



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**EVALUACIÓN EXTERNA
INFORME PRELIMINAR**

**ÁREA GOBERNABILIDAD
COSUDE BOLIVIA**

EQUIPO EVALUADOR

JOSÉ VENTURA (TEAM LEADER)

**GUILLERMO GONZALES
NAYA PONCE**

LA PAZ, ABRIL DEL 2012

Siglas y abreviaturas

ACOBOL	Asociación de Concejalas de Bolivia
AMDEs	Asociación de Municipalidades Departamentales
AMDECH	Asociación de Municipios del Departamento de Chuquisaca
AMDECO	Asociación de Municipios del Departamento de Cochabamba
AMT	Asociación de Municipios del Departamento de Tarija
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AOS	Ayuda Obrera Suiza
CDC	ONG: Capacitación y Derechos Ciudadanos
CDH	Comunidad de Derechos Humanos
CHF	Francos Suizos
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
DP	Defensoría del Pueblo
EMD	Encuentros Municipales de Desarrollo
EMPODER	Proyecto fue Pueblos Indígenas y Empoderamiento
FFP	Fundación para el Periodismo
FOCAM	Fondo Concursable de Capacitación y Asistencia Técnica
FORDECAPI	Programa de Fortalecimiento Institucional
GESPRO	Programa de Apoyo a la Gestión de la Inversión Pública Municipal, FAM-GIZ con financiamiento de Holanda
GLBT	Población gay, lesbica, bisexual y transexual
GODEL	Programa Buena Gobernabilidad y Democratización Local
MOPSV	Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda
ICI	Iniciativas ciudadanas innovadoras
OECD	Organization for Economic Co-Operation and Development
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización No Gubernamental
PADEM	Programa de Apoyo a la Democracia Municipal
PBI	Producto Bruto Interno
PDCR	Proyecto de Desarrollo Concurrente Regional – Banco Mundial
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNDH	Plan Nacional de Derechos Humanos
PCC	Programa de Cultura Ciudadana
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
POI	Plan Operativo Institucional
PPR	Presupuesto por Resultados
SLIM	Servicios Legales Integrales Municipales
Swisscontact	Fundación Suiza de Cooperación para el Desarrollo Técnico
TIC	Tecnologías de información y comunicación
UE	Unión Europea
UNIR	Fundación: Especializada en los Temas de Conflictos
VP/UCB	Vice Presidencia de la República /Universidad Católica Boliviana

Índice

Pág.

I. Introducción	4
Metodología utilizada en la evaluación.....	5
PARTE I	5
II. Descripción de los Programas.	5
2.1. Contexto en el que se inicia y desarrollan los Programas.	5
2.2. Descripción de los Programas.	6
PARTE 2	9
III. Evaluación mirada retrospectiva.	9
3.1. Sobre el área de buena gobernabilidad.....	9
3.2. Evaluación del Programa FORDECAPI	11
3.3. Evaluación del Programa PCC	17
3.3.1 Sobre la hipótesis del Programa	17
IV. Una mirada prospectiva.	22
V. Conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas.....	25
4.1. Conclusiones	25
4.2. Recomendaciones	27
4.3. Lecciones aprendidas.....	29

Evaluación del área de gobernabilidad de la COSUDE Bolivia- CORLAP

Evaluación Externa

I. Introducción

El área de Fomento de la buena gobernabilidad y la democracia de la cooperación suiza en Bolivia tiene como finalidad “Apoyar a una cultura democrática para la preservación de la paz y la vigencia de los derechos humanos”. Inició su implementación con un enfoque programático el año 2009. El enfoque programático buscaba evitar la dispersión de proyectos y apuntaba a: lograr mayores impactos, fomentar mayores sinergias entre los socios y actores, focalizar la intervención de la Cooperación Suiza pero manteniendo la flexibilidad, y buscar mayor eficiencia en el uso de los recursos.

Para ello, el área de la buena gobernabilidad y la democracia diseñó dos Programas: el FORDECAP (Programa de Fortalecimiento de Capacidades Institucionales) y el PCC (Programa de Promoción de la Cultura Ciudadana), ambos basados en el enfoque de derechos humanos (EDH), como programas complementarios y articulados entre sí.

El presente informe sintetiza los resultados y conclusiones de la evaluación externa realizada a pedido de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación. El trabajo de evaluación se llevó a cabo durante el mes de abril del 2012 y combinó diversas fuentes de información (secundarias y primarias) y un proceso de retroalimentación entre los miembros del equipo de evaluación.

El objetivo principal es evaluar el área gobernabilidad, particularmente los dos programas que la conforman: PCC y FORDECAP. La evaluación tiene un fuerte componente retrospectivo pero también aporta a una mirada prospectiva tanto del área como de los programas. Especialmente mide el grado de consecución de la efectividad (efectos e impactos), la eficiencia, la pertinencia, y la sostenibilidad de los programas, así como la gestión de las unidades ejecutoras y el rol desempeñado por las distintas instituciones participantes. A partir de esta evaluación se podrán tomar decisiones orientadas desde las buenas prácticas, en el marco de la elaboración de una nueva estrategia de cooperación de Suiza en Bolivia: 2013 - 2016.

Las audiencias principales de la evaluación prevén distintos usos de sus resultados. Para la COSUDE y los equipos de los programas, la evaluación ayudará a determinar temas, estrategias y modalidades de trabajo por consolidar, tomar decisiones orientadas a nuevas fases y capitalizar las mejores experiencias. Además la evaluación permitirá rendir cuentas y reflexionar sobre la pertinencia de apoyar programas de esta naturaleza en el contexto particular de Bolivia.

Para propósitos de una lectura fluida, el presente informe cuenta con cuatro partes distribuidas de la siguiente manera:

Parte I, donde se realiza una breve descripción del programa tal como fue diseñado y se describe la organización y gestión del mismo durante sus tres años de ejecución.

Parte II, se centra en la evaluación del proyecto, considerando el diseño, organización y gestión usados para ésta. Se muestran también los resultados obtenidos a partir del análisis de indicadores del marco lógico y se analiza en función a cinco categorías: efectividad, eficiencia, pertinencia, sostenibilidad y gestión.

Parte III, se incluye un capítulo de una mirada prospectiva del área y de los programas, sin llegar a definir propuestas específicas pero sí poniendo en agenda puntos clave para un futuro proceso de toma de decisiones a del área y de los programas.

Parte IV. Se incluyen también las conclusiones, recomendaciones y principales lecciones aprendidas.

Metodología utilizada en la evaluación

La organización de la evaluación se realizó a partir de la construcción de una matriz que permitió identificar los medios de verificación. Una vez diseñada la matriz, se consideraron todas las fuentes de información que han estado disponibles: la documental, las entrevistas a los actores, socios tanto en la Paz como en Cochabamba y Santa Cruz, donde se pudo conversar directamente con los ejecutores de los programas, las contrapartes y beneficiarios. La interacción con los miembros de los programas fueron fluidas.

Lo primero que se hizo fue una revisión documental, especialmente de los planes de fase, los informes anuales, los anexos que sustentaban los informes, el presupuesto, los instrumentos utilizados, las bases de datos y otros documentos facilitados por la Oficina de Cooperación La Paz y los Programas.

Respecto a las bases de datos, es importante mencionar que los programas no cuentan con una línea base *strictu sensu* que permita conocer el valor de los indicadores al momento de iniciarse las acciones planificadas, es decir, establecer el punto de partida de los programas. Lo que hay son levantamientos de información en diferentes momentos.

La organización de la evaluación contó con un *team leader* quien contribuyó con una evaluación desde la perspectiva estratégica y sistémica, y dos evaluadores nacionales, uno para cada programa, PCC y FORDEC-API, quienes aportaron con el análisis de los programas y la ubicación en el contexto social y político de Bolivia. En Anexo 1 se puede ver el esquema de la metodología de evaluación.

PARTE I

II. Descripción de los Programas.

2.1. Contexto en el que se inicia y desarrollan los Programas.

El desarrollo de las actividades del área de gobernabilidad de la COSUDE- Bolivia (2009) se ha caracterizado por tener que adecuarse, y en algunos casos enfrentar, un contexto particularmente controversial. El cambio a nivel del gobierno con la elección de Evo Morales, el inicio de un proceso de reforma constitucional, el empoderamiento de los actores sociales, principalmente de las organizaciones indígenas y sindicales, el inicio de un proceso de reconstrucción institucional y los cambios en la cooperación internacional.

La elección del actual presidente Evo Morales (2006) generó altas expectativas en la sociedad boliviana, luego de un largo período de gobiernos con poca legitimidad social. Las ofertas electorales de cambio de Evo Morales fueron sumamente atractivas para el conjunto de las organizaciones sociales y la cooperación internacional. El proceso de la reforma constitucional — que culminó con un referéndum el año 2009— marcaba un nuevo panorama a nivel político. El tema de las autonomías, el reconocimiento a la justicia indígena y el respeto al medio ambiente y los recursos naturales eran muestras del cambio. La Constitución aprobada tiene un énfasis

basado en los derechos, aspecto novedoso y anhelado por la sociedad boliviana, y con ello un nuevo rol del Estado en la sociedad (mayor intervención). De esta manera el gobierno de Evo Morales no sólo se legitimaba socialmente, sino se empoderaba políticamente convirtiéndose en un gobierno de carácter con tendencias hegemónicas.

La sociedad boliviana, principalmente las organizaciones sociales (indígenas, vecinales, sindicales) se vieron empoderadas con la nueva Constitución y el nuevo contexto político, encontraron en el gobierno de Evo Morales resonancia a sus demandas y reivindicaciones, se incrementó la participación de la sociedad en los temas nacionales y se perfilaba un proceso de mayor control social.

A nivel de la institucionalidad, la concepción de reconstruir un nuevo modelo de Estado llevó a un proceso de desestabilización, los cambios a nivel del sector público y sus instituciones se vio afectada por el nuevo modelo descolonizador eliminando o dejando en suspenso procesos en marcha como el servicio civil, la meritocracia, los sistemas de administración y finanzas, etc.

El gobierno venía promoviendo ya desde el 2006 políticas nacionales tales como: el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el Plan Nacional de Derechos Humanos (PNDH), el plan de Igualdad de Oportunidades, etc. Temas muy atractivos para la cooperación internacional, principalmente para las cooperaciones que hacían suya la Declaración de París (2005), el Acuerdo de Accra (2008), el alineamiento de la cooperación internacional requería de una iniciativa de los gobiernos receptores de donación que Bolivia lo estaba presentando. La cooperación internacional y particularmente la cooperación bilateral vio con mucha expectativa y hasta con un algún nivel de romanticismo los cambios nacionales.

A su vez, a nivel de la propia oficina de COSUDE – Bolivia, se había discutido hacer un salto de una intervención basada en proyectos a una intervención a través de programas. Las razones fueron varias, entre las principales se puede mencionar las siguientes: *(1) que la COSUDE había podido incidir en el desarrollo de conceptos y políticas públicas, especialmente en lo agropecuario, el sector semillero, la descentralización y las microfinanzas. Con un enfoque más focalizado se podría llegar a resultados aún más importantes. (2) durante varios años consecutivos, COSUDE fijó como objetivo anual para toda la institución llegar a más efectos y mostrarlos. (3) objetivos de actividades conjuntas entre proyectos, y la transversalización de temas como género y gobernabilidad eran difíciles de lograr por la complejidad del programa y el carácter individual de seguimiento a cada uno de los proyectos(...). Con la implementación de la Estrategia 2008-2012, COSUDE re-estructuró su programa de cooperación desarrollando 8 programas en vez de 35 proyectos (2 programas en el área de gobernabilidad, 3 en el área de manejo de recursos naturales y 3 programas en el área de la promoción de la economía local). (COSUDE Bolivia, Junio 2011)*

Es en este contexto nacional e institucional cuando la COSUDE diseña sus programas de gobernabilidad: FORDECAPI Y PCC. Privilegiando un enfoque orientado a reforzar el rol del Estado -en una concepción amplia que comprende a Gobierno y Sociedad Civil - como corresponsables del establecimiento de una Cultura de vigencia y respeto de los Derechos Humanos.

2.2. Descripción de los Programas.

Para la implementación de la Estrategia de Cooperación con Bolivia 2008-2012 se decidió trabajar, como ya se mencionó, bajo un enfoque **programático**. El diseño sobre la coordinación y la modalidad de ejecución de los dos programas en el área de gobernabilidad son diferentes: mientras en el PCC se ha contratado a una ONG de carácter internacional —Ayuda Obrera Suiza (AOS)—, en el FORDECAPI se decidió tener una coordinación del programa de manera directa por la COSUDE.

Además de los dos Programas señalados se encuentra el apoyo de la Defensoría del Pueblo, específicamente a su plan estratégico 2007-2011 bajo la modalidad de una canasta de fondos. El apoyo ha sido prolongado hasta marzo 2012 y se está preparando una próxima fase, aspecto que no ha sido objeto de la presente evaluación.

2.2.1 Descripción del Programa de Fortalecimiento Institucional (FORDECAPI)

El Programa de Fortalecimiento de Capacidades Institucionales (FORDECAPI), constituye la segunda fase del Programa “Promoción de Derechos de la Ciudadanía”, ejecutado por COSUDE entre el 2005 y 2009, cuyo principal Proyecto fue “Pueblos Indígenas y Empoderamiento – EMPODER”, ejecutado por el Ministerio de Justicia.

A partir de la experiencia acumulada en sus intervenciones y aplicando un enfoque programático, COSUDE elaboró un Plan de Fase 2009-2012 para el Programa FORDECAPI, que se planteó como objetivo general el de “Apoyar al Estado en su capacidad de brindar servicio a la ciudadanía y promover la interculturalidad desde sus diferentes niveles”¹, siendo su principal beneficiario el Gobierno de Bolivia a través de los Ministerios. El Programa inició sus actividades formalmente bajo la modalidad de administración Directa (en la propia COSUDE) recién en febrero de 2010, inicialmente a cargo de un coordinador, estableciéndose posteriormente un equipo de cuatro personas en mayo de 2011.

Para cumplir con sus objetivos, FORDECAPI planteó cuatro hipótesis de trabajo en torno a cuatro Componentes: 1) EMPODER, ejecutado por el Ministerio de Justicia, 2) Aire Limpio, ejecutado por Swisscontact, 3) Acciones Estratégicas con el Estado, ejecutado por cinco entidades públicas² y 4) Acciones Conjuntas con la sociedad civil y el Estado³, ejecutadas a través de la ONG Comunidad de Derechos Humanos de Bolivia, que asumió funciones de carácter administrativo financieras, pues FORDECAPI no cuenta con una unidad para tal fin. Los dos primeros Componentes, se encuentran en una segunda y tercera fase de ejecución y responden a convenios y compromisos establecidos con anterioridad a la creación de FORDECAPI. El Componente 3, que es en realidad el que más responde a un enfoque Programático de FORDECAPI, comenzó a ejecutarse a partir del 2010 a través de tres Ministerios, la Policía Boliviana Nacional y la Vicepresidencia de la República. El Cuarto Componente se ejecuta a través de la Comunidad de Derechos Humanos (CDH), entidad apoyada financieramente por espacio de 12 años por COSUDE.

El Programa transfirió recursos a entidades ejecutoras, a partir de un convenio interinstitucional. El presupuesto total asignado a FORDECAPI, fue de Bs. 34 Millones⁴, los cuales se distribuyeron en un 37% a Aire Limpio, 26 % a EMPODER, 33% % al Componente 3 y el restante 4 % a la Comunidad de Derechos Humanos, que financió hasta el momento seis iniciativas de corto plazo. El detalle de los Proyectos financiados por FORDECAPI y sus características, pueden observarse en el Anexo 2.

Si bien el enfoque básico de las intervenciones de FORDECAPI se orientó al fortalecimiento de las capacidades de gestión de las entidades públicas mediante asistencia técnica, capacitación, apoyo material, apoyo logístico y equipamiento esencial, las temáticas hacia las cuales apuntaron los

¹ Plan de Fase 2009-2012. COSUDE-FORDECAPI. La Paz, Junio de 2009. Pg. 7.

² Uno de los Proyectos es realizado de manera conjunta entre la Vicepresidencia de la República y la Universidad Católica Boliviana

³ Este Componentes está estructurado en tres líneas de acción, una de las cuales corresponde al fondo de acciones estratégicas complementarias sociedad civil-Estado, una especie de “caja chica” para atender demandas de apoyo muy puntuales (talleres, por ejemplo).

⁴ Descontando los gastos de coordinación, evaluación, el presupuesto neto a ser ejecutados por estas entidades alcanza aproximadamente a Bs. 23,7 millones; sobre este monto se calculó la distribución porcentual.

Proyectos de FORDECAPI, respondieron al ámbito de los Derechos Humanos en la diversidad y amplitud que tiene esta categoría. De esta manera, las temáticas de incidencia de FORDECAPI se concentraron principalmente en la defensa y restitución de derechos fundamentales de poblaciones vulnerables (pueblos indígenas, trabajadores campesinos, población en general), medio ambiente, acceso a la información y transparencia institucional, entre otros. Es importante mencionar que ante la fragilidad institucional observada en la mayor parte de estas entidades (rotación de personal, cambio de políticas), la transferencia de recursos estuvo condicionada a un compromiso de resultados, plasmado en un Convenio bilateral, instrumento que en su momento fue fundamental para dar continuidad a los Proyectos.

2.2.2 Descripción del Programa de Cultura Ciudadana (PCC)

El objetivo del Programa PCC es “Apoyar el desarrollo de una cultura ciudadana”. Detrás de ese planteamiento está el importante concepto de ciudadanía, que permite vincular tanto el ejercicio de derechos y de obligaciones de los ciudadanos. El Programa contiene tres componentes con sus respectivos objetivos: 1) Derechos Humanos y Estado de Derecho: Los/as ciudadanos/as conocen y defienden sus derechos y deberes que hacen a un Estado de Derecho; 2) Derechos y deberes ciudadanos en los municipios: Los/as ciudadanos/as se corresponsabilizan con el desarrollo del municipio; 3) Participación de Mujeres y Jóvenes: Mujeres y jóvenes amplían su participación ciudadana en la vida pública. Adicionalmente, se tienen dos instrumentos que permiten articular la intervención desde una perspectiva programática: el Fondo de Acciones Complementarias y el Fondo de Acciones Conjuntas.

Dado que la ejecución de proyectos de forma aislada no habría aportado a la coherencia programática, se hicieron dos esfuerzos para aportar en esa línea: primero, se acordaron indicadores con COSUDE que dan cuenta de áreas de acción más agregadas (2010) y, segundo, se ajustaron proyectos existentes y se crearon nuevas medidas en función de generar sinergias entre las entidades socias participantes en el PCC.

El PCC trabaja por medio de entidades socias, la mayoría organizaciones de derecho privado – ONG como Capacitación y Derechos Ciudadanos (CDC); Fundaciones como UNIR, PRISMA y la Fundación para el Periodismo (FFP); una red de organizaciones como la Comunidad de Derechos Humanos (CDH); gremios como la Asociación de Concejalas de Bolivia (ACOBOL)— a excepción del Programa de Apoyo a la Democracia Municipal (PADEM), que es un proyecto financiado por COSUDE desde fines de los años 90 y ejecutado por medio de AOS. Cada entidad tiene especialidades distintas, lo mismo que formas de trabajo y experiencias. La mayoría ya tienen una historia previa con COSUDE.

Los proyectos ejecutados en el marco del Programa PCC son de tres tipos: (1) **Proyectos fundacionales**, con los cuales se inició el Programa, como el seguimiento a instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos, ejecutado por CDH; el servicio de atención de casos mediante la red de profesionales en derecho y el servicio de conciliación ejecutado por CDC; y la solución no violenta de conflictos con la Fundación UNIR. Con el PADEM se ejecutan varias iniciativas: el Fondo Concursable de Capacitación y Asistencia Técnica (FOCAM) para gobiernos municipales; los Encuentros Municipales de Desarrollo (EMD); la red de comunicadores locales y todo el trabajo en el área de comunicación; y la capacitación y apoyo a promotores, líderes de organizaciones rurales. En el trabajo con jóvenes y mujeres se tienen otras dos iniciativas adicionales del PADEM: los concursos “La cosa es proponiendo” y “Municipio con rostro de mujer”, respectivamente. (2) **Medidas adicionales y sinérgicas**, financiadas con el Fondo de Acciones Conjuntas, en la perspectiva del trabajo sinérgico en temas prioritarios y en la búsqueda de coherencia programática son: con la Fundación para el Periodismo la capacitación a periodistas

en ejercicio en temas de Derechos Humanos y ciudadanía, y el trabajo conjunto entre PADEM y la FPP en el Observatorio “La Paz cómo vamos”. Otras iniciativas conjuntas son la capacitación y apoyo a propuestas de las concejales, ejecutada entre ACOBOL y PADEM; y el concurso de propuestas para el fortalecimiento de los SLIM, entre PADEM y CDC, que tiene vinculación con el tema de violencia contra mujeres. (3) **Medidas piloto en temas clave**, particularmente en la gestión de municipios urbanos, ejecutadas por el PADEM, mediante el Fondo de Acciones Complementarias. Una de estas iniciativas es el concurso “Mi municipio va a la escuela”, para propuestas de la sociedad civil y los gobiernos municipales para mejorar la calidad de la educación; la de Fortalecimiento a la Gestión Urbana, específicamente en el ámbito de los servicios; la Promoción de la participación ciudadana de municipios urbanos.

La fase actual tiene una duración de junio de 2009 a diciembre 2012. La coordinación del Programa fue encargada a Ayuda Obrera Suiza (AOS) y la inversión asciende a 7,5 millones de CHF. Ver más información del Programa en el Anexo 3.

PARTE 2

III. Evaluación mirada retrospectiva.

3.1. Sobre el Área de Gobernabilidad

3.1.1. Hipótesis de la intervención

De los documentos revisados se puede identificar claramente la hipótesis central que orientó la formación de los programas FORDECAPÍ y PCC. Esta hipótesis conceptual estaba definida como una sucesión de variables de causa – efecto de la intervención, la misma que inspiró la creación de los dos programas.

Textualmente se menciona: *“La finalidad del área gobernabilidad es contribuir a una cultura democrática que permita preservar la paz y el respeto a los derechos humanos. Está sustentada en la hipótesis de que la gobernabilidad es el producto de una intervención integral desde el Estado y desde la sociedad civil. Para ello, se definieron dos programas, complementarios entre sí: el Programa de Promoción de Cultura Ciudadana (PCC), que parte de la Sociedad Civil, y el Programa de Fortalecimiento de Capacidades Institucionales (FORDECAPÍ), que trabaja desde el Estado. Son dos programas complementarios y articulados entre sí que responden a un enfoque basado en Derechos Humanos” (COSUDE-La Paz, 2011).*

De ello se desprende la hipótesis conceptual de... ***“Si se fortalece al Estado y la cultura ciudadana entonces, como consecuencia, se fortalece el Estado de Derecho en el marco de una cultura democrática”.***

Definida así la hipótesis del área de gobernabilidad, se puede afirmar que para el contexto nacional (descrito líneas arriba) la hipótesis parece ser razonable y pertinente, pues se vivía la conformación de un nuevo modelo de Estado cuya Constitución Política tiene un enfoque basado en derechos y una sociedad que se venía empoderando en sus derechos y reivindicaciones. Fortalecer la institucionalidad de un Estado que se define como garante de los derechos indígenas, del medio ambiente, de los recursos naturales parece ser una apuesta razonable y coherente con los principios de la cooperación internacional que busca fortalecer el Estado de Derecho. Asimismo, promover una cultura ciudadana en el marco de reivindicaciones y empoderamiento de los actores sociales permitía tener la mirada desde otro ángulo. El empoderamiento de los actores sociales también es un principio de la cooperación internacional. Ambos, Estado y sociedad civil, se presentan como complementarios de un mismo proceso y buscando un mismo objetivo: una cultura democrática.

3.1.2. Pertinencia de los dos programas

Esta mirada desde dos ángulos: Estado y sociedad civil, orientaron al área para definir los dos programas. Sin embargo, a la luz de las intervenciones y de los cambios posteriores en el contexto, se puede afirmar que la tal separación fue más conceptual que real. Pues para FORDECAPI —que fue definida como un programa que fortalece a las instituciones del Estado— realizó acciones relacionadas directamente con la sociedad civil como el apoyo a la Comunidad de Derechos Humanos entre otros. Asimismo, el PCC definido como un programa que trabaja para la sociedad civil, se involucró en un proceso de fortalecimiento de gobiernos locales. Por lo tanto, podemos afirmar **que fue razonablemente estratégico tener los dos programas, pero no fue operativamente práctico**. La separación de Estado y sociedad civil en un contexto de alta conflictividad, de baja capacidad institucional, de recentralización y exacerbada expresión reivindicativa de las organizaciones sociales, lleva a “terrenos” poco nítidos de una separación de la esfera estatal y de la esfera de la sociedad civil. Más aún, no se puede desconocer que la gobernanza democrática —relación entre sociedad civil y Estado—, es el ingrediente básico para la gobernabilidad.

3.1.3. Diferentes actores, los diferentes temas, los diferentes procesos de maduración de los programas

A esto se suma que los programas no fueron conformados como programas que iniciaban su intervención con su propia consistencia y componentes planteados desde la lógica de los objetivos, pues se evidencia que los programas recibieron como **herencia proyectos que mantuvieron sus dinámicas, objetivos y modalidad de intervención propios**. Así tenemos en el FORDECAPI a dos proyectos como EMPODER y Aire Limpio, que habiendo tenido una tradición de varios años como proyectos se definen en el programa como componentes, a nuestro juicio con poca articulación entre sí y sin compartir la hipótesis conceptual del área. De la misma forma en el PCC se puede observar a un proyecto de fuerte tradición como el PADEM, que da coherencia a la intervención del programa, pero otros proyectos que compartieron poco la hipótesis conceptual del área, como UNIR y PRISMA. Esto nos llevó a pensar si en efecto eran intervenciones programáticas o la suma de varios proyectos en un intento de conformar un programa. Hemos constatado que ambos programas hicieron grandes esfuerzos por dar una coherencia programática a la herencia de una intervención basada en proyectos, más evidente en PCC pues la conducción del programa recae en una institución intermediaria como AOS y el liderazgo de un proyecto que se convirtió en una “marca reconocida” como PADEM. Se evidencia el esfuerzo por salir de la lógica “componente-proyecto” a una lógica de programa-resultados, hay un esfuerzo por la articulación entre actores con las acciones complementarias y acciones conjuntas. Las reuniones mensuales de análisis y coordinación entre actores son muestra de este intento de búsqueda de coherencia programática.

A la vez los programas tienen nuevos actores que apenas tienen entre dos a tres años de trabajo, no tienen la herencia de haber sido proyectos emblemáticos de COSUDE, y se han insertado con menos dificultad a la lógica programática, principalmente en el programa FORDECAPI; cinco de sus ocho actores son relativamente socios nuevos; tales como el Ministerio de Transparencia, Ministerio de Obras Públicas, Policía, etc., quienes se presentan con mayor potencial para una intervención programática. Esto nos lleva a afirmar que los programas tienen una variedad de actores, con diferentes ciclos de maduración y en diferentes temas de intervención (ver Anexo,4). Los programas tienen **recursos endógenos** suficientes para una repotenciación programática. Actores maduros que pueden contribuir con aprendizajes y amplia experiencia, actores nuevos con potencial innovador que tienen menos resistencias a la articulación y a la coordinación.

3.1.4. Análisis comparativo de las intervenciones

Sobre las modalidades de intervención los programas tuvieron sus particularidades; mientras en FORDECAPI se mantuvo la modalidad de administración directa, el PCC tuvo una modalidad de

intervención delegada. Ambas modalidades han mostrado buen desempeño en términos de resultados y efectos. Mientras que en la primera la coordinación recae en un equipo en la segunda la coordinación recae en una institución. La diferencia entre una intervención directa y delegada no es muy evidente, por ejemplo en el caso de FORDECAPÍ que se define como una intervención directa, tiene un componente que se comporta como una intervención delegada (Aire Limpio) o en el caso de PCC que se define como delegada, se incorpora dos canastas: UNIR y PRISMA, en las que la institución delegada no tiene clara su participación en la administración de los fondos canasta.

En términos de efectividad, ambas formas de administración muestran resultados comparables, lo mismo que en flexibilidad y agilidad. La diferencia está en que en la administración directa posiciona la marca COSUDE en el marco de un diálogo político de carácter bilateral (Suiza-Bolivia) muy importante en programas de buena gobernabilidad. En el caso de la administración delegada realizada por AOS, a ella se le atribuye el uso de metodologías innovadoras.

3.1.5. Contribuciones a la gobernabilidad nacional y sistema de monitoreo

Si bien el área tiene indicadores de contribución a nivel nacional bajo un sistema de monitoreo desde la oficina de Cooperación, y un complejo sistema de levantamiento de información sobre el mismo, no se puede confirmar el aporte y grado de contribución del área a la gobernabilidad nacional. Sin embargo, de manera general se puede mencionar que el mayor aporte del área en sus dos programas se evidencia en la incidencia en las políticas públicas, tanto a nivel nacional —principalmente en los temas de derechos humanos y acceso a la justicia— como a nivel municipal. A la vez, un aporte agregado del área es haber contribuido al cambio de prácticas organizativas e institucionales en los gobiernos municipales, a través de las AMDES con el FOCAM. El fortalecimiento institucional todavía no se muestra con efectos significativos a nivel nacional.

En los programas se tiene un sistema de monitoreo y seguimiento derivado del anterior, sin embargo, podemos afirmar que éste no brinda información clave para el pilotaje, todavía no logra ser un sistema de información articulado a la toma de decisiones, tanto para el área de gobernabilidad como para la coordinación de los programas, a pesar de que se sabe que se hicieron esfuerzos en ese sentido

3.2. Evaluación del Programa FORDECAPÍ

3.2.1. Sobre las Hipótesis

La Hipótesis central del Programa FORDECAPÍ, establece que el apoyo al Estado en su capacidad de brindar servicios a la ciudadanía y promover la interculturalidad desde sus diferentes niveles, tendrá efectos en 1) un Estado de Derecho fortalecido y cumpliendo la normativa, 2) la plena vigencia de los Derechos Humanos y 3) a la generación de igualdad de oportunidades con base en el principio de no discriminación⁵. Si bien para cada Componente se estableció otra hipótesis específica, centraremos el análisis en el enfoque general, destacando aspectos comunes de los cuatro Componentes del Programa.

Podemos concluir de la evaluación realizada sobre la efectividad, eficiencia, pertinencia y sostenibilidad del Programa, que esta hipótesis se cumple adecuadamente si nos referimos al Componente 1 (EMPODER), pero no así a los tres componentes restantes; de hecho, para el Componente 2 (Aire Limpio), la hipótesis general no llega a aplicarse, salvo encontrando relaciones indirectas entre fortalecimiento de la gestión institucional y el derecho a un medio ambiente limpio. En lo que respecta al Componente 3 (Acciones Estratégicas con el Estado), salta a la vista que la amplitud de la hipótesis dio lugar a cinco Proyectos, con objetivos muy ambiciosos e inversiones reducidas (Bs. 1,5 millones por entidad), que difícilmente podrían ser alcanzados en

⁵ Plan de Fase 2009-2012. Programa de Fortalecimiento de Capacidades Institucionales. COSUDE; Junio de 2009. La Paz, Bolivia. Pg. 9 (gráfico)

dos años. En lo que respecta al cuarto componente (Acciones Conjuntas con la Sociedad Civil y el Estado), los proyectos ejecutados fueron más bien de carácter coyuntural y de experimentación (proyectos pilotos), por lo que no es posible efectuar un análisis de sus contribuciones a la hipótesis general.

El aspecto central que surge de estas observaciones no tiene que ver tanto con la gestión de los proyectos, como de la debilidad observada en la arquitectura misma del Programa. Desde su concepción, FORDECABI nació con cuatro componentes muy diversos entre sí (dos de ellos “heredados”), con el mandato de orientarse a entidades estatales del nivel central. Este enfoque hacia las entidades beneficiarias, afectó al Programa pues no era posible abordar las intervenciones desde un punto de vista temático e integral (intervenciones coordinadas entre el gobierno y organizaciones de la sociedad civil a nivel central, departamental, local).

3.2.2. Sobre la Efectividad del Programa.

Pese a la inconsistencia entre medios y fines, es incuestionable la efectividad demostrada por FORDECABI, en cuanto a impactos y resultados logrados, en particular en los Proyectos Aire Limpio y EMPODER. En los Componentes 3 y 4 no es posible realizar un análisis de efectividad, por lo que se los deja de lado momentáneamente este análisis.

En el Componente EMPODER, los impactos logrados son percibidos y reconocidos por múltiples actores, entre los que pesan de manera decisiva las opiniones de los beneficiarios directos, que en este caso son las poblaciones indígenas originarias de las áreas de influencia del Proyecto, pertenecientes a los departamentos de Chuquisaca, Santa Cruz, Oruro, Beni. Los evaluadores tuvieron la oportunidad de visitar las comunidades de influencia del Proyecto en Chuquisaca y Santa Cruz, entablando conversación con las organizaciones guaraníes beneficiadas.

Por otra parte, los informes revisados sobre las contribuciones del Proyecto del 2009 al 2011 muestran datos como los siguientes: (1) reversión y posterior dotación de 44.000 Has. en 9 zonas guaraní en Chuquisaca, (2) restitución de derechos laborales de 121 personas en 26 haciendas de la provincia Huacareta⁶, (3) apoyo en la gestión para la entrega de documentos de identidad a 2.211 personas en Monteagudo⁷, (4) Capacitación a 270 jóvenes líderes, entre hombres y mujeres guaraníes⁸. Los resultados de EMPODER son también reconocidos por organismos internacionales, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA (OEA, 2009). Los efectos o impactos de EMPODER se visibilizan en una mayor presencia del Estado en las zonas de intervención y en una evidente reducción de las condiciones de servidumbre y esclavitud de la población objetivo.

En resumen, entre los principales cambios a nivel nacional, regional y local a los que contribuyó EMPODER podemos citar: (1) la consolidación de la temática de poblaciones indígenas vulneradas en sus derechos, como un Política de Estado, que se tradujo en Leyes, Decretos, Planes Nacionales y mecanismos institucionales que hoy por hoy están consolidadas en la agenda y en el actuar de entidades de Gobierno Central, Gobiernos Departamentales y Gobiernos Municipales; (2) el fortalecimiento o “empoderamiento” de las organizaciones indígenas para luchar por la vigencia de sus derechos fundamentales, a través de organizaciones de base sólidas en su funcionamiento y, lo más destacable, el hecho de haber logrado contar con representantes ante el poder político del Estado, como ser diputados, alcaldes, consejeros departamentales y otros, algunos de ellos surgidos del seno mismo de EMPODER; (3) el cambio de sistemas de trabajo y explotación laboral,

⁶ Informe de Gestión Julio 2010-Junio 2011. Programa Fordecapi. Pgs 14-15.

⁷ Informe de Gestión 1999-2011. Oficina de Derechos Humanos. Monteagudo, Chuquisaca.

⁸ Ibid.

particularmente en las regiones del Chaco Chuquisaqueño y Cruceño, en la cual la figura del “patrón” o hacendado abusivo y explotador, está pasando a ser un caso de análisis para la historia.

Sin embargo, los logros tienen un rendimiento decreciente cuando se alcanzan los fines para los cuales fueron creados. Por lo observado en esta evaluación y por las opiniones recogidas, EMPODER ha alcanzado un nivel de éxito en el cual no será posible avanzar más de manera significativa, por lo menos en lo que hace a la restitución de derechos fundamentales de las poblaciones objetivo en las regiones de influencia. Hoy las demandas y expectativas de los beneficiarios se centran en temas que van más allá del objetivo inicial del Proyecto, aspecto que deberá ser considerado en el futuro diseño del Programa.

En el Componente 2, Aire Limpio, la efectividad es ampliamente reconocida a partir del análisis documental y entrevistas realizadas. Sin embargo, el mayor elemento de juicio que se puede adoptar, está dado por un estudio realizado en abril de 2012, a cargo de un especialista (Zarati, 2012). Según el mencionado estudio, Aire Limpio es un Proyecto de éxito, aunque vale la pena realizar los siguientes comentarios adicionales sobre este componente respecto a su efectividad: 1) el Proyecto ha generado una dinámica que superó su objetivo inicial de “contribuir a mitigar los efectos de la contaminación generada por el parque automotor”, ingresando a temas que tienen que ver con seguridad vial o estrategias de transporte masivo, por citar las más importantes. Este “*scaling up*” fue abordado de manera natural en el seno del Proyecto, respondiendo a la demanda de las entidades beneficiarias; 2) Desde la perspectiva de los derechos, no se encontraron evidencias para medir los efectos cuantitativos en el medio ambiente o en la salud de la población *como resultado* de las intervenciones del Proyecto, debilidad atribuible nuevamente al diseño de los planes y a la ubicación del proyecto en el marco del programa FORDECAPÍ; 3) Tal como ocurre con EMPODER, Aire Limpio alcanzó un nivel de madurez que hace que los impactos marginales sean reducidos, a no ser en otras áreas temáticas, que requerirían un ajuste al alcance del Componente.

En lo que respecta al Componente 3, la evaluación realizada es más de carácter prospectivo, pues son Proyectos que están en curso y aún no se pueden apreciar impactos. De todas maneras, es menester destacar como iniciativas de posible impacto, de continuar en esta trayectoria, los proyectos desarrollados por el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Transparencia y la Policía Nacional, en ese orden. El Componente 4, ejecutado por la Comunidad de Derechos Humanos, en realidad sólo genera productos o resultados de corto plazo, que bajo los criterios empleados en esta evaluación –evaluación comparativa - tienen escaso impacto, sobre todo a nivel de beneficiarios directos o población objetivo.

3.2.3. Sobre la Eficiencia del Programa.

La eficiencia de los cuatro Componentes del Programa son objeto de valoraciones distintas, por la naturaleza y características de los mismos. A esto se debe sumar, otra vez como efecto de la arquitectura del Programa, la estrategia adoptada inicialmente por la Cooperación Suiza de recurrir a una organización intermediaria (Swisscontact, para Aire Limpio y la Comunidad de Derechos Humanos, para el Componente 4) o ser ejecutadas directamente por COSUDE, a través de convenios y transferencia de recursos a las entidades beneficiarias.

En general podemos concluir que la eficiencia del Programa FORDECAPÍ, medida por un lado en términos de los productos generados por cada Componente y por otro, recurriendo al costo/beneficio o costo/eficiencia, es en general positiva. No es posible cuantificar el beneficio en términos económicos sobre la población meta en todos los Componentes, por lo que no se ingresa a un análisis de este tipo.

Los programas más eficientes, tal como se muestra en el Gráfico del Anexo 6, son Aire Limpio, EMPODER y, en prospectiva la Vicepresidencia-Universidad Católica Boliviana (VP/UCB), con el Proyecto de Enciclopedia Jurídica. Los dos primeros Componentes son también los que demostraron tener un mayor impacto, tal como se mencionó anteriormente. En el Componente EMPODER sin embargo, la relación costo/beneficio es mayor que la de Aire Limpio, pues existen mayores evidencias que permiten evaluar el impacto económico que significó para la población beneficiaria; podemos citar como ejemplo, el cambio en las condiciones económicas de los indígenas de la región del Chacho Chuquisaqueño, que de ganar Bs. 5-15 por día de trabajo antes de la intervención del proyecto, pasaron a recibir entre Bs. 35-60 actualmente, sin discriminar entre hombres y mujeres, como sucedía anteriormente. Otro caso, en este renglón, es el de la región del Alto Parapetí en Santa Cruz: las indemnizaciones otorgadas por los hacendados a los trabajadores por cuestiones de despidos, pasaron de Bs. 24 mil el 2009 a Bs. 530 mil, a febrero de 2012, gracias a la intervención conjunta con el personal de la inspectoría del Ministerio de trabajo en Camiri, financiada en parte por el Programa FORDECAPÍ.

Los Proyectos del Componente 3 poseen también un elevado nivel de eficiencia en la entrega de productos y ejecución presupuestaria, aunque con un impacto reducido, al menos en comparación con los demás Proyectos. Le siguen en la escala de valoración sobre la eficiencia en productos, los Proyectos del Ministerio de Transparencia y de la Policía Nacional. Los proyectos que demostraron tener menor eficiencia son los ejecutados por el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda (MOPSV).

En términos generales sobre la eficiencia en la ejecución presupuestaria, se prevé que la ejecución final de los CHF 5 millones del Programa FORDECAPÍ (equivalentes a Bs. 34,85 Millones), alcanzarán al 92%. En lo que hace a la ejecución de recursos por Componentes al 31 de diciembre de 2012, el nivel de ejecución alto corresponde al Componente Aire Limpio (94%), seguidos de EMPODER (86%) y las entidades del Componente 3 (62%). La baja ejecución en este último componente, que afecta al promedio general, se atribuye a debilidades administrativas al interior de cada entidad ejecutora para inscribir y disponer de los recursos conforme a su plan anual.

3.2.4. Sobre la Pertinencia

Las líneas de intervención de los Componentes Aire Limpio y EMPODER, en el momento del arranque formal de FORDECAPÍ el año 2009, eran todavía pertinentes, en lo que hace a su relevancia (importancia) y consistencia (relación de las líneas de acción con los resultados esperados). Lo propio ocurre con los lineamientos de acción propuestos para alcanzar los objetivos de cada Proyecto, que en general fueron adecuados, aunque en algunos casos tuvieron que ser ajustados en el camino; tal es el caso, por ejemplo, del Ministerio de Transparencia, que se dio cuenta que la judicialización de las denuncias no constituían una estrategia adecuada para generar mayor transparencia y optó por concentrar sus esfuerzos en fortalecer las Unidades de Transparencia en casi 110 entidades públicas, mayormente municipales.

Hoy en día, la pertinencia de Aire Limpio y EMPODER pueden ser cuestionables dada la madurez alcanzada por ambos proyectos y por el contexto político, institucional y social que ha cambiado significativamente en los últimos tres años. El impacto marginal que pueden lograr estos Proyectos es cada vez menor, a la luz de sus objetivos originalmente planteados, lo que los hace cada vez menos pertinentes. A esto se suma la percepción de las entidades ejecutoras, cuyas prioridades actuales son diferentes a las de 2009; de esta manera, los Gobiernos Municipales tienen ahora en sus agenda nuevos retos además de la contaminación ambiental, entre los que destacan el del Transporte Masivo o el ordenamiento vehicular; para el Ministerio de Justicia, EMPODER debe dar un giro importante, asimilándose a la estructura y políticas institucionales.

El Componente que actualmente presenta un relativo grado de pertinencia es el de Acciones Estratégicas con el Estado, a excepción del Proyecto del MOPSV. Tal como se observa en el Anexo 5, los proyectos desarrollados con el Ministerio de Transparencia, Ministerio de Trabajo y Policía Nacional, son relevantes por su temática (acceso a la información, restitución de derechos laborales, capacitación en derechos humanos), aunque merecen una revisión en lo que hace a sus líneas de acción. El Proyecto de la VP/UCB tiene proyecciones de convertirse en un proyecto sostenible aunque su pertinencia dependerá del valor que los usuarios le otorguen al producto final, que está por verse.

Las iniciativas observadas en el Componente 4 también se evalúan como muy pertinentes, pues tuvieron la cualidad de responder de manera muy efectiva a las demandas de los socios estratégicos de FORDECAPÍ, incluso yendo más allá de lo esperado⁹.

3.2.5. Sobre la Sostenibilidad

La sostenibilidad de EMPODER desde el punto de vista de la apropiación del Ministerio de Justicia, está en duda, por la visión de sus autoridades respecto al rumbo que debería tomar el proyecto. Pero, desde la perspectiva de los beneficiarios, la población Guaraní en particular, los resultados se mantendrán aún sin el apoyo de esta entidad pues el grado de apropiación observado es significativo.

Con Aire Limpio la situación es diferente; las entidades beneficiarias asumen ya este proyecto como parte de su accionar y existe una apropiación del mismo que garantizaría su permanencia, aunque no exentos de retos financieros que deberán superar por sí mismos.

Los proyectos que tienen menores condiciones de sostenibilidad una vez que culmine el Programa a fines del 2012, con grados diferentes (ver Gráfico de Pertinencia/Sostenibilidad en Anexo 7), son probablemente el MOPSV y la Policía Nacional. Ambos, por la ausencia de un suficiente apoyo por parte de las máximas autoridades y los mandos medios. También está en duda la sostenibilidad del proyecto desarrollado por el Ministerio de Trabajo, por sus deficiencias internas de gestión, aún cuando sea un proyecto considerado pertinente.

Por otra parte, la sostenibilidad de los Proyectos del Componente 4 también son bajas, no porque no sean pertinentes, sino por su carácter coyuntural; otra sería la figura de esta evaluación si las acciones de este Componente se hubieran inscrito en una estrategia de apoyo *a los demás* componentes.

3.2.6. Sobre la Gestión

La capacidad organizativa y gerencial de la unidad de Coordinación de FORDECAPÍ para impulsar y crear las condiciones necesarias en las entidades ejecutoras para alcanzar los resultados e impactos observados es altamente valorable. A excepción de Aire Limpio, los tres componentes restantes requirieron del equipo de FORDECAPÍ-COSUDE una capacidad de negociación, iniciativa y compromiso, sin los cuales posiblemente no se hubieran alcanzado muchas de las metas del Programa. A mayor debilidad de las capacidades institucionales, particularmente en las instituciones del órgano ejecutivo, mayor fue la intervención como facilitadores en la búsqueda de soluciones de parte del equipo de COSUDE. Esta dedicación a lo coyuntural, posiblemente

⁹ Se puede citar el caso de la Procuraduría General del Estado, en el cual FORDECAPÍ gestionó que esta entidad obtenga recursos de otras fuentes para organizar un encuentro latinoamericano de Procuradores, que benefició notablemente a esta entidad en su proceso de organización interna. También reportó réditos a COSUDE en su imagen, sin que le significara costos de inversión.

afectó la dedicación de la Coordinación a temas de carácter estratégico, como ser la implantación de mecanismos más eficaces de planificación, seguimiento y evaluación.

En lo que hace a la composición o mezcla de los socios para los fines del Programa, si bien en el diseño inicial se concibió a FORDECAPÍ como una instancia para actuar fundamentalmente con organizaciones del sector público, en la práctica tuvieron que darse relaciones con otro tipo de organizaciones a nivel local o incluso de carácter privado. Esto demuestra que la composición de socios, en este caso, el concentrarse en instituciones preponderantemente de carácter nacional (Ministerios, Policía), no es la mejor manera de abordar integralmente una temática. Si bien se requería en FORDECAPÍ el nivel nacional para la definición de políticas públicas o el diseño de planes nacionales, también era necesario actual a nivel departamental (por ejemplo con los Comandos Departamentales de Policía) y a nivel local (Gobiernos Municipales, con las Unidades de Transparencia).

3.2.7. Contribuciones del Programa a la Gobernabilidad

Posiblemente la ambigüedad en establecer un claro significado al concepto de Gobernabilidad y su relación con la Cultura Democrática, Derechos Humanos y Servicios a la Ciudadanía en el Plan de Fase 2009-2012 de FORDECAPÍ, impiden ofrecer una respuesta concreta que destaque de manera justa los logros del Programa. De todas maneras, entendiendo en términos muy generales la gobernabilidad como un estado de situación en el cual un Gobierno democrático logra mantener las condiciones económicas, políticas, institucionales y sociales necesarias para alcanzar sus fines, el Programa FORDECAPÍ, con todos sus defectos y virtudes, evidentemente ha contribuido a tal fin, con sobrada eficiencia.

3.2.8. Temas Transversales: Enfoque de Género e Interculturalidad

Si bien el foco de EMPODER está centrado en las poblaciones indígenas, al interior del mismo se ha cuidado de manera particular la aplicación de un enfoque de género, pues las mujeres indígenas, son mucho más vulnerables que los hombres. En los Componentes 3 y 4, el Programa ha realizado y ejecutado experiencias interesantes para abordar la interculturalidad (como ser el Proyecto de Formación Dual¹⁰), pero los resultados e impactos en esta temática son aún incipientes en términos generales.

3.2.9 Elementos de la Declaración de París

El Programa FORDECAPÍ, con muy buen criterio, se alineó desde un comienzo a políticas públicas que a su vez estaban en conformidad con los principios de la Declaración de París (reforzar las Estrategias Nacionales de Desarrollo y sus marcos operativos). El principal referente que guió el diseño de los proyectos del Programa, particularmente en lo que hace a EMPODER y Acciones Estratégicas, fue el Plan Nacional de Derechos Humanos, vigente desde diciembre del 2009.

Por otro lado, se nota claramente que los Proyectos de FORDECAPÍ están en línea con los postulados de la Declaración de París en cuanto al fortalecimiento de capacidades, sistemas y procedimientos de las entidades beneficiarias. Pero sin duda lo más importante, es que la modalidad de Administración Directa de FORDECAPÍ, en contraposición al criterio de la Administración Delegada, intensifica la mutua responsabilidad entre donantes y socios, pese al riesgo de ineficiencia que conlleva.

¹⁰ Este Proyecto, como parte de una experiencia piloto en el Componente 4, capacitó a 15 jóvenes de diferentes estratos económicos y sociales, brindándoles la oportunidad de acceder a un empleo público.

3.3. Evaluación del Programa PCC

3.3.1 Sobre la hipótesis del Programa

El objetivo del PCC es “Apoyar a la cultura ciudadana”, objetivo suficientemente amplio para cobijar a los proyectos ejecutados con distintas entidades socias. Se tienen tres componentes: uno vinculado a conocimiento y defensa de derechos; otro sobre corresponsabilidad en el desarrollo municipal; y el tercero vinculado a la participación ciudadana de jóvenes y mujeres. Los tres no necesariamente son medios para alcanzar el objetivo del programa sino que precisamente el apoyo a la cultura ciudadana pudiera estar al mismo nivel o incluso ser un medio. Por tanto, no se trata de una hipótesis muy sólida y el objetivo no está claramente planteado. Esta deficiencia en la coherencia programática intentó ser superada con el enorme esfuerzo realizado desde la coordinación, llevando a cabo iniciativas conjuntas ente las entidades socias y aportando a indicadores del programa y no de proyectos individuales.

Se puede ver un paso adelante en cuanto a coherencia programática entre el GODEL y el PCC, pero en este último se incluyeron proyectos predefinidos y ya en ejecución. Una hipótesis coherente supone que los socios se incorporan en función de objetivos y de procesos estratégicos claramente definidos¹¹. No se tiene una cadena de impactos que colabore a definir hasta dónde llega la responsabilidad del Programa y situar la “brecha de atribución”, tampoco tiene indicadores que permitan medir los logros. Actualmente se tienen objetivos planteados como actividades generales e indicadores que equivalen a objetivos.

3.3.2. Sobre la efectividad del Programa

En los diferentes ámbitos de trabajo, componentes o proyectos, se advierte logros significativos. Muchos de ellos responden a los indicadores comprometidos con COSUDE (2010), otros a nuevas iniciativas que también muestran resultados positivos.

Se evidencia importantes impactos alcanzados por el programa (de acuerdo a los indicadores acordados), principalmente en los aspectos de incidencia en las políticas públicas referidas a los derechos de las mujeres, muestra de ello son tres anteproyectos: de la Ley Integral para garantizar una vida libre de violencia a las mujeres; de la Ley contra el acoso y violencia política en razón de género (junto con ACOBOL y PADEM) que ya está siendo tratado en la Asamblea Plurinacional (lo que es un logro significativo); de la Ley de tipificación del feminicidio. Además, se incidió en que los Centros de Conciliación privados puedan ser nuevamente acreditados, después de una pausa administrativa (2007-2010) debido a una equivocada percepción de privatización de los servicios de conciliación. Adicionalmente, se muestra que el programa incidió a nivel local en políticas municipales e institucionalidad local a partir de iniciativas ciudadanas, especialmente de jóvenes, mujeres y concejalas.

En relación a los indicadores de efecto, se logró que el 93% de municipalidades que trabajan con el programa no tengan cuentas congeladas y su nivel de ejecución presupuestaria alcanzo 72% (mayor que el promedio de 55% de los no apoyados por el FOCAM). Adicionalmente, la estrategia de apoyo a los gobiernos municipales produce efectos en las asociaciones departamentales de municipios (AMDES), que son las que prestan los servicios en base a instrumentos y capacidades desarrollados por el PADEM. Son tres las asociaciones que tienen mayor fortaleza actualmente: la de Cochabamba, la de Chuquisaca y la de Tarija.

¹¹ El documento “El enfoque programático de COSUDE en Bolivia. Principios, implementación y lecciones aprendidas”, junio de 2011, señala muy claramente el por qué del enfoque programático, sus características centrales y cómo lograrlo.

Asimismo, en cuanto a los cuatro mecanismos de resolución alternativa de conflictos y de acceso a la justicia¹², se ha logrado que tres de ellos tengan efectos en sistemas, redes e institucionalidad pública local de atención a grupos vulnerables, con resultados verificables en la población beneficiaria, entre los que están mujeres, niñas y niños, población GLBT. A la vez, dos de ellos lograron incidencia en medidas de política nacional (centros de conciliación, SLIM) y los casos pro-bono sientan jurisprudencia. 9.519 casos fueron atendidos por el sistema de atención de casos del CDC (de junio 2009 a diciembre 2011), varios fueron referidos los centros de conciliación de la misma institución (con un promedio de atención de 317 casos mensuales) y otros fueron atendidos por la Red de profesionales en Derechos Humanos —creada en 2009, que funciona en cuatro departamentos: La Paz, Cochabamba, Oruro y Santa Cruz, y que congrega a 141 abogados (81 mujeres y 60 hombres)——. El sistema de atención de casos de CDC funciona con el apoyo de jóvenes voluntarios universitarios, brindan orientación jurídica gratuita a persona de escasos recursos y grupos vulnerables. Los efectos logrados son: con la incidencia volvieron a funcionar 32 centros de conciliación privados, con personal acreditado (capacitado por el Programa); los casos atendidos por la conciliación han hecho que no aumente la congestión del sistema judicial y del patrocinio pro-bono quedan 26 casos emblemáticos que sientan jurisprudencia.

32 nuevos SLIM (Servicios Legales Integrales Municipales) fueron creados y fortalecidos por iniciativa conjunta entre PADEM y CDC, que bajo la modalidad de concurso involucra a gobiernos municipales y sociedad civil. Con éstos ya suman 182 SLIM, lo que ha permitido superar su presencia en más del 50% de gobiernos municipales. Un logro adicional es la Resolución Biministerial (017/2010) que establece que todos los gobiernos municipales deben programar recursos para el SLIM.

59 propuestas de jóvenes¹³, participantes de los concursos “La cosa es proponiendo” lograron incidencia en la gestión municipal de 28 municipios. Las propuestas responden a temas vinculados a educación ciudadana, medio ambiente, violencia y tienen como denominador común el ejercicio de derechos y de responsabilidades de los jóvenes.

69 propuestas de mujeres, participantes en los concursos “Municipio con rostro de mujer” —de 159 ejecutadas—, lograron incidencia en la gestión municipal de 40 gobiernos municipales.

10 iniciativas de concejalas participantes del programa de capacitación conjunta entre PADEM y la Asociación de Concejalas de Bolivia (ACOBOL) fueron la base de proyectos, programas políticas y normativa municipal. Ver Anexo 8 (Resumen de la evaluación del Programa).

3.3.3. Sobre la eficiencia del Programa La eficiencia del programa PCC se muestra en el logro de resultados que parten de la iniciativa de la sociedad civil a favor de la gobernanza a nivel municipal, con impacto en políticas a nivel local, inversiones públicas, soluciones concretas (recuperación de una zona de la ciudad; apoyo al censo de discapacitados con lo cual podrán cobrar un bono, estructuración de la asociación local de discapacitados; etc.).

Se apoyaron 696 propuestas de 104 municipios mediante el concurso para jóvenes entre 15 a 18 años, “La cosa es proponiendo”, que movilizaron 3.500 jóvenes en el período (2009-2011).

Se apoyaron 159 propuestas —tanto de grupos de mujeres como de gobiernos municipales—, en 70 municipios, que movilizaron a 1.500 mujeres. Con el concurso “Municipio con rostro de mujer”.

¹² Que es uno de los indicadores acordados con COSUDE.

¹³ Otro indicador se refiere a las propuestas elaboradas y ejecutadas por jóvenes y mujeres.

280 concejalas fueron capacitadas –a partir del Fondo de Acciones complementarias del PCC— proceso que confluyó en la elaboración de 70 iniciativas, 27 fueron apoyadas (en su desarrollo por medio de asistencia técnica brindada por las Asociaciones Departamentales de Concejalas).

Más allá de los datos cuantitativos, estas formas de trabajo muestran que son altamente movilizadoras, sobre todo desde la sociedad civil –jóvenes y mujeres—, requieren una mínima motivación y traen consigo el interés y compromiso de personas, que luego van sumando alianzas importantes, en la mayoría de los casos.

305 comunicadores locales de radio y televisión, de los cuales 101 son mujeres, y 265 medios de comunicación, conforman una red de comunicadores comprometidos con la promoción de la democracia local en 114 municipios del país. Esta red recibe capacitación del PADEM y como contraprestación difunden de forma gratuita los productos comunicacionales del Programa.

Los productos logrados, mencionados líneas arriba, son altamente eficientes. La eficiencia está directamente asociada con los instrumentos que aplica el PCC y especialmente el PADEM. En general las inversiones desde el Programa son modestas y son múltiples los ejemplos de cómo con las acciones de grupos de la sociedad civil o de gobiernos municipales se multiplican. Uno de estos es el del Distrito 5 de Quillacollo, donde una ciudadana gestó la idea de un proyecto que fue apoyado y como resultado se tiene una red de 11 instituciones públicas y privadas que trabaja para combatir la violencia de género y están por estrenar la nueva infraestructura para el SLIM. Con una inversión de U\$ 1.000 de parte del PCC se ha logrado una inversión del gobierno municipal de U\$ 40.000, sólo en infraestructura. Las inversiones generadas serán mayores, cuando empiece a funcionar. Además, se ha generado toda una movilización, desde la sociedad civil, que ha generado alianzas y tuvo repercusión en el gobierno municipal. El trabajo con las redes de profesionales abogados y también con los comunicadores locales permiten un uso muy eficiente de los recursos (esto se muestra más claramente en los ejemplos de costo-beneficio que se presentan en el Anexo 9). Por tanto, en todas las medidas se puede apreciar que se ha optado por instrumentos eficientes y que podrían ser comparados con estrategias más convencionales en relación a las inversiones que requieren.

Temas transversales: enfoque de género y poblaciones vulnerables en el programa

Las mujeres son un grupo destinatario privilegiado para el PCC. El trabajo a favor de la equidad de género se manifiesta en acciones afirmativas, tales como: el apoyo a los Servicios Legales Integrales Municipales (SLIM); los servicios de CDC en el patrocinio de casos en el sistema de justicia, dando especial apoyo a mujeres en diversas situaciones de vulnerabilidad, pero también a población GLBT, con VIH y en reclusión penitenciaria; la promoción y apoyo a la ejecución de iniciativas de grupos de mujeres que contribuyan a la gobernanza a nivel local; la capacitación de concejalas de municipios rurales, que concluyó con el planteamiento y ejecución de propuestas que tocan diferentes ámbitos

En el ámbito de la comunicación, desde el PADEM se realizaron campañas en temas vinculados a la equidad de género y particularmente en contra de la violencia que sufren las mujeres.

Desde socios como CDH se realizó incidencia como por ejemplo mediante: el anteproyecto de Ley Integral para garantizar una vida libre de violencia a las mujeres; el anteproyecto de Ley contra el acoso y violencia política en razón de género (junto con ACOBOL y PADEM), el anteproyecto de Ley de tipificación del femicidio. Asimismo, CDH trabajó sobre los derechos de las mujeres en el examen periódico Universal (EPU) de Bolivia, en la elaboración del informe de la sociedad civil al Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (a presentarse este año). La labor

de incidencia ha permitido visibilizar y agendar temas, particularmente en el ámbito de la equidad de género.

El trabajo con la ACOBOL está directamente dirigido a mujeres concejales, víctimas de acoso político sobre todo en municipios rurales.

Con el trabajo en municipios rurales, el programa de inicio apoya a mujeres campesinas e indígenas. En el ámbito urbano, a través de servicios como los que brinda el CDC, la atención es a mujeres migrantes de extracción indígena.

3.3.4. Sobre la pertinencia del Programa

En el actual escenario de mayores derechos consignados en las normas y que debería favorecer la inclusión de grupos anteriormente marginalizados, la participación debería ser mayor y más democrática. Por el contrario, como el escenario también es de alta polarización política y que en los hechos no es posible disentir y tener posiciones distintas, se tiene un marco muy complejo, con grandes contradicciones. Sin embargo, se percibe que en general cobran mayor vigencia códigos de actuación autoritarios y violentos (por ejemplo incremento de hechos de ejercer la justicia por mano propia, actitudes en contra de los derechos de las mujeres o de indígenas, etc.). Es precisamente este escenario el que justifica un Programa como el PCC, que trabaja en gobernanza democrática local.

Por otro lado, el informe de la Unión Europea sobre instituciones democráticas, Estado de derecho y descentralización política, manifiesta que el ámbito de la participación ciudadana no es apoyado por la cooperación internacional, lo cual ratifica la pertinencia de trabajar en ese ámbito. Sin embargo, no recoge el concepto ni el enfoque de gobernanza, como escenario del intercambio entre sociedad civil y Estado, que es precisamente en el que incursiona de manera exitosa el PCC.

El aporte en gobernanza es pertinente, sobre todo como base para la gobernabilidad. La pertinencia se comprueba en la forma cómo se contribuye a la gobernanza desde el PCC: aplicando instrumentos que permiten un efectivo ejercicio de la gobernanza a nivel local, lo cual no sería posible –o sería más complicado– en el convencional modelo de desarrollo de capacidades de la cooperación técnica.

3.3.5. Sobre la sostenibilidad del Programa

Muchas de las medidas desde la sociedad civil –aunque también desde los gobiernos municipales– son sostenibles porque se institucionalizan como efecto directo (por ejemplo, la creación y funcionamiento de los SLIM). Entonces son, en sí mismas, sostenibles. Y son, precisamente, las medidas que menores inversiones requieren.

Los efectos de servicios como los que brinda el FOCAM son, también, en esencia, sostenibles –salvo riesgos como el cambio de personal que son frecuentes y comunes en gobiernos locales–. Los cambios en organizaciones y entidades del nivel meso –como las AMDES o las redes– muestran que podrían sobrevivir sin el apoyo del Programa, en una perspectiva de mediano plazo.

Es importante tomar en cuenta que muestran mayor sostenibilidad los cambios –efectos e impactos– desde las pequeñas medidas a partir de la sociedad civil o los gobiernos municipales.

3.3.6. Sobre la gestión del Programa

La evaluación de la gestión del programa se realizó en función de cinco factores clave (1) la orientación **estratégica**. En el programa PCC se incorporaron medidas que brindan mayor

coherencia programática. En el planteamiento de estas medidas hubo flexibilidad, sin embargo, también hubo restricciones para lograr contribuciones de algunos socios (sus estrategias no resultaron coincidentes con el PCC como fue el caso de dos canastas de fondos: UNIR y PRISMA). (2) el trabajo con actores clave. El PCC trabaja por medio de socios y suma esfuerzos, aprovecha las capacidades instaladas y *know how* de socios estratégicos. En dos casos la articulación presenta debilidades: con UNIR y con PRISMA. En el caso de las iniciativas desde la sociedad civil, éstas son ejecutadas porque las ideas parten de ellos, se trata de una estrategia desde la demanda que hace que sean los actores más adecuados. (3) las reglas claras y responsabilidades acordadas. Se tienen dos estructuras a nivel del Programa: el primero, la coordinación, como mandato encargado a AOS. Todos los socios entrevistados tienen la percepción de que el coordinador realiza una buena labor y la evaluación muestra que aportó en relación a la coherencia programática, a crear sinergias entre las medidas y aportó con innovaciones. Segundo, un Comité de Coordinación que es un espacio donde están representados todos los socios del Programa y que se reúne mensualmente. Todos los socios aprecian este espacio y manifiestan que no solamente colabora para hacer seguimiento a los proyectos existentes, sino a definir nuevas iniciativas, a compartir experiencias, y también a la reflexión. (4) Claridad sobre procesos estratégicos. Se han hecho esfuerzos desde los socios y desde la Coordinación para desarrollar procesos que permitan una buena operativización: planes por proyecto, POA, planes por componente, que resultan esfuerzos útiles. Sin embargo, una condición para que ésta sea adecuada, es contar con una hipótesis más claramente definida: un ámbito de acción mejor focalizado y objetivos más claros. (5) Aprendizaje e innovación Este es el ámbito de mayor éxito del PCC. La innovación en relación a instrumentos y mecanismos es una característica, vinculada especialmente a la tradición de AOS y el PADEM. El PCC no utiliza solamente las formas convencionales de la cooperación técnica –capacitación, información, asesoría–, sino formas muy eficientes y que aprovechan lo mejor de los destinatarios. El desarrollo de capacidades –eje de la cooperación técnica– se realiza a través del *benchmarking*, y el desafío a instituciones y grupos de ciudadanos y ciudadanas, a crear por sí mismos posibilidades de cambiar la realidad con un pequeño apoyo. El *benchmarking* obliga a sistematizar experiencias positivas y difundirlas. A la vez, las lecciones aprendidas también son sistematizadas, como por ejemplo los casos emblemáticos que tuvieron solución a través del sistema de administración de justicia, que quedan a disposición de otros usuarios.

El Programa no se concentra en el aprendizaje de individuos; plantea el desafío a entidades como gobiernos municipales, grupos de ciudadanos y ciudadanas, y otras organizaciones a establecer nuevas estructuras, mecanismos, reglas, etc., lo que equivale al aprendizaje de segundo nivel. Las iniciativas que se desarrollan se traducen de forma natural en medidas institucionalizadas: ya sea creación de SLIM, o mejoras en su funcionamiento, o instrumentos y mecanismos desarrollados en los gobiernos municipales con apoyo del FOCAM pero a la vez con inversión propia. Se trabaja también en el desarrollo de capacidades de redes, con bastante éxito, llegando también al campo de las políticas, donde se han aplicado instrumentos del Programa (*scaling up*).

La gestión de conocimiento se maneja por medio de los socios pero también por el propio Programa. El PADEM tiene experiencia en el tema, pero siempre se puede mejorar, ordenando mejor los productos de conocimiento que se tienen a la fecha, para ponerlos a disposición de socios y otros posibles usuarios.

3.3.7 Elementos de la Declaración de París.

Tomando en cuenta que COSUDE Bolivia define que su implementación no solamente toca al nivel central del Estado, “sino también en los subniveles del Estado y los actores nacionales y de la

sociedad civil”¹⁴. Existe **apropiación** gracias a que el PCC trabaja desde la demanda, son gobiernos municipales que se interesan, son organizaciones o grupos ciudadanos que presentan propuestas. Ocurre lo mismo con la mayor parte de las entidades socias, las iniciativas que llevan adelante son apuestas desde las propias entidades. La evidencia de esta afirmación son los aportes desde las entidades, de los gobiernos municipales y el trabajo que los grupos de la sociedad civil aportan, generando también alianzas con otras entidades y grupos, en la mayor parte de los casos. Existe **alineación**, al marco del Plan Nacional de Derechos Humanos, a las políticas de los gobiernos municipales, a las asociaciones departamentales, y a los ciudadanos –pero no mediatizados por organizaciones sociales—. La **armonización** es un desafío para el programa. Se logró entre agencias de cooperación, como en el Programa Transición Transparente del FOCAM. Sin embargo, también existen algunos dilemas a ser solucionados desde COSUDE: el apoyo al PDCR –que tiene una estrategia no congruente con el FOCAM— y la necesaria coordinación con el proyecto que apoya a gobernaciones. En relación a la **gestión orientada a resultados**, ya se dio una explicación amplia porque esta variable está vinculada con la eficacia. Sin embargo, vale la pena anotar que se debe mejorar el sistema de monitoreo y evaluación, como medida complementaria a una hipótesis sólida y coherente. Sobre la **mutua responsabilidad**, en los socios se percibe el sentido de la responsabilidad mutua y el alto grado de involucramiento de éstos con las actividades y logros del programa.

IV. Una mirada prospectiva.

El análisis retrospectivo nos da pie para hacer ahora una mirada prospectiva, según los requerimientos de los términos de referencia y los aportes que el equipo evaluador desea sugerir. Se ha ordenado la mirada prospectiva en seis aspectos.

1. Concepto de programas, nuevas hipótesis que incluyan la relación con el desarrollo.

El equipo evaluador sugiere que COSUDE Bolivia, formule un concepto sobre el área de buena gobernabilidad que contenga explícitamente una nueva hipótesis de su contribución, bajo una cadena de impactos, cuya finalidad esté relacionada al beneficio concreto que la sociedad boliviana debe gozar. De esta manera se puede mostrar la relación entre la buena gobernabilidad y el desarrollo. En el área de buena gobernabilidad tiene plena vigencia el enfoque basado en Derechos Humanos como marco general, en los términos que los tiene definidos la COSUDE Los Derechos Humanos para un desarrollo sin exclusiones, convicción y compromiso de la Cooperación Suiza en Bolivia,(COSUDE, junio 2007). Sin embargo consideramos que el enfoque debe tener una especificidad mayor para el caso de Bolivia, en otras palabras el enfoque basado en Derechos Humanos debe tener una concreción conceptual (anclaje) para Bolivia.

Se sugiere, como una propuesta a ser discutida por COSUDE y sus socios, la siguiente hipótesis: si se fortalece el sector público y a la sociedad civil a través de una reforma del sector justicia (o quizás justicia y derechos humanos), particularmente el acceso a la justicia de las poblaciones rurales y urbanas cuyo efecto concreto sería los servicios de justicia brindados a la población más vulnerable, entonces se lograría que las familias gocen de justicia y paz colectiva. Si se fortalece al sector público y a la sociedad civil a través una gestión local eficiente y participativa (gobernanza democrática a nivel local), asociada por ejemplo a la prestación de servicios públicos— su efecto sería una mejora en la prestación de servicios públicos (como salud, educación, residuos sólidos, calidad ambiental, etc.) entonces la población disfrutará de servicios públicos de mejor calidad. De esta forma se reafirma el concepto de gobernanza democrática a nivel local, pues esta se traduce en resultados que aportan a la vida cotidiana de la población.

¹⁴ Documento “El enfoque programático de COSUDE en Bolivia. Principios, implementación y lecciones aprendidas”, junio de 2011, pág. 11/13.

Resulta útil aclarar que en relación a la mejor provisión de servicios a nivel local, ello no implica un trabajo sectorial especializado sino el esfuerzo de fortalecer a los gobiernos locales como garantes de derechos (por ejemplo a la salud y a la educación), y a las y los ciudadanos como actores propositivos y corresponsables, pero que también exigen el cumplimiento de esos derechos.

2. Temas prioritarios.

Las prioridades temáticas pueden ser definidas por tres criterios producto de la evaluación: los logros alcanzados, los temas que han logrado ser capitalizados por los programas – que en algunos casos son compartidos— y los retos o desafíos del actual contexto. En ese sentido, se sugiere dos temas prioritarios (1) el tema de la reforma judicial o también llamado justicia y derechos humanos (nombre que puede ser definido mejor por el equipo de COSUDE), que incluye el trabajo con el sector justicia, con los ministerios de transparencia, de trabajo y las organizaciones de derechos humanos y (2) la gestión local participativa (gobernanza democrática a nivel local, nombre que puede ser definido mejor por el equipo de COSUDE). Que incluye el trabajo con los gobiernos locales, sus asociaciones, las instituciones del gobierno central vinculadas al tema (Ministerio de Autonomías, Servicio Estatal de Autonomías); con las organizaciones que contribuyen a una gestión local eficiente (red de comunicadores, redes de defensa de los derechos ambientales, etc.) y con las ciudadanas y ciudadanos, no necesariamente a través de organizaciones –dado que las organizaciones sociales emergentes en Bolivia por lo general defendiendo intereses de carácter gremial— El trabajo en el ámbito de la gobernanza democrática ya estuvo dado por los actuales programas y se sugiere mantener su enfoque a futuro. En este escenario, debería analizarse la pertinencia de incluir o no el proyecto Aire Limpio.

Ambos temas de alguna manera ya están priorizados en el trabajo de los programas, sin embargo, su concentración, el nuevo agrupamiento de actores y el desarrollo de cada eje temático permitirá por lo menos dos cambios conceptuales. Primero, la organización de los programas en base a temas más que actores; segundo, la búsqueda de elementos articuladores entre los ejes temáticos, que podrían ser la violencia contra la mujer, la transparencia y los procesos dialógicos (gestión de conflictos sociales).

3. Estrategia de intervención:

Las estrategias de intervención de los programas deben responder a los aprendizajes adquiridos en estos años y debe tener seis características:

- El rol facilitador de los programas. A diferencia de una intervención en la solución de problemas, se debe apoyar a los actores sociales que por iniciativa propia vienen trabajando en la búsqueda de soluciones en los temas mencionados. Ir dejando el rol promotor procesos de procesos por un rol facilitador de iniciativas.
- El desarrollo de capacidades, basado en incentivos competitivos, como elemento central para la sostenibilidad. La intervención debe facilitar que los actores mejoren sus capacidades institucionales de tal manera que les permita mejor su rendimiento y las posibilidades de sostenibilidad. Aprovechar el espíritu competitivo para fortalecer capacidades individuales e institucionales.
- El ámbito de trabajo debe ser de lo local al nacional y viceversa. Es decir, se debe trabajar en el ámbito local contribuyendo a la mejora de servicios públicos que benefician directamente a la población vulnerable, cuyo alcance claro esta no será de gran cobertura. Pero, a la vez, se debe trabajar en el ámbito nacional creando condiciones para una ampliación de las intervenciones locales a través de la incidencia en políticas públicas o procesos de escalamiento (*scaling up*).

- La intervención debe recoger los aspectos validados en la ejecución de los programas actuales, una intervención que partiendo de la iniciativa de los actores, provea incentivos y promueva la competencia y los efectos demostrativos. Pasar de una agenda individual, a una agenda social y ésta a una agenda política. Como es el caso de la intervención a través de concursos.
- Las intervenciones deben tener tres niveles de coordinación, (1) entre programas, (2) con otras cooperaciones al desarrollo (3) con el sector público y la sociedad civil.
- Continuar aprovechando los instrumentos innovativos y desde la demanda aplicados por PCC en la actual fase, que aseguran apropiación y sostenibilidad y contribuyen ampliamente a la gestión por resultados (alcanzan medidas concretas –en el ámbito de políticas y normas, pero también de mejoras en servicios—).

4. Sostenibilidad, estrategia de salida.

Los programas deben tener claridad de su estrategia de sostenibilidad tanto de los resultados como de las intervenciones, este no sólo se soporta en un aspecto financiero sino sobre todo en aspectos sociales e institucionales. Las estrategias de salida en términos metodológicos deben ser elaboradas al mismo tiempo que se diseñe la intervención de los programas.

5. Modelos de coordinación.

Consideramos que ambos programas deben tener espacios de coordinación instituidos tanto por los efectos de coordinación, como por los temas compartidos (violencia contra la mujer, transparencia y gestión de conflictos) y por un sistema de monitoreo integral basado en los efectos de los servicios a nivel local y la incidencia en políticas públicas a nivel local, departamental y nacional.

Sugerimos que las intervenciones de los programas en un contexto de alta inestabilidad como es el caso de Bolivia, se recurra a una intervención triangulada; es decir en coordinación con otras agencias de cooperación, con actores del sector público, con actores de la sociedad civil, entre ellos ONGs. De este modo los riesgos serán menores y se potenciará la intervención en cobertura, impacto y sostenibilidad.

6. Tipos de relación con los socios.

En cuanto a las modalidades de gestión directa o delegada, se tiene que ambas modalidades tienen sus ventajas y desventajas, mientras en la primera (directa) logra mayor flexibilidad, debido a una toma de decisiones directas de la agencia de cooperación, mayor posicionamiento de la cooperación suiza, mayor posibilidad de alineamiento a las políticas del Estado, en tanto relación bilateral. En el segundo caso (modalidad delegada) es más eficiente, capitaliza la creatividad e iniciativa del ejecutor, pero colisiona con la Declaración de París (de tener menos unidades ejecutoras). De otro lado, tampoco se puede dejar de mencionar el papel de las OSC (organizaciones de la sociedad civil, que incluye a las ONG), cuyo papel es altamente valorado en acuerdos como ACRA (2008), como efectivos aliados en los procesos de desarrollo y actores sociales vigilantes de la democracia, principalmente en Bolivia donde el gobierno tiene un claro interés de supervisarlas y limitarlas en sus actividades. Sugerimos que se evalúe a la luz de la experiencia en otros programas las mejores modalidades de intervención en Bolivia y que se considere también la administración directa, cuando exista capacidad de gestión y se demuestre la eficiencia.

En principio sugerimos que si los programas son delegados, esto debe ser a actores de alto reconocimiento (prestigio), que aporte con valor agregado a la ejecución, de comprobada experiencia en los temas de los programas y de probada eficiencia en el manejo de proyectos

de cooperación. Además a nivel administrativo que tengan por lo menos tres características básicas: solidez financiera, que hayan administrado programas o proyectos con el mismo volumen financiero, solidez institucional que posea un sistema propio de administración de probada agilidad.

V. Conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas.

El área de Fomento de la buena gobernabilidad y la democracia de la cooperación suiza en Bolivia, a través de sus programas FORDECAPÍ y PCC ha logrado resultados positivos en cuanto a su contribución a una cultura democrática y la vigencia de los derechos humanos. En los tres años de desarrollo de los programas, sus aportes ya son significativos y otros están en camino de serlo.

4.1. Conclusiones

1. Los programas han mostrado efectos y resultados positivos como se puede apreciar en el análisis de cada programa, sus efectos se pueden observar en dos dimensiones: a nivel nacional a través de la incidencia en políticas públicas, principalmente en los temas de derechos humanos, acceso a la justicia y buenas prácticas gubernamentales (rendición de cuentas y desarrollo de capacidades) y a nivel de prácticas locales mayor participación de las poblaciones en la defensa de sus derechos colectivos de las mujeres, niños y niñas e indígenas, principalmente de la zona guaraní. El impacto a nivel de la reducción de la pobreza todavía está por ser demostrado.
2. En cuanto a la hipótesis de impacto, se ha verificado que fue pertinente y necesaria en el contexto que fue formulada, sin embargo la forma de ser implementada a través de un programa para el Estado y otro para la Sociedad Civil ha mostrado sus limitaciones prácticas.
3. En cuanto a la sostenibilidad se puede afirmar que algunos componentes de los programas son más sostenibles en resultados como en estrategia que otros, el ser sostenible no depende del tiempo de ejecución, ni de los recursos, ni de la contraparte sino de la estrategia de intervención. Es evidente que las intervenciones donde el Estado boliviano o la sociedad civil participa con sus iniciativas bajo una estrategia de desarrollo de capacidades se logra mayor apropiación y mayor sostenibilidad que en aquellas donde solo se interviene sin permear la institucionalidad pública o de la sociedad.
4. En cuanto al costo beneficio de los programas constatamos que es muy difícil lograr un análisis exhaustivo, primero porque los programas no fueron diseñados para lograr un retorno a la inversión, segundo que siendo programas del área de buena gobernabilidad los efectos de las inversiones se pueden observar en un proceso de mediano y largo plazo (3 años de ejecución de los programas es limitado), no obstante se ha comprobado algunos elementos positivos del análisis costo efectividad, principalmente en cuanto al apalancamiento de recursos y eficiencia en el uso de los mismos. Como ha sido mostrado en los capítulos anteriores.
5. La sinergia de los dos programas ha sido evidente, la articulación de estrategias intercambiables ha permitido tener un impacto y efectos de mayor escala, entre ellas se puede mencionar la estrategia de arriba a abajo (*Top-Down*) del FORDECAPÍ y la estrategia de abajo arriba (*Bottom – Up*) del PCC. La coordinación entre ambos programas ha permitido aprovechar oportunidades del contexto, disminuir las duplicidades y potenciar algunas intervenciones tales como el trabajo con el CDH. Además de hacer innovaciones que confirman el gran potencial de cambio en las sociedades locales. Queda pendiente un trabajo de escalamiento (*scaling up*) que permita mayor cobertura geográfica.
6. La mayor debilidad se encuentra en el diseño de los programas, estos fueron conformados en base a proyectos de larga trayectoria, que no lograron desempeñarse en una lógica programática, los ejes temáticos; cultura ciudadana y fortalecimiento de la institucionalidad fueron definidos de manera extremadamente amplia.

7. El sistema de monitoreo del área tiene la cualidad de articular el desempeño de los programas con el contexto y los indicadores agregados a nivel nacional. Sin embargo, se puede mencionar que todavía no ha logrado ser un instrumento que oriente el pilotaje del área y de los programas. A nivel de los programas se tiene sistemas de monitoreo algo complejos de alta riqueza informativa pero poco utilizados.
8. El tema de género ha sido incorporado en la dinámica de los programas, sus efectos en cuanto a los derechos de las mujeres y de las poblaciones vulnerables es más que evidente. Los programas no han requerido complementar acciones referidas a la equidad de género de manera separada porque éstas han sido incorporadas en los diseños de sus intervenciones.
9. La causa del buen desempeño de los programas, del logro de resultados y de los evidentes aportes a la gobernabilidad local y nacional, se debe al sobre-esfuerzo de coordinación, más que aun diseño coherente de los programas.
10. Los programas han tenido poca coordinación con otras agencias de donantes. A pesar que la COSUDE participa de varios espacios de coordinación, los programas no han tenido una coordinación operativa con otros donantes, excepto en acciones muy puntuales o en modalidades de apoyo como las canasta de fondos.

Conclusiones sobre FORDECAP

1. El diseño del Programa adoleció de inconsistencias desde su creación misma, al incluir bajo un mismo paraguas cuatro componentes con características muy distintas entre sí, que dispersaron la atención y abordaje sobre temas concretos y requirieron un esfuerzo de coordinación excepcional de FORDECAP.
2. El Componente Aire Limpio, si bien es un proyecto de mucho éxito y bien posicionado, no corresponde como tal al área de Gobernabilidad. Por otra parte, su administración por parte de una ONG, si bien incrementa el nivel de eficiencia del mismo, no permite a la institución beneficiaria ir absorbiendo las capacidades de gestión que necesita para ser sostenible en el largo plazo.
3. En lo que hace a EMPODER, es un Proyecto de mucho éxito, pero con rendimientos decrecientes en cuanto a su impacto en la población beneficiaria hacia la cual se orientó inicialmente. Aún cuando la población beneficiaria se “empoderó” del Proyecto, hasta considerarlo ya un patrimonio social, la entidad ejecutora (Ministerio de Justicia), plantea la necesidad de reorientar drásticamente este proyecto, incorporándolo a su accionar institucional.
4. El componente más pertinente y con mayores perspectivas de desarrollo, a partir de los resultados de las experiencias y avances adquiridos, proviene de Acciones Estratégicas con el Estado. Existen iniciativas potencialmente prometedoras, en las áreas temáticas de restitución de derechos laborales, acceso a la información y capacitación en derechos, que si bien merecerían una visión integral en su abordaje, podrían mantenerse en una siguiente etapa del Programa de Gobernabilidad. La Enciclopedia Jurídica es una iniciativa muy interesante, pero que no termina de relacionarse directamente con la temática de Gobernabilidad.
5. En lo referido al Componente cuatro o de Acciones Conjuntas con la Sociedad Civil y Estado, su mantenimiento dependerá de las políticas de COSUDE. Este es un componente que otorga réditos inmediatos a la imagen del Programa y puede constituirse en un semillero de proyectos que al ser validados pasen a formar parte de Acciones Estratégicas, pero que definitivamente no contribuye a lograr impactos sostenibles en el largo plazo.

Conclusiones sobre el PCC

1. Los resultados obtenidos por el PCC en algo menos de tres años son relevantes y muy positivos, tanto en el área de gobernanza local como en el de acceso a la justicia y exigibilidad de cumplimiento de convenios en Derechos Humanos.
2. El PCC ha demostrado que es posible trabajar en gobernanza democrática a nivel local —con una buena interacción entre sociedad civil y gobierno local—, con resultados positivos.
3. Un elemento central para el éxito obtenido es la utilización de instrumentos innovadores y movilizados, desde la demanda y con la participación tanto de gobiernos municipales como de grupos de la sociedad civil que así desean hacerlo. Por tanto, no se enfrenta el frecuente problema de tener contrapartes a las que hay que estarlas motivando de manera permanente.
4. También resulta ejemplificadora la promoción y apoyo a redes, lo cual no es frecuente en el país. Se arman redes y grupos de trabajo que por lo general no funcionan. En el PCC se ve que los miembros de las redes reciben insumos o productos que son apreciados (normalmente capacitación) y dan contraprestaciones como red que son muy útiles para el Programa.

4.2. Recomendaciones

1. Desarrollar un concepto sobre el área de buena gobernabilidad basada en una hipótesis de impactos relacionados al desarrollo.
2. Diseñar los nuevos programas alineados a las estrategias de cooperación de la COSUDE y a una coherencia programática que capitalice los avances de la fase 2009-2012.
3. Evitar la dispersión de temas, actores y modalidades de intervención. Sugerimos evaluar la propuesta desarrollada en el capítulo de mirada prospectiva.
4. Procurar la coordinación con otros donantes en tres niveles; una coordinación operativa desde los programas con proyectos o programas de otros donantes, principalmente para la ejecución de actividades. Una coordinación estratégica por áreas temáticas; como por ejemplo en el tema de justicia, en el tema de descentralización o gestión local desde la COSUDE. Y una coordinación de dialogo político ente agencias de carácter bilateral o multilateral. Este último le dará respaldo político a las actividades de los programas.
5. Se sugiere, como forma de transversalizar el tema de gobernabilidad en las otras áreas de COSUDE, trabajar en gobernanza democrática, esto es, en fomentar la relación entre entidades del Estado —de los diferentes niveles— con la sociedad civil. Esta labor daría un valor agregado a aquéllos programas que solamente se ocupan de fortalecer entidades estatales, gremiales, empresariales, etc. de manera aislada. Se sugiere discutir al interior de COSUDE las estrategias de intervención entre las áreas, de esta forma se evitaría que las estrategias de una área colisione con las de las otras. El enfoque de Derechos Humanos (EDH) puede ser asumido como un principio de intervención tanto para el área de gobernabilidad como para las otras áreas.

Recomendaciones de FORDECAPI

1. El Programa necesita reevaluar sus hipótesis de trabajo y trazar un nuevo plan, a la luz de las definiciones que se tomen en la COSUDE. Es de prever que no se mantendrán los cuatro componentes, lo cual será sin duda beneficioso para FORDECAPI, pues sus hipótesis de componentes no son pertinentes actualmente.

2. En lo que hace al Componente 1, está claro que no existe cabida para continuar con un proyecto como EMPODER en el Ministerio de Justicia bajo la misma estrategia, por lo que es menester que COSUDE, establezca una estrategia de salida, que no genere reacciones adversas, sobre todo de parte de los beneficiarios. Es importante resaltar que EMPODER es una iniciativa de la cual otros proyectos, desarrollados o no por COSUDE, pueden extraer aprendizajes muy importantes, para ser replicados en otras poblaciones vulnerables o situaciones de violación de derechos; sería altamente beneficioso que se realizara un esfuerzo de sistematización de esta experiencia y se difundiera extensivamente.
3. También está claro que COSUDE posee una “marca registrada” a nivel nacional e internacional en cuanto a su acercamiento y abordaje de las diversas problemáticas que afectan a la población indígena, por lo que sería recomendable definir Proyectos para continuar con esta población, en el marco de las políticas generales de la institución y del alineamiento que se acuerde con otros organismos de cooperación internacional en el país.
4. El Componente 2, de Aire Limpio es un Proyecto de éxito, que perfectamente puede evolucionar hacia otras áreas temáticas que COSUDE considere pertinentes en el ámbito del Medio Ambiente o Servicios, se debe evaluar la permanencia en el área de Gobernabilidad, evitar que se convierta en herencia de otro Programa con el cual no tenga afinidad temática.
5. Respecto a los Proyectos del Componente 3, a partir de un nuevo análisis de pertinencia, que surgiría de las prioridades y áreas temáticas que establezca COSUDE en su nueva estrategia de intervención y sobre la base de un nuevo plan, se recomienda incorporar en una nueva fase a aquellas instituciones que han demostrado capacidad de gestión, potencial de sostenibilidad y voluntad política, como el Ministerio de Transparencia, Policía Nacional y, de manera condicional, el Ministerio de Trabajo. Con la VP/Universidad Católica se podrían desarrollar nuevos proyectos en el ámbito de la Justicia, recurriendo a la experiencia del equipo de especialistas existentes en la Facultad de Derecho.
6. Las estrategias de intervención que se planteen a futuro para el Programa, no deberían basarse en un solo tipo de beneficiarios (entidades del Gobierno), es preferible establecer temas con impactos, resultados, productos y actividades que puedan ser ejecutados por distintas instancias, tanto de orden público como privado, aplicando una visión programática que genere sinergias.
7. Finalmente, es preciso que FORDECAPÍ o el Programa que lo sustituya, establezca un sistema de planificación, seguimiento y evaluación de los Proyectos, que le permita contar con información precisa y oportuna sobre la marcha de los mismos.

Recomendaciones a partir del PCC

1. Será central para una próxima fase tener un eje temático mejor definido. El tema que es trabajado con mayor éxito es el de gobernanza democrática a nivel local, en municipios rurales (tipo A, B y C), pero también se incursionó a nivel piloto en municipios urbanos, particularmente en el tema de servicios. Si bien es central el PADEM con toda su experiencia, no se puede dejar de mencionar que ese Programa tiene alta capacidad de re-crearse, no repite cosas hechas en etapas anteriores.
2. Contado con un eje temático más claro, será necesario elaborar una buena hipótesis, apoyándose en la cadena de impactos, para determinar hasta dónde llega la responsabilidad del Programa. Con objetivos bien definidos será más sencillo el planteamiento de indicadores y el diseño de todo un sistema de monitoreo y evaluación.
3. Se recomienda tener una hipótesis base coherente previa a invitar a socios ejecutores, para dar un paso adelante en relación al GODEL y al PCC. A partir de los objetivos, plantear indicadores que sirvan de manera efectiva para medir si éstos fueron o no alcanzados. Se debe reconocer que en el PCC se hizo un esfuerzo grande en relación a este tema, la debilidad estuvo dada desde un inicio, con objetivos muy amplios y no bien planteados. No se trata de tener muchos indicadores sino la cantidad mínima necesaria para tener un esquema que

permita saber si se está avanzando en el cumplimiento de los objetivos. Por otro lado, no se puede mezclar el sistema de monitoreo de impactos con el de las actividades, que se realiza mediante el seguimiento a las programaciones operativas anuales. Un adecuado sistema de monitoreo y evaluación también facilitará la elaboración de informes. En este campo, se recomienda tener una asesoría muy profesional, a partir de la planificación global de la siguiente fase.

4. En relación a los instrumentos, se recomienda analizar si las medidas de la sociedad civil pueden tener una fase de acompañamiento, para asegurar resultados más sostenibles, en la perspectiva del desarrollo de capacidades. No se trata de cambiar el elemento movilizador de los instrumentos que se aplican, pero podrían ser complementados con cierta asesoría.
5. Sobre el escenario de socios (como la forma de ejecución probada y probable): la continuación del trabajo con AOS-PADEM, con la revisión y ajuste de los servicios actuales, en el detalle (por ejemplo los servicios del FOCAM, que varían prácticamente anualmente, de acuerdo a la demanda). Tal como sucede hoy día, se trata de la entidad socia que “marca la ruta” en relación a instrumentos y medidas, con su alta capacidad de re-creación. En esa perspectiva, todo el trabajo comunicacional se percibe necesario y se tiene que aprovechar la red de comunicadores locales así como la capacidad de producción que tiene el PADEM. Será necesario evaluar la pertinencia de trabajar el tema de comunicación a otros niveles, donde pudieran entrar otros socios, en la perspectiva de apoyo a la gobernanza democrática.
6. De trabajarse en el apoyo a cartas orgánicas, desde una perspectiva dialógica entre gobiernos municipales y sociedad civil, podría incorporarse UNIR, en una perspectiva de mayor aporte a objetivos concretos. Esta Fundación ha manifestado su interés en un trabajo de este tipo: acompañamiento a procesos dialógicos para la elaboración de cartas orgánicas en algunos municipios.
7. Sobre la coordinación con otros donantes el tema de gobernanza democrática a nivel municipal no es tratado por otras agencias de cooperación y prácticamente ninguna agencia trabaja con sociedad civil, sin embargo se puede identificar algunos programas con los cuales se puede hacer un trabajo de coordinación y armonización como el Programa de Apoyo a la Implementación del Régimen Autonómico y Descentralización (AIRAD) de GIZ, que se prevé iniciará a mediados de 2012 –luego de solucionados problemas de reconocimiento formal de la agencia de cooperación alemana,—trabaja en dos departamentos: Chuquisaca y Potosí, su contraparte el Ministerio de Autonomías. Uno de sus ejes transversales es la participación ciudadana y el control social. De acuerdo al levantamiento de información realizado por la UE, además del AIRAD, el Programa de Articulación de Redes Locales, Gobernabilidad y Desarrollo Humano (ART GOLD), financiado por Italia y ejecutado por el PNUD, tiene características que merecerían un análisis de mayor detalle, pues está vinculado con la “promoción del desarrollo con gobernabilidad, medio ambiente, desarrollo económico, salud y educación”

Lecciones aprendidas

- La intervención de la Cooperación Suiza en Bolivia a través de programas es un acierto, ha demostrado que se pueden alcanzar resultados y efectos en corto plazo y que es eficiente en cuanto al uso de los recursos: mayor apalancamiento de fondos y mejor costo eficiencia. Esto le da una ventaja significativamente sobre una intervención a través de proyectos. Pues evita la duplicidad, exige una orientación a resultados más que a actividades y promueve la complementariedad.
- En el área de buena gobernabilidad, los programas no pueden estar organizados en base a actores sociales, por la naturaleza del área (trabajo con interés políticos), énfasis de los aspectos relacionales (la buena relación es clave) y porque los procesos institucionales incluye dinámicas sociales y políticas es mejor organizar los programas por líneas temáticas o ejes temáticos.

- Se puede tener buenos resultados en cuanto a efectos e impactos a pesar de un diseño de intervención poco coherente. Y viceversa, tener malos resultados a pesar de la coherencia de las intervenciones. Lo cual nos lleva a reconocer la importancia fundamental de la conducción y coordinación de los programas como elemento clave de éxito.
- En la intervención a través de programas se requiere de un mayor esfuerzo de conceptualización, planificación, y diseño de intervención antes que un esfuerzo operativo de ejecución, este proceso puede demorar aparentemente más de lo previsto pero es necesario. Consecuentemente se debe seleccionar un buen equipo de coordinación.
- Las intervenciones de carácter triangular constituye un factor clave de éxito. Las intervenciones donde existe real coordinación entre el sector público, la sociedad civil y la cooperación sea a nivel nacional, departamental o local es un factor de garantía para la sostenibilidad y el logro de los objetivos.

Lecciones Aprendidas a partir de la evaluación del PCC y FORDECAPÍ

- Que se puede trabajar de formas no tradicionales, con pequeñas inversiones, aportando a la gobernanza a nivel local, donde los esfuerzos son de los propios actores –gobiernos municipales y grupos de la sociedad civil. Que se pueden generar procesos sociales desde iniciativas individuales o de grupos pequeños, con un pequeño apoyo, que puede movilizar a otras instituciones y que se pueden ir construyendo medidas de mayor envergadura.
- Que se pueden convertir agendas individuales, en agendas sociales y escalar al nivel de agendas políticas.
- Que con creatividad se pueden revertir procesos considerados riesgosos como la rendición de cuentas a nivel municipal. Con apoyo del FOCAM se realizaron procesos donde todos salieron ganando –ejecutivo municipal, concejo, comité de vigilancia— gracias a haber incluido en la metodología que frente a los problemas detectados se puedan hacer “recomendaciones” para mejorar. De este modo, no es necesario llegar al extremo de la suspensión de autoridades y el proceso es constructivo.
- Que se puede desarrollar capacidades a partir de estímulos competitivos. No son necesarios largos procesos de capacitación ni asesoría para generar aprendizajes, a nivel de personas, instituciones y redes.
- Que la promoción de redes sociales va configurando una nueva institucionalidad a nivel local, que moviliza a la sociedad y a los gobiernos municipales de manera efectiva.
- Que un programa de cooperación, con varios socios, puede funcionar como un “sistema de cooperación” si los socios tienen objetivos compartidos. De lo contrario, no serán parte del programa ni contribuirán a sus objetivos.
- Que pueden darse redes activas si está claro qué mueve a sus miembros a participar en la red y a quedarse en ella y si se tiene una visión conjunta.
- Que se puede hacer incidencia en políticas nacionales, pero también, de manera muy, efectiva, en la gestión pública municipal (cambio en la forma de hacer las cosas).
- Es importante que el Programa y los Proyectos que se deriven de éste, tengan como referente políticas públicas que estén ya sólidamente establecidas y legitimadas por la demanda social; esto permite otorgar estabilidad a un programa y negociar con diferentes autoridades que pudieran tener visiones distintas.
- La administración directa vía transferencia de recursos es muy eficiente para el Programa en organizaciones que tienen equipos internos con la suficiente iniciativa y capacidad de negociación como para superar los obstáculos que se les presenten, en la situación inversa es una carga que perjudica a la Coordinación del Programa.