. La diversidad de actividades desarrolladas, instituciones y países involucrados y la especificidad de la terminología y siglas utilizadas así como otros aspectos contenidos en sus documentos sustantivos, han dificultado la comprensión de lo que hace y por lo tanto han conspirado contra una adecuada valoración de sus aportes sustantivos por parte de las instituciones de Naciones Unidas que lo patrocinan.

9.- Una característica relevante de este proyecto es que ha acumulado experiencias en forma sistemática. Esto le ha permitido incorporarlas al cuerpo de conocimiento, renovándolo continuamente. El proyecto cuenta por lo tanto con un mecanismo de captación y sistematización operativa de experiencias que quedan inmediatamente disponibles para el beneficio de nuevos usuarios.

10.- Vista la prioridad que el PNUD otorga a la gobernabilidad democrática como área operativa temática para el período 2000-2005, la misión de evaluación considera que el proyecto puede ser una herramienta de suma utilidad para la acumulación de experiencias (de este o de otros proyectos del área de gobernabilidad democrática) y su conversión a conocimiento e instrumental listo para poner al servicio de los países.

11.- La misión ha detectado que existe un desfase entre la producción de conocimientos y herramientas y su disseminación entre los potenciales beneficiarios. Ello exige dar, en el futuro mucha mayor importancia a los aspectos vinculados a la capacitación de los recursos humanos y la transferencia de conocimientos.

## De los aspectos informáticos

---

12.- Las herramientas informáticas desarrolladas por el Proyecto son de alta calidad y se ajustan a los objetivos para los cuales fueron desarrolladas. La selección de plataformas informáticas ha estado condicionada por los escenarios concretos en que se ha tenido que implantar el sistema. En la actualidad se cuenta con una versión para ambiente Windows que corresponde al estado del arte de este tipo de aplicaciones.

13.- El sistema trabaja con una base de datos relacional que garantiza la independencia entre datos y aplicaciones y su crecimiento, modularidad y portabilidad. Ello significa que el proyecto no crea una dependencia estratégica en materia informática y que el usuario puede evolucionar con libertad hacia otras aplicaciones.

14.- La seguridad informática de los sistemas desarrollados ofrece niveles satisfactorios. Las instituciones beneficiarias pueden adicionar niveles mayores según sus propios requerimientos y recursos económicos.

15.- De lo que la misión pudo observar los softwares han sido desarrollado utilizando lenguaje de programación que permiten la libre distribución de sus ejecutables, lo que significa que las instituciones contrapartes no deban pagar licencias o royalties por estos programas.

Para que las instituciones contrapartes puedan hacer uso de los softwares desarrollados por el proyecto regional deben contar con licencias de:

- . Sistema operativo MS-Windows NT en el servidor y las estaciones clientes
- . Motor de Base de Datos MS-SQL Server en el servidor y estaciones clientes
- . Editor de texto MS-Word en las estaciones clientes.

Es responsabilidad de las instituciones contrapartes la adquisición y el uso de estos softwares con el licenciamiento adecuado.

16.- La misión no detectó ningún documento que indicara la existencia de venta de software que implique responsabilidades para PNUD y/o UNOPS.

17.- En cuanto al tema del año 2000, las herramientas informáticas utilizadas están preparadas para afrontarlo. El proyecto no obstante, no ha definido esta situación con las contrapartes nacionales de manera que queden claras las responsabilidades derivadas del uso del sistema.

18. Una variable significativa, que representa el desarrollo a escala regional de nuevos soportes informáticos a las metodologías del proyecto, genera dos tipos de beneficios adicionales: a) permite que los costos en materia de software, a ser cubiertos con recursos nacionales, sean significativamente menores. b) permite que las instituciones nacionales dispongan de soluciones informáticas adecuadas a sus funciones institucionales, en un tiempo significativamente menor al que requería el desarrollo de todo el proceso de diseño, programación, pruebas operacionales, ajustes, preparación de manuales técnicos, etc. La experiencia indica que a la fecha este proceso implicaría una prolongación de dar inicio a la fase operacional de las metodologías de programación y gestión gubernamentales en 12 a 24 meses, con relación a la situación actual.

## Del marco institucional

---

19.- El marco institucional del proyecto en la actualidad es totalmente inadecuado y en una segunda fase debe recomponerse según las recomendaciones que se presentan a continuación.

## De los aspectos operativos y administrativos

---

20.- Los mecanismos de control de avance y de cumplimiento de metas del proyecto regional no se han desarrollado satisfactoriamente. La misión ha verificado que tanto PNUD a nivel central como UNOPS carecen de elementos que les permitan ir verificando el cabal cumplimiento de sus responsabilidades en este proyecto.

21.- No se han desarrollado instrumentos operativos, administrativos y financieros, que permitan a todas las partes involucradas, incluidos los gobiernos, asegurar un control sustantivo del desempeño del proyecto regional y de sus acciones nacionales en conjunto.

22.- Los tipos de contrato de los expertos del grupo central del proyecto han variado en el tiempo. En opinión de la misión, si bien se han encontrado fórmulas de contratación novedosas tanto a nivel nacional como regional que permitieron el despegue de las actividades, ellas no son satisfactorias para una futura etapa de consolidación del proyecto.

23.- Los documentos, y demás productos del proyecto no deslindan explícitamente el compromiso institucional de Naciones Unidas respecto al contenidos de los mismos.

## **Conclusión general**

---

24.- El proyecto ha demostrado sus méritos y su capacidad de mantenerse y crecer desde el punto de vista de su desarrollo conceptual, metodológico e instrumental como desde el punto de vista de la movilización de recursos para financiar la continuidad de sus actividades.

25.- La misión de evaluación concluye que si se adoptan las recomendaciones que se formulan en el próximo capítulo, la continuación del proyecto traería importantes beneficios para los países participantes. Considera asimismo que los objetivos del proyecto se encuadran perfectamente en la estrategia del DRLAC para el período 2000 - 2005 y que merece el apoyo institucional de PNUD y UNOPS

## CAPÍTULO IV: Recomendaciones.

La misión de evaluación recomienda:

- 1.- La continuación de las actividades del proyecto RLA/91/031 en el marco de un nuevo proyecto regional del PNUD ejecutado por la UNOPS
- 2.- La continuación de las actividades a nivel de país mediante proyectos de ejecución nacional con la asesoría técnica sustantiva del nuevo proyecto regional y con los arreglos institucionales que se describen en el **Anexo 5**.
- 3.- Una modificación sustancial del modus operandi del proyecto a nivel global, regional y nacional de modo de identificarlo mayormente con la cooperación para el desarrollo del sistema de Naciones Unidas y enmarcar sus actividades dentro de las normas y procedimientos que rigen los proyectos de cooperación del PNUD.
- 4.- Establecer nuevas relaciones de trabajo y de dependencia del proyecto según el esquema señalado en el cuadro a continuación.
- 5.- El proyecto en una segunda fase deberá definir con mayor precisión sus cometidos y su especificidad con respecto a otras intervenciones del PNUD en materia de gobernabilidad. En este sentido deberá abandonar el trabajo de supervisión de proyectos nacionales en algunas áreas que no correspondan al cometido principal.
- 6.- El proyecto deberá focalizar sus acciones en la asistencia técnica al fortalecimiento institucional para la gestión estratégica y operacional de la Presidencia de la República.
- 7.- Lo anterior no excluye que el proyecto pueda tener intervenciones a nivel nacional en ámbitos externos a la Presidencia pero que son esenciales para el cumplimiento de los objetivos de la gestión estratégica y operacional de la misma.
- 8.- Se podrán admitir solicitudes de asistencia al proyecto de RLA provenientes de países extraregionales siempre que estas sean canalizadas a través de la Oficina del Representante Residente y cuenten con el aval de UNOPS.
- 9.- A los efectos de fortalecer a futuro algunas actividades esenciales del proyecto general (capacitación, formación de cuadros en el trabajo, desarrollo de softwares, sinergias con otros proyectos del área de gobernabilidad democrática) se necesitarán fondos de libre disposición que no podrán provenir de las contribuciones de costos compartidos nacionales. Para tales fines se recomienda que el PNUD y un OPS realicen conjuntamente con el equipo del proyecto un esfuerzo de movilización de recursos de terceras partes.
- 10.- El proyecto deberá editar y publicar los documentos más importantes que recogen el enfoque conceptual, las metodologías y procedimientos de manera que faciliten su comprensión y disseminación. Tal documentación será útil para esclarecer su naturaleza y como instrumento de apoyo para la movilización de recursos de terceras fuentes por parte del PNUD-UNOPS.

11.- La misión de evaluación apoya la recomendación ya efectuada en la reunión tripartita de reforzar el componente de capacitación. Para ello es necesario la formación de una masa crítica de profesionales a nivel de los países de la región que se nutran de estos enfoques, metodologías y herramientas y puedan replicarlos. En este sentido se hicieron sugerencias tales como la impartición de talleres y la extensión al mundo académico de estos temas mediante creación de cátedras, cursos de postgrado y otros.

12.- Apoya igualmente la recomendación de dicha reunión en el sentido de que dicha capacitación se lleve a cabo a través de los mecanismos de cooperación horizontal (CTPD)

13.- Las herramientas informáticas que dan soporte operacional a las metodologías y procesos de trabajo propuestos por el proyecto, deberán desarrollarse como versiones diferentes (upgrades) de manera que puedan ser mejor distribuidas y documentadas creándose un modelo de servicios a usuarios que aproveche las facilidades de Internet.

14.- El proyecto debe hacer más énfasis en delimitar las responsabilidades con las instituciones contrapartes con relación a los temas de seguridad informática, dado que es una materia en la que el proyecto regional solo debería hacer recomendaciones. Si se considera el ámbito de trabajo de las Presidencias y otras instituciones del gobierno es fundamental delimitar más formalmente las responsabilidades de cada una de las partes en este sentido.

15.- Si bien la misión considera que no hay problemas de propiedad intelectual o royalties con los softwares generados, al no tener especialización en materia legal no tendría objeción que el PNUD, o la UNOPS solicitaran una asesoría especializada para revisar este asunto con mayor detención.

16.- Las contrataciones de servicios del proyecto a nivel nacional deberán realizarse por productos, lo cual otorga acceso a los enfoques conceptuales, las metodologías y todas las herramientas informáticas de soporte a las mismas, deberán ser explícitamente presentados como opcionales y quedan bajo la decisión de los gobiernos requerirlas y/o utilizarlas, modularmente o en su conjunto.

17.- El proyecto deberá cursar una comunicación a todas las entidades que utilizan el software aclarando la forma en que este impacta el tema del año 2000 y delimitando sus responsabilidades al efecto. Se anexa un modelo de carta como **Anexo 6**

18.- Se deberán emitir contratos regulares de experto internacional UNOPS a los miembros del equipo que trabajan a tiempo completo en actividades a nivel regional.

## Agradecimientos

La misión desea dejar constancia del apoyo obtenido en todo momento de las autoridades gubernamentales nacionales y de los funcionarios del PNUD y UNOPS para la realización de esta misión de evaluación. Desea igualmente expresar su expreso reconocimiento al equipo del proyecto RLA/91/031 a nivel regional, así como a los directores y consultores de proyectos a nivel nacional por la celeridad y transparencia con que brindaron toda la información solicitada y por el profesionalismo con que participaron en las actividades de evaluación del proyecto.

Anexo1: Intervenciones del proyecto

Anexo2: Sistema de información y gestión

Anexo3: Resultados de la encuesta

Anexo4: Asuntos administrativos

Anexo5: Propuesta de esquema institucional

Anexo6: Carta modelo Y2K