

Apoyo al Programa Nacional Indígena en Bolivia

**Lars Eriksson
Maria Cristina Mejia
Maria del Pilar Sanchez**

Department for Latin America

Apoyo al Programa Nacional Indigena en Bolivia

**Lars Eriksson
Maria Cristina Mejia
Maria del Pilar Sanchez**

Sida Evaluation 99/29

**Department for Latin
America**

Evaluation Reports may be ordered from:

Infocenter, Sida
S-105 25 Stockholm
Telephone: (+46) (0)8 795 23 44
Telefax: (+46) (0)8 760 58 95
E-mail: info@sida.se, Homepage <http://www.sida.se>

Authors: Lars Eriksson, Maria Cristina Mejia, Maria del Pilar Sanchez.

The views and interpretations expressed in this report are the authors and do not necessarily reflect those of the Swedish International Development Cooperation Agency, Sida.

Sida Evaluation 99/29
Commissioned by Sida, Department for Latin America

Copyright: Sida and the authors

Registration No.:
Date of Final Report: September 1999
Printed in Stockholm, Sweden 1999
ISBN 91 586 7835 2
ISSN 1401-0402

SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY
Address: S-105 25 Stockholm, Sweden. Office: Sveavägen 20, Stockholm
Telephone: +46 (0)8-698 50 00. Telefax: +46 (0)8-20 88 64
Telegram: sida stockholm. Postgiro: 1 56 34-9
E-mail: info@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>

ÍNDICE DE CONTENIDO

Pág.

ÍNDICE DE SIGLAS	iii
-------------------------------	------------

RESUMEN EJECUTIVO	iv
--------------------------------	-----------

1. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES	1
---	----------

1.1 El Programa Indígena.....	1
1.2 La Evaluación	1
1.3 Limitantes de la Evaluación.....	4

2. CONCEPTO Y DISEÑO DE LOS PROYECTOS	5
--	----------

2.1 Introducción.....	5
2.2 EL Programa Indígena	5
2.3 Diseño del proyecto BOL/92/102	6
2.4 Diseño del proyecto BOL/93/012	8
2.5 Compatibilidad con esferas temáticas del PNUD	10

3. GESTIÓN, COORDINACIÓN Y MONITOREO DEL PROGRAMA INDÍGENA EN SU FASE DE EJECUCIÓN	11
---	-----------

3.1 Introducción.....	11
3.2 El Entorno político, legal e institucional del programa indígena PNUD, 1993–1999	11
3.3 Ejecución de los proyectos bol/92/102 y bol/93/012	12

4. ACTIVIDADES, RESULTADOS E IMPACTO DEL “PROGRAMA INDÍGENA”, POR COMPONENTE	19
---	-----------

4.1 Introducción.....	19
4.2 BOL/93/012 – El Componente de Capacitación	19
4.3 BOL/93/012 – El Componente de Consolidación de la Información Básica (Censo Rural Indígena de Tierras Bajas).....	27
4.4 BOL/93/012 – El componente de Radiocomunicaciones	28
4.5 BOL/93/012 – El Componente de Plan de Manejo del Territorio Weenhayek	29
4.6 BOL/93/012 – Otras Actividades Realizadas	30
4.7 BOL/93/322 – Apoyo al Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas en Aspectos de Género	31
4.8 RLA/92/G33 – Desarrollo Sostenible del Pueblo Tacana.....	32
4.9 RLA/92/G31 – Atlas de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Boliviana.....	33

5. CONCLUSIONES	34
------------------------------	-----------

5.1 Concepto y diseño del Programa Indígena.....	34
5.2 Diseño de los proyectos BOL/92/102 y BOL/93/012	34
5.3 Organización, Coordinación, Gestión y Administración de los Proyectos	35
5.4 Eficiencia.....	36
5.5 Eficacia.....	36
5.6 Impacto	37
5.7 Comentario final	37

6. EXPERIENCIAS Y APRENDIZAJES	39
7. RECOMENDACIONES	41
7.1 Rescate y Desarrollo del Programa de Capacitación de RPGI.....	41
7.2 Identificación y Formulación de un Proyecto (piloto) de Desarrollo Municipal/local Integral en una Zona de Gran Población Indígena.....	41

Anexos:

- I. Documentación consultada**
- II. Lista de personas entrevistadas**
- III. Programa de trabajo revisado y ejecutado**
- IV. Instrumentos de evaluación (guías de entrevistas)**
- V. Términos de Referencia de la Misión de Evaluación**

ÍNDICE DE SIGLAS

APG	Asamblea del Pueblo Guaraní
ASDI	(Asdi) Agencia Suecia de Cooperación Internacional para el Desarrollo
CIDOB	Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia
CIPTA	Consejo Indígena de los Pueblos Tacana
CIRABO	Central Indígena de la Región Amazónica de Bolivia
CMIB	Central de Mujeres Indígenas de Beni
CPESC	Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz
CPIB	Centro de Pueblos Indígenas de Beni
CT	Centro Tumichucua
DANIDA	Agencia Danesa de Cooperación Internacional
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (cooperación alemana)
IGM	Instituto Geográfico Militar
IIB	Instituto Indigenista Boliviano
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria
LPP	Ley de Participación Popular
LRE	Ley de Reforma Educativa
MA	Medio Ambiente
MACA	Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios
MDSP	Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación
MECD	Ministerio de Educación, Cultura y Deporte
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
RPGI	Responsables de Planificación y Gestión Indígena
RR	Responsable Regional
SAE	Secretaría de Asuntos Étnicos
SIGET	Sistema de Información Geográfico Étnico
SNAEGG	Secretaría Nacional de Asuntos Étnicos, de Género y Generacionales
SNCFIT	Sistema Nacional de Capacitación y Formación Indígena de Tumichucua
SNE	Secretaría Nacional de Educación
SNPP	Secretaría Nacional de Participación Popular
SNV	Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo
VAIPO	Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios
VMPPFM	Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal
VPPDR	Viceministerio de Participación Popular y Desarrollo Rural

RESUMEN EJECUTIVO

Los objetos de este informe de evaluación final externa son, en primer lugar, los proyectos “BOL/92/102 – Apoyo al Programa Nacional para el Desarrollo Participativo y Armónico de los Pueblos Indígenas del Oriente, Chaco y Amazonía en Bolivia” y “BOL/93/012 – Proyecto de Consolidación de la Información Básica y Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión de los Pueblos Indígenas del Oriente, Chaco y Amazonía.” En segundo lugar, aunque con menor profundidad, se ha estudiado también los proyectos “BOL/93/322 – Apoyo al Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas en Aspectos de Género”; “RLA/92/G31 – Proyecto Atlas de los Pueblos Indígenas de la Amazonía y; “RLA/92/G33 – Desarrollo Sostenible del Pueblo Tacana”. Estos proyectos componen lo que se ha venido a llamar el “Programa Indígena”.

El propósito de la evaluación ha sido analizar tanto el diseño de los proyectos como el grado de eficiencia, eficacia e impacto que se ha logrado en su ejecución, todo ello con miras a poder emitir algunas recomendaciones para futuros proyectos en esta temática.

El proyecto BOL/92/102 fue aprobado a fines de 1992 e iniciado en 1993. Ha sido financiado por fondos propios del PNUD, su propósito siendo el de apoyar al Instituto Indigenista Boliviano y posteriormente la Secretaría de Asuntos Étnicos y el Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios en la gestión e implementación de otros proyectos de cooperación externa, relacionados con la población indígena de las tierras bajas. El proyecto fue terminado, operativamente, en 1999.

El proyecto BOL/93/012 fue aprobado e iniciado a principios de 1994 y terminó en 1998; ha sido también un proyecto del PNUD, pero financiado en casi un 100% con fondos de costo compartido, provenientes de la cooperación oficial sueca (Asdi). Este proyecto ha comprendido varios componentes: los más grandes e importantes han sido los de consolidación de la información básica sobre los pueblos indígenas de las tierras bajas y de creación de un sistema de capacitación para los indígenas. En adición a esto, el proyecto ha incorporado varios componentes menores: plan de manejo del territorio del pueblo weenhayek, sistema de radiocomunicaciones; estudio jurídico-legal.

Debido al gran número de proyectos y componentes que el equipo de evaluación tenía que analizar, combinado con una relativa escasez de tiempo, la evaluación tuvo que ser selectiva. El trabajo se concentró en los dos proyectos grandes (BOL/92/102 y BOL/93/012) con especial atención a su diseño y gestión y – en términos temáticos – al componente de capacitación y al aspecto de las percepciones de los beneficiarios sobre la utilidad general del programa. El equipo de evaluación – compuesto por tres personas – trabajó dos semanas en La Paz y una semana en el campo. Separando el equipo y buscando una óptima organización de las giras, se logró visitar Riberalta, Tumichucua, Trinidad, Santa Cruz y Camiri, teniendo así posibilidad de hacer observaciones propias en todas las tres grandes regiones que han participado en los proyectos (Amazonía, Oriente y Chaco).

La ejecución de los proyectos BOL/92/102 y BOL/93/012 ha sido un proceso lento y difícil. Estos proyectos han tocado tres gobiernos sucesivos entre 1993 y 1999 (Paz Zamora, Sánchez de Lozada, Banzer) cada uno con una estructura ministerial diferente y con políticas diferentes en lo que se refiere al tema indígena. Además, el período 1994 –95 fue uno de intensa reforma legislativa en temas íntimamente ligados con las áreas de trabajo de los proyectos (Ley de Participación Popular, Ley de Reforma Educativa y otras). Esta situación, combinada con un diseño no muy satisfactorio del proyecto BOL/93/012 – más otras razones – llevó a que la ejecución de los proyectos tomó mucho más tiempo de lo previsto. El proyecto BOL/92/102 fue diseñado con una duración prevista de 2 años, pero en realidad estuvo en ejecución por 6 años. Las dificultades internas en el ente eje-

cutor gubernamental (SAE) fueron particularmente notables en 1996 y 1997, causando un estancamiento muy serio en la ejecución de los proyectos por más de un año.

La eficiencia de los proyectos ha sido relativamente baja también desde el punto de vista de la utilización de los recursos financieros. Una razón de ello es simplemente la extensión en el tiempo de los proyectos que a su vez tiene relación con los cambios de gobierno, de políticas y de marcos legales. Otra razón está en los frecuentes cambios de coordinadores de los proyectos y una muy notable debilidad que se ha observado en el plano del manejo puramente administrativo y de contabilidad.

No obstante su poca eficiencia, los proyectos han demostrado eficacia en algunas líneas de trabajo. Los objetivos relacionados con la información básica (Censo Rural Indígena y etnografías) han sido cumplidos en un grado satisfactorio. No se logró crear un Sistema de Capacitación para los pueblos indígenas, como era el objetivo, pero sí se pudo al final diseñar y ejecutar un programa de capacitación (sobre todo de Responsables de Planificación y Gestión Indígena – RPGI). Este programa tuvo la suficiente cobertura y calidad como para haber dejado rastros que pueden calificarse como elementos de un “impacto”. En algunos componentes, por ejemplo el de radiocomunicaciones, se puede observar claros beneficios de la intervención, aunque su perspectiva de supervivencia no es muy segura. En otros componentes, como el de plan de manejo del territorio weenhayek hay que constatar que lo que se logró fue algunos productos (sede social, estudio jurídico) pero ningún cumplimiento de objetivos.

En términos globales, el equipo de evaluación estima que los proyectos comentados arriba (o el programa indígena) han tenido un impacto en el sentido de que han contribuido a un acercamiento entre los pueblos indígenas de tierras bajas (o por lo menos algunos de ellos) y el estado y la sociedad boliviana. Han creado un mayor nivel de autoconfianza colectiva entre los indígenas y una mayor capacidad de formular y presentar demandas. El apoyo que el PNUD y Asdi ha brindado al Instituto Indigenista Boliviano, la SAE y el VAIPO durante estos años ha significado, sin duda, una contribución importante para que el tema indígena llegue a tener el espacio que tiene ahora en las agendas políticas y los trabajos de planificación del estado boliviano. De esta manera han justificado su existencia ampliamente.

Se recomienda que VAIPO tome medidas urgentes para rescatar e institucionalizar el programa de capacitación de RPGI. Asimismo se recomienda que PNUD, Asdi (y otras cooperaciones externas) continúen apoyando futuros proyectos y programas de desarrollo en beneficio de los pueblos indígenas de las tierras bajas. De hacerlo, sin embargo, será importante diseñar proyectos mejor estructurados y delimitados y buscar otras formas de gestión y gerencia de los mismos. En este sentido sería importante colocar las responsabilidades lo más cercanamente posible a los propios pueblos indígenas, sus respectivos gobiernos municipales y otros actores locales importantes. El aspecto económico-productivo debería recibir mucha atención en futuros proyectos.

1. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES

1.1 El Programa Indígena

El término “Programa Indígena” es, según indican los Términos de Referencia de esta evaluación (ver Anexo V), una expresión abreviada del “Programa Nacional para el Desarrollo Participativo y Armónico de los Pueblos Indígenas del Oriente, Chaco y Amazonía en Bolivia”. El Programa Indígena fue formulado entre fines de 1991 y principios de 1992, por el entonces Instituto Indigenista Boliviano (IIB). El objetivo de desarrollo del Programa ha sido “el logro de una capacidad asentada en las comunidades indígenas para que auto-gestionariamente aseguren el desarrollo sostenible de sus comunidades y territorios”.

Para poner en marcha el Programa Indígena, el PNUD aprobó en diciembre de 1992 – con financiamiento propio – el proyecto “BOL/92/102 – Apoyo al Programa Nacional para el Desarrollo Participativo y Armónico de los Pueblos Indígenas del Oriente, Chaco y Amazonía en Bolivia”. El proyecto BOL/92/102 tiene los mismos objetivos que el Programa Indígena, aunque – por otro lado – el documento de proyecto especifica tres resultados previstos con un grado de concreción algo mayor: Unidad de Gestión; Sistema de Información y Monitoreo; y “organizaciones indígenas fortalecidas”.

En marzo de 1994, el PNUD aprobó el proyecto “BOL/93/012 – Consolidación de la Información Básica y Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión de los Pueblos Indígenas del Oriente, Chaco y Amazonía”. Este proyecto ha sido financiado en su casi totalidad por la cooperación oficial sueca (Asdi) a través del mecanismo de costo compartido. Sus objetivos centrales han sido los indicados en el propio título del proyecto.

Paralelamente a los proyectos BOL/92/102 y BOL/93/012 se ha ejecutado otros proyectos de menor tamaño, que también son considerados como componentes del Programa Indígena. Estos son:

- ◆ “BOL/93/322 – Apoyo al Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas en Aspecto de Género” (proyecto nacional financiado con fondos del PNUD)
- ◆ “RLA/92/G31 – Proyecto Atlas de los Pueblos Indígenas de la Amazonía (proyecto regional financiado con fondos GEF)
- ◆ “RLA/92/G33 – Desarrollo Sostenible del Pueblo Tacana” (regional/GEF).

Todos los cinco proyectos han sido terminados, desde el punto de vista operativo, por lo cual no tenían ninguna actividad en ejecución en el momento de la evaluación. Los dos proyectos grandes están en proceso de cierre presupuestario y formal en 1999.

Según se desprende de los Términos de Referencia de esta evaluación, el PNUD considera que una evaluación del Programa Indígena debería ocuparse también, en alguna medida, de los “proyectos y/o programas significativos financiados por otros donantes (ej. DANIDA, GTZ)”.

1.2 La Evaluación

Con respecto al objetivo de la evaluación, los Términos de Referencia señalan que: “con el fin de cumplir con los requerimientos del financiador del proyecto BOL/93/012, el Gobierno de Suecia, y con los procedimientos del PNUD, se ha tomado en consulta con VAIPO la decisión de llevar a

cabo una evaluación final externa e independiente de los *proyectos BOL/93/012 y BOL/92/102*.... La evaluación tendrá como objetivo final un análisis profundo de los resultados e indicios de impactos logrados y las lecciones aprendidas que permitan la elaboración de recomendaciones...para lograr mayor eficiencia y éxito en el futuro desarrollo de proyectos y/o programas dentro del contexto de la problemática indígena.” En otra parte de los Términos de Referencia se dice que estos proyectos serán evaluados *dentro del contexto del Programa Indígena*.

Si bien los Términos de Referencia establecen en el texto citado arriba – y también en su título – que se trata de una evaluación de los proyectos BOL/93/012 y BOL/92/102, en el párrafo “Ámbito de la Evaluación” introducen también preguntas específicas relacionadas con los demás proyectos del PNUD y de otros donantes (citados en 1.1). Incluso, una de las preguntas (“elementos”) indicativos que se plantean en la Parte III de los Términos de Referencia dice: “¿Hasta qué nivel han sido alcanzados los objetivos del Programa Indígena...?”. Se percibe, entonces, una cierta ambigüedad respecto a si se debía evaluar los resultados y el impacto de BOL/93/012 y BOL/92/102 dentro del contexto del Programa Indígena o si se debía evaluar los resultados y el impacto del Programa Indígena.

En los primeros dos días laborables de la misión se llevaron a cabo reuniones de “briefing” separadas con cada una de las partes interesadas (VAIPO, PNUD y Asdi) y una reunión conjunta con todas ellas. En este momento temprano del trabajo, el equipo de evaluación todavía no había podido formarse una idea clara respecto a la definición práctica del concepto de Programa Indígena ni de la verdadera envergadura de éste, tal como lo terminan definiendo PNUD y VAIPO. Por tanto, no estuvo en una buena posición para perseguir una delimitación aún más estricta de las tareas específicas a realizar. Después de haber analizado en profundidad todas las experiencias del ejercicio de evaluación así como los comentarios de las tres partes sobre la versión preliminar del informe, el equipo llega a la conclusión de que, efectivamente, no se ha tratado de una evaluación del Programa Indígena sino de una evaluación de los proyectos BOL/92/102 y BOL/93/012. Así también lo indica el título del presente informe final. En el Capítulo 5 – Conclusiones, se hace un análisis más detallado de la problemática que, en opinión de los evaluadores, rodea la definición del Programa Indígena.

Independientemente de las consideraciones que se expresan en el párrafo anterior, en la reunión de “briefing” conjunta, se llegó a la conclusión que las áreas más importantes a analizar serían: i) resultado e impacto de las actividades de capacitación, y; ii) percepción de los beneficiarios (organizaciones e individuos indígenas) respecto a la utilidad y los efectos del Programa Indígena. Además, VAIPO hizo especial énfasis en que la evaluación debería ver más hacia adelante en el tiempo que hacia atrás; su interés particular en esta evaluación tenía que ver con la búsqueda de conclusiones y elementos que podrían ayudar a diseñar proyectos futuros en estos temas y a atraer cooperación externa adicional.

Para poder realizar las tareas descritas arriba, el equipo de evaluación debió trabajar en tres frentes: i) analizar la abundancia de documentación que un programa de este carácter, tamaño y duración termina produciendo; ii) entrevistar al mayor número posible de personas que tienen y que han tenido que ver con la gestión y operación de los proyectos en diferentes etapas, sobre un período de seis años y; iii) entrevistar el mayor número posible de personas a nivel de los beneficiarios.

El equipo de evaluación ha estado compuesto por tres personas:

- i) Lars Eriksson, Jefe de Equipo, contratado por Asdi por un período de tres semanas;
- ii) María Cristina Mejía, Consultora local, contratada por PNUD por igual tiempo;

- iii) María del Pilar Sánchez, Consultora local, contratada por PNUD por cuatro semanas (el tiempo adicional en este caso fue dedicado a búsqueda de documentación y otras tareas preparatorias).

En vista de la magnitud y la complejidad del trabajo a realizar, y teniendo en cuenta los límites de tiempo, el equipo de evaluación decidió hacer una máxima distribución de tareas entre sí, sin por ello perder el enfoque de trabajo en equipo. En cuanto a la separación de temas, el Jefe de Equipo tomó la responsabilidad principal de analizar el diseño y la gestión/administración de los proyectos y del Programa Indígena en su conjunto; la Consultora local, Sra. Mejía asumió el trabajo principal respecto al componente capacitación, y la Consultora local, Sra. Sánchez, se ocupó en primer lugar de los tres proyectos de pequeña escala y algunos componentes específicos de los proyectos grandes (componente “weenhayek”, radiocomunicaciones, etc.). También para la realización del trabajo de campo, es decir las visitas a las provincias, se decidió separar el equipo para lograr una mayor cobertura.

Cabe destacar que en la reunión conjunta de “briefing” se acordó ajustar el programa de trabajo indicativo que formaba parte de los Términos de Referencia. La decisión más importante – y absolutamente esencial para poder aprovechar las tres semanas de trabajo de manera racional – fue la de postergar la entrega del informe preliminar para los últimos días de la misión y extender el tiempo para revisión, comentarios y elaboración de la versión final. El Jefe de Equipo recibió los comentarios de VAIPO, PNUD y Asdi hasta el 30 de agosto y terminó la elaboración del informe final el 5 de septiembre.

El programa de trabajo acordado en la reunión de “briefing” del 20 de julio – y efectivamente realizado – se encuentra en el Anexo III al presente informe.

La mayor parte de las entrevistas en La Paz fueron realizadas por el equipo en su conjunto. Algunas, sin embargo, fueron hechas solo por el Jefe de Equipo (segunda entrevista con el Viceministro de VAIPO, Ex-Secretaria de SAE, personal de las Embajadas de Suecia y Dinamarca). El Anexo II de este informe contiene una lista de las personas entrevistadas. Las entrevistas con los beneficiarios tuvieron carácter semi-estructurado; en los otros casos se hicieron entrevistas abiertas (diálogo). El Anexo IV contiene un resumen de las principales preguntas que fueron planteadas, sistemáticamente, sobre diferentes temas y a diferentes categorías de entrevistados.

Siguiendo instrucciones recibidas en La Paz, el trabajo allí fue realizado principalmente en las oficinas de VAIPO, a pesar de que los Términos de Referencia señalan las oficinas del PNUD como lugar de trabajo. Sin embargo, hubo que hacer numerosas visitas a las oficinas del PNUD, debido a que buena parte de la documentación se encontraba ahí y, además, por una serie de gestiones administrativas.

La misión de evaluación desea expresar su más sincero agradecimiento a todas las personas de VAIPO, PNUD y Embajada de Suecia (Sección de Cooperación) que hicieron todos los esfuerzos posibles para facilitar información, realizar contactos, organizar visitas y ayudar en la logística del trabajo. Debido a la excelente disposición y amabilidad de todos y cada uno de estos funcionarios, la misión pudo realizar todas las actividades que se propuso. Asimismo, se agradece a todas las personas que dedicaron tiempo a contestar un sinnúmero de preguntas en las entrevistas, la mayoría de ellas de varias horas de duración. En este sentido, corresponde dar un reconocimiento especial a las ex-autoridades y ex-funcionarios” del Programa Indígena que terminaron su contacto con el mismo en diferentes etapas más o menos remotas y que, en la actualidad, tienen otras ocupaciones.

1.3 Limitantes de la Evaluación

El tiempo asignado a esta evaluación resultó ser claramente insuficiente en relación con el altísimo nivel de ambiciones y expectativas que se refleja en los Términos de Referencia. La escasez de tiempo es un fenómeno generalizado que afecta a prácticamente toda evaluación – tanto los clientes como los mismos evaluadores terminan la mayoría de las veces con una sensación de que un número menor o mayor de preguntas o inquietudes quedaron sin respuesta. Sin embargo, la presente evaluación puede considerarse como un caso extremo en este sentido. Al fin y al cabo, el Programa Indígena – en su más amplia definición – ha estado compuesto por cinco proyectos relacionados con Naciones Unidas y con la Cooperación Sueca y por varios otros proyectos de financiamiento bilateral. Estos proyectos han estado en ejecución durante un período de 6 años, tocando tres gobiernos bolivianos sucesivos y contando con un gran número de (ex)-coordinadores y (ex)-personal de diferente tipo. El Programa ha realizado actividades en un área geográfica sumamente extensa y fue imposible para el equipo de evaluación viajar a todos los lugares que deberían haber sido visitados para poder cumplir en un grado aún mayor con todas las exigencias de los Términos de Referencia. Los territorios de los weenhayek y los tacana son los ejemplos más relevantes de este dilema.

Obviamente, un programa de esta magnitud produce una cantidad muy grande de documentación que debe ser estudiada por los evaluadores¹. En este caso, el desafío para el equipo de evaluación no residió solamente en la cantidad de la documentación, sino además en su dispersión física y organizativa. La mayor parte de la documentación de los proyectos BOL/92/102 y BOL/93/012 se encontraba en las oficinas de VAIPO, guardadas sin orden en grandes cajas de cartón, debido a su reciente traslado de la última oficina de los proyectos, en locales del PNUD. Otra parte importante se encontraba en los archivos del PNUD. Finalmente, fue necesario también consultar los archivos de la Embajada de Suecia (Sección de Cooperación). En consecuencia, el análisis de documentación terminó siendo un trabajo muy consumidor de tiempo, no solamente en la fase de lectura sino además en el simple aspecto de *encontrar* los documentos que deberían² existir y que se percibían como potencialmente importantes. En ausencia de un registro único de toda la documentación de estos proyectos resultó imposible saber, a ciencia cierta, si al final se logró encontrar todos los documentos importantes o no.³

Finalmente, un factor limitante de la evaluación – en términos metodológicos – ha sido el hecho de que ninguno de los proyectos evaluados ha tenido un “estudio de base” que permitiese una verdadera comparación entre la situación “antes” y la situación “después” de los proyectos. Los documentos de proyecto tampoco contienen objetivos lo suficientemente cuantificados o concretizados (= indicadores) como para facilitar una determinación objetiva de impacto(s). Por lo tanto, las conclusiones a las que se ha llegado respecto al impacto de los diferentes componentes del Programa Indígena contienen una buena dosis de subjetividad. Se basan en un cierto número de observaciones directas, en opiniones emitidas por actores de los proyectos y por una selección comparativamente limitada de beneficiarios – y en un esfuerzo de analizar las convergencias y divergencias entre estas fuentes de información.

¹ El Anexo I contiene una “bibliografía” fuertemente condensada.

² No se pudo encontrar, en ninguna parte, una colección indudablemente completa de informes de progreso o de informes de reuniones tripartitas.

³ Un documento importante que el equipo de evaluación buscó pero que nunca pudo obtener fue el informe de “evaluación del Programa desde el punto de vista del *Programme Approach* (1997)”, a pesar de que este documento es mencionado explícitamente en los Términos de Referencia.

2. CONCEPTO Y DISEÑO DE LOS PROYECTOS

2.1 Introducción

En la etapa de diseño de cualquier proyecto X de cooperación internacional, el diseñador opera, en mayor o menor grado, con una serie de supuestos o hipótesis que tienen mayor o menor probabilidad de llegar a ser validados en el futuro. Cuando un evaluador analiza el diseño del proyecto X, varios años más tarde, en el marco de una evaluación ex-post, el evaluador ya puede ver si los supuestos iniciales se cumplieron o no. En otras palabras, el evaluador sabe mucho más que el diseñador sobre las condiciones reales en el entorno del proyecto y su desarrollo a lo largo de la ejecución del proyecto. Por lo tanto, cuando en lo siguiente se hace algunas críticas al diseño de los proyectos BOL/92/102 y BOL/93/012, éstas no deben interpretarse como críticas a las personas que formularon los proyectos sino más bien como críticas a las “obras” – hechas por personas que han tenido la ventaja de saber qué sucedió en realidad con tal o cual factor, sobre el cual el diseñador no podía más que hacer un pronóstico o una especulación más o menos inteligente. Obviamente, para el evaluador es muy difícil o imposible dejar de lado sus conocimientos adicionales de la realidad y retroceder a alguna suerte de igualdad de condiciones con el diseñador.

Teniendo en cuenta lo anterior, se procederá a continuación a analizar los conceptos y los diseños del “Programa Indígena” y de los proyectos BOL/92/102 y BOL/93/012. Asimismo se comentará las interrelaciones entre estos elementos.

2.2 EL Programa Indígena

La formulación del “Programa Nacional para el Desarrollo Participativo y Armónico de los Pueblos Indígenas de Oriente, Chaco y Amazonía en Bolivia” fue completada a principios de 1992. En el documento correspondiente constan como autores o responsables del mismo, el Ministerio de Planeamiento y Coordinación, el Instituto Indigenista Boliviano (IIB), la Confederación de Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).⁴

Uno de los insumos importantes para el diseño del Programa fue el Seminario-Taller de Consulta organizado por PNUD/IIB en Santa Cruz, en febrero de 1992. Aunque el Programa Indígena no hace ninguna referencia explícita al respecto, se puede suponer que para la preparación de este Programa se habría también tenido en cuenta los hallazgos y recomendaciones de una misión del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), que en diciembre de 1991 presentó su informe sobre una propuesta de proyecto para los pueblos indígenas de Beni.

El Programa Indígena hace referencia a un Plan Nacional para la Defensa y el Desarrollo Indígena, también elaborado por el IIB (en fecha no señalada). Por su título se puede suponer que este Plan se refiere a toda la población indígena en Bolivia. También el Programa Indígena, en sus capítulos básicos, se refiere a todos los pueblos indígenas u originarios, incluyendo los aymará, los quechua y dos etnias de población poco numerosa que se encuentran en las tierras altas. Luego, sin embargo, procede a diseñar objetivos y estrategias para un programa exclusivamente con los pueblos indígenas en las *tierras bajas*. Aquí parece importante anotar que el Programa Indígena es bastante escueto en su explicación del porqué se decide dirigir la atención en primer lugar a los indígenas

de las tierras bajas. Se limita a decir que: “...los pueblos indígenas (en las tierras bajas) tienen un mayor grado de vulnerabilidad”. La atención a los indígenas de la Región Andina se deja para una segunda fase, considerando que “las etnias que habitan en esta región, por la cantidad de sus integrantes y por las estructuras organizativas, no se encuentran en el (mismo) nivel de riesgo y vulnerabilidad.”

Al conversar sobre este tema con algunas de las personas entrevistadas por la misión, se ha escuchado diversas opiniones. Una es que si el programa hubiera estado dirigido a combatir la pobreza y la exclusión en forma más directa, debería haberse dirigido a los indígenas del altiplano, donde la pobreza es mayor que en el oriente, tanto en incidencia como en intensidad. Otra es que si bien – en tiempo reciente y actual – la pobreza, en sus distintos aspectos, es menos grave en la Amazonia, el Oriente y el Chaco que en el altiplano, “el país” se está moviendo hacia la zona oriental, por migración tanto de personas como de actividades económicas y es allí donde se debe actuar ahora para en el mediano y largo plazo poder lograr mayor gobernabilidad, equidad, protección de etnias amenazadas, protección del medio ambiente, aprovechamiento racional de los recursos nacionales e incluso, indirectamente, disminución de la pobreza. También se ha planteado que la vulnerabilidad de distintas etnias es inversamente proporcional al tamaño de su población, es decir que los grupos numerosos, como los aymará y los quechua, tienen mayor fuerza de supervivencia y mayor contacto o integración con el resto de la sociedad, siendo además, en buena medida, “campesinizados”.

La decisión de dirigir el Programa Indígena hacia las etnias de las tierras bajas fue – de hecho – ampliamente justificada, en opinión de los autores de este informe. No obstante, en el documento del Programa Indígena podría haber sido útil profundizar un poco más en el análisis de la cuestión tierras bajas vs. tierra altas para dejar más claro si su propósito principal era salvar a las etnias de las tierras bajas de la extinción o de la destrucción de sus culturas (proyecto de derechos humanos y protección de pueblos nativos); si era incorporarlos en la gestión y el desarrollo local conjuntamente con la población no indígena (proyecto de desarrollo local y de equidad); si era buscar un modelo de manejo sostenible del medio ambiente y los recursos naturales; si era alguna otra cosa; o si era todo a la vez. La misión ha captado algunas señales de que entre los múltiples actores que han estado involucrados en la ejecución del Programa Indígena, no ha habido siempre un total acuerdo respecto a la priorización de los indígenas de tierras bajas y que esto podría haber sido uno de los factores que contribuyeron al estancamiento de los proyectos BOL/92/102 y BOL/93/012, en 1996 y 1997.

2.3 Diseño del proyecto BOL/92/102

Después de haber jugado un rol proactivo en los trabajos de formulación de un “programa indígena” desde hace algunos años, el PNUD decidió en 1992 dar un apoyo prácticamente incondicional a las autoridades gubernamentales de Bolivia para poner el programa en marcha. Para este propósito se aprobó, el 16 de diciembre, el proyecto “BOL/92/102 – Apoyo al Programa Nacional para el Desarrollo Participativo y Armónico de los Pueblos Indígenas del Oriente, Chaco y Amazonia en Bolivia”. El proyecto contó, inicialmente, con una contribución propia del PNUD de 650.000 dólares (fondos regulares/TRAC), a lo cual se agregó la suma de 37.568 dólares de otros fondos del PNUD (Support to Technical Services) para ejecución por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Como organismo de aplicación del país anfitrión (organismo de ejecución), aparece el Instituto Indigenista Boliviano.

⁴ La misión ha tenido disponible una “versión preliminar” del documento, con fecha abril de 1992, la cual fue proporcionada por VAIPO como parte de su colección de documentos empastados.

El proyecto BOL/92/102 “copia” sus objetivos del Programa Indígena y hace referencia al Anexo A de este programa para una descripción detallada de sus actividades y resultados. Entonces, el objetivo central viene a ser: “...mejoramiento de las condiciones de vida de la población boliviana...logro de una capacidad en las comunidades indígenas para que auto-gestionariamente aseguren el desarrollo sostenible de sus comunidades y territorios...”. Como resultados (previstos) se establece: “...el fomento de la participación comunitaria para el logro de procesos autosostenibles y el mejoramiento de una infraestructura rural..”

En otra parte del documento de proyecto se encuentra un intento de especificación más concreta de los resultados esperados, que son:

- | | |
|--|--------------------------|
| 1. Una Unidad de Gestión implementada y funcionando | (62,5 % del presupuesto) |
| 2. Un sistema de información y monitoreo funcionando | (32,5 %) |
| 3. Organizaciones indígenas fortalecidas | (5 %) |

De esta distribución salta a la vista que lo que realmente se espera obtener con el proyecto BOL/92/102 es una base institucional y administrativa para el manejo de los proyectos que el mismo PNUD ya tiene en cartera y también, probablemente, para el manejo de “proyectos indígenas” con otras fuentes de financiamiento. En el marco de esta interpretación resulta sorprendente que se haya incorporado el aspecto de fortalecimiento de organizaciones indígenas, sobre todo cuando a este componente se dedica la insignificante porción de 5% del presupuesto.

También es interesante observar que en el documento de proyecto original (presupuesto A) se asigna más de la mitad de los recursos del PNUD a la línea misceláneos. Podemos suponer que se procedió de esta manera simplemente porque no era posible o conveniente especificar el destino final de estos recursos a priori, aunque la idea era de eventualmente usarlos para personal nacional, tal como resultó ser, al final.

La estrategia del proyecto es también ampliamente comentada en el documento de proyecto, dándose a entender que el proyecto pretende poner a disposición de la institución nacional ejecutora una importante cantidad de fondos para crear una Unidad de Gestión y para realizar actividades específicas. A pesar de todo el análisis que se hace, a final de cuentas no queda muy claro, si el proyecto tiene como propósito principal el de poner en marcha una Unidad de Gestión, el de fortalecer al IIB y sucesores o el de ejecutar actividades concretas. Si de hecho se trataba de crear una Unidad de Gestión, uno puede preguntarse: “¿gestión de qué?”. Por lo que la misión ha podido ver en la documentación existente, en el momento de aprobación del BOL/92/102, el Programa Indígena Nacional/PNUD no era nada más que este mismo proyecto. En este sentido, se podría haber hecho un esfuerzo para tener un diseño más claro y preciso del BOL/92/102, basado en un análisis más concienzudo de los problemas *inmediatos* que se quería solucionar. Esto no habría de por sí garantizado una ejecución más eficiente y efectiva del proyecto y sus proyectos asociados, pero podría haber dado un importante impulso en esa dirección. En resumen, el diseño del BOL/92/102 refleja un error conceptual que es bastante común para este tipo de proyectos: el de confundir los *objetivos del proyecto* con los *objetivos de la institución* que el proyecto pretende crear o fortalecer.

Por otro lado, el documento de proyecto hace un análisis muy detenido del tema sustentabilidad, en sus aspectos institucional, ambiental, económico y cultural. Reconoce explícitamente la debilidad de las instituciones nacionales y su poca capacidad de aportar económicamente al programa en el corto y mediano plazo. Pone sus esperanzas a nivel de aportes adicionales de la cooperación internacional.

En resumen, el diseño del proyecto BOL/92/102 parece reflejar claramente una situación en que el PNUD asigna una importancia muy grande al tema indígena y una fuerte disposición a contribuir

a iniciar un trabajo concreto en este plano mientras a la vez tiene mucha conciencia de que las condiciones en las instituciones nacionales correspondiente son muy débiles y que las perspectivas de sustentabilidad institucional y económica del proyecto no son particularmente halagadoras. Habiendo constatado lo anterior, el PNUD decide sin embargo, financiar este proyecto, con la esperanza de que las expectativas de otros aportes externos llegarían a realizarse y que, a fin de cuentas, la institucionalidad nacional se mostraría capaz de asumir su papel en este emprendimiento.

Los eventos reales en los años posteriores – hasta 1999 – han demostrado que el diseño del BOL/92/102 resultó ser excesivamente optimista, pero este no debe servir de base para criticar retrospectivamente lo que el PNUD decidió en el 1992. En opinión de los autores de este informe, hay casos en que una cooperación internacional debe comprometerse con iniciativas arriesgadas y aportar recursos a acciones que – como en este caso – no son realmente proyectos que cumplen con los requisitos del enfoque del marco lógico sino más bien comienzos de procesos largos y complejos cuyo rumbo y destino final no se puede prever, pero que de todos modos tienen que ser iniciados.

2.4 Diseño del proyecto BOL/93/012

En 1994 se hace realidad por lo menos una contribución externa adicional al Programa Indígena, la que consiste en un aporte de casi 1,5 millones de dólares de la Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional (Asdi). Estos fondos son puestos a disposición a través del mecanismo de costo compartido al proyecto del PNUD: “BOL/93/012 – Proyecto de Consolidación de la Información Básica y Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión de los Pueblos Indígenas del Oriente, Chaco y Amazonia.”

El proyecto tiene un gran número de objetivos inmediatos y resultados previstos. Los principales son, en forma resumida: Censo Indígena; Sistema de Capacitación (Centro Tumichucua); radiocomunicaciones; estudios jurídico-legales; plan de manejo del territorio weenhayek.

La “breve descripción” del proyecto que aparece en la página de cubierta del documento de proyecto dice que: “el presente documento tiene por objeto describir la asistencia técnica que brindará el Programa Indígena (BOL/92/102..”. Esta expresión demuestra que: i) para el PNUD, en ese momento, el Programa Indígena era lo mismo que el proyecto BOL/92/102, pero a la vez; ii) que se mantiene una separación conceptual entre el BOL/92/102 como proyecto general de apoyo a la gestión del programa y el BOL/93/012 que se ocupará de actividades específicas.

El documento de proyecto original (presupuesto A) tiene las particularidades de que señala como organismo de ejecución a la Secretaría de Asuntos Indígenas (SAI) – Ministerio de Desarrollo Humano y que plantea como fecha de inicio el 1 de noviembre de 1993, a pesar de que está firmado por el Secretario Nacional de Asuntos Etnicos, de Género y Generacionales (SNAEGG) el 10 de marzo de 1994. Esto parece ser un reflejo de los rápidos y frecuentes cambios institucionales y legales que caracterizan este período, y que han seguido afectando el proyecto también en los años posteriores.

Ahora bien, el que no se haya corregido datos fundamentales en la página de cubierta entre el momento de su preparación y el momento de su firma, no es lo más importante. Más digno de observación es el hecho de que el documento de proyecto no contiene ninguna referencia en absoluto al tema de la organización o los arreglos institucionales que debían regir el proyecto. Normalmente, un documento de proyecto del PNUD (y de otros cooperantes) contiene indicaciones respecto a las diferentes responsabilidades de las partes firmantes del proyecto e incluso reglas de juego más específicas respecto a los procesos de toma de decisiones operativas. Se podría tal vez sostener que, al tratarse de un proyecto de ejecución gubernamental, la definición de estos procesos era asunto in-

terno de la Secretaría Nacional, pero aún así es notable la total omisión del tema organizacional en el diseño de este complejo proyecto.

En cuanto a la estructura de objetivos, resultados y actividades, el diseño del BOL/93/012 es, desde el punto de vista formal, más claro y preciso que en el caso del BOL/92/102. En alguna medida esto se debe, seguramente, a que el proyecto se mueve en un terreno más firme, tratándose de acciones mucho más “prácticas” y fáciles de delimitar. Pero además, el documento de proyecto refleja un esfuerzo más grande de análisis de problemas y objetivos (enfoque de marco lógico).

No obstante, en el diseño del BOL/93/012 también se percibe algunas debilidades que, en términos reales, son más graves que en el caso del BOL/92/102. Si bien los dos grandes componentes, es decir la consolidación de la información básica (censo indígena y etnografías) y el fortalecimiento de la capacidad de gestión (sistema de capacitación, estudios legales), tienen una indiscutible relación lógica con el Programa Indígena y componen una estrategia coherente de por sí, se puede cuestionar la incorporación en este proyecto de acciones aisladas o puntuales como, por ejemplo, la relacionada con el territorio weenhayek.

En el documento de proyecto no se encuentra ninguna explicación lógica de porqué este proyecto debía dedicarse al tema de delimitación territorial y construcción de sede social para una sola etnia en particular (ya sea los weenhayek o cualquier otra). La justificación que VAIPO proporciona, varios años más tarde, es que el pueblo weenhayek presentó su demanda de delimitación territorial. El equipo de evaluación desconoce qué otras demandas pueden haber estado circulando en el momento de diseño del proyecto, pero uno puede atreverse a suponer que la demanda de los weenhayek no habría sido la única. Por otro lado, se sabe que una misión evangélica sueca ha trabajado con el pueblo weenhayek desde hace muchos años, y este hecho puede haber sido otra razón para incluir en el proyecto una acción específica con esta etnia. Desde el punto de vista del diseño lógico de un proyecto, ninguna de las dos argumentaciones tiene mayor validez.

Los comentarios anteriores llevan a la observación de que el proyecto BOL/93/012 adquiere, en algún grado, el carácter de “cajón de sastre”. Si bien sus componentes más importantes se derivan de un análisis de problemas y objetivos en dirección de lo general a lo particular (o de lo macro a lo micro), como corresponde, los diseñadores del proyecto no resistieron la tentación o las presiones para introducir elementos “suelos” en el cuadro.

La estrategia inicial de capacitación que pretendía crear un centro fuerte y duradero en Tumichucua parece haberse fundado en un análisis bastante deficiente de las condiciones reales para tal emprendimiento – de hecho, la idea fue abandonada en una fase temprana de ejecución del proyecto. Cuando el proyecto fue diseñado en 1993, el Centro Tumichucua pertenecía al Ministerio de Educación. En julio de 1994, con la promulgación de la Ley de Reforma Educativa pasó a ser propiedad del municipio. No se puede exigir que los diseñadores del proyecto debieran haber previsto este cambio, pero independientemente de cuál organismo era o iba a ser “dueño” del Centro de Tumichucua, el documento de proyecto no refleja ningún compromiso claro con nadie respecto a la responsabilidad económica por el mantenimiento y la operación del mismo. Solamente se señala que “el Centro de Tumichucua tendrá un Director Nacional y recibirá apoyo logístico y administrativo del Programa” y que “será lideralizado (sic) por un Comité conformado por representantes de las principales Centrales Indígenas.”

El documento del proyecto BOL/93/012 evita cualquier mención del tema de sustentabilidad, no solamente en lo concerniente al Centro de Tumichucua sino en términos generales. No se puede ver en este documento ninguna señal de que alguien haya pensado en cuál institución iba a encargarse a largo plazo del Sistema de Formación que se pretendía crear, ni en base a qué recursos. La evidente falta de preocupación por las condiciones de éxito actuales y futuras de este proyecto se refleja tam-

bién en el Capítulo F del documento donde se dice que “no existe riesgo alguno para la ejecución del presente proyecto”, y en el Capítulo G., donde se especifica entre las “obligaciones previas y requisitos” que se necesitará del “apoyo de la Secretaría de Asuntos Indígenas” y de “la voluntad política del gobierno de Bolivia” para distintos propósitos. Estos son planteamientos extraños. La Secretaría de Asuntos Indígenas es designada en el mismo documento como organismo ejecutor, por lo cual no es cuestión de que la SAI dé apoyo, sino de que tiene toda la responsabilidad del proyecto. La voluntad política del gobierno cooperante es un *sine qua non* para cualquier proyecto.

Cabe preguntarse, finalmente, si fue una decisión bien pensada la de hacer del BOL/93/012 un proyecto de ejecución gubernamental. En este punto, la duda no surge de las experiencias reales que se tuvieron en años posteriores sino de una consideración de los mismos factores que los diseñadores y tomadores de decisión ya conocían en 1993/94. Es cierto que el PNUD, desde hace muchos años y con buenas razones, ha fomentado la fórmula de ejecución gubernamental, reconociendo que en todo caso la responsabilidad fundamental de todo proyecto de cooperación internacional es del gobierno “receptor”, bajo cualquier fórmula de ejecución. Sin embargo, en el caso particular del Programa Indígena, debería haberse tomado en cuenta que la Secretaría Nacional de Asuntos Étnicos, de Género y Generacionales no era un ente gubernamental de larga trayectoria y con una base institucional bien establecida sino, por el contrario, un organismo recién creado en términos legislativos y que, en términos operativos, tenía que crearse a sí mismo, en los mismos momentos en que comenzó el proyecto BOL/93/012. Puesto que, de todos modos, la SNAEGG heredó el proyecto BOL/92/102 (de ejecución gubernamental), podría haber sido más prudente y realista buscar otro arreglo de ejecución para el BOL/93/012, a fin de evitar una sobrecarga gerencial y administrativa para la recién nacida Secretaría.

2.5 Compatibilidad con esferas temáticas del PNUD

Puesto que los Términos de Referencia de la misión plantean una pregunta respecto al tema de la compatibilidad entre los proyectos del Programa Indígena y las esferas temáticas del PNUD, cumplimos en contestarla, aunque nos parece que la respuesta es obvia. No parecería necesario hacer mayores esfuerzos de investigación para poder sostener que los objetivos de desarrollo e inmediatos de ambos proyectos evaluados se encuentran claramente dentro las esferas temáticas y las estrategias de cooperación del PNUD (y también de Asdi). Los dos proyectos apuntan al logro de una mayor equidad entre los pueblos indígenas y el resto de la población del país y un más alto nivel de gobernabilidad a través de una mayor y mejor participación de los pueblos indígenas en el gobierno y el desarrollo local. De ahí se derivan también – en principio – acciones y posibles efectos en las áreas de disminución de la pobreza, sostenibilidad del medio ambiente e incorporación del aspecto género en la planificación y ejecución de actividades de desarrollo.

3. GESTIÓN, COORDINACIÓN Y MONITOREO DEL PROGRAMA INDÍGENA EN SU FASE DE EJECUCIÓN

3.1 INTRODUCCIÓN

Este capítulo se refiere al Programa Indígena en un sentido limitado, ocupándose esencialmente de los proyectos BOL/92/102 y BOL/93/012. Las observaciones que se hacen a continuación se fundamentan en el estudio de informes y documentos de distinto tipo, y en entrevistas con diversas personas que en distintas etapas han tenido participación directa, a diferentes niveles, en la gestión y ejecución de los proyectos. Puesto que los proyectos estuvieron operando entre 1993 y 1998, muchas de estas personas ya no tienen nada que ver ni con los proyectos ni con el VAIPO – en algunos casos han pasado varios años desde que se separaron de este tema. En estos casos hay que tener presente que las informaciones que han dado a la misión pueden sufrir de la “selectividad de la memoria” que se produce por el paso del tiempo. De todas maneras es oportuno señalar la muy buena disposición de estas personas de reunirse con el equipo de evaluación y compartir sus conocimientos, experiencias y recuerdos.

El análisis toma en cuenta también comentarios hechos por algunos representantes de los beneficiarios de los proyectos.

3.2 EL ENTORNO POLÍTICO, LEGAL E INSTITUCIONAL DEL PROGRAMA INDÍGENA PNUD, 1993–1999

Antes de proceder a comentar la implementación y gestión del programa, es sumamente importante hacer un breve resumen de los múltiples cambios que se han producido en su entorno a lo largo de los años. Estos cambios tienen una estrecha relación con muchos de los problemas y dificultades que surgieron en la ejecución del programa.

Con sus seis años de vida, la ejecución del Programa Indígena ha tocado tres Gobiernos sucesivos. Comenzó en 1993 bajo el Gobierno Paz Zamora, atravesó todo el Gobierno de Sánchez de Lozada (agosto de 1993 – agosto de 1997) y continuó y terminó en el Gobierno Banzer.

El proyecto BOL/92/102 comenzó con el Instituto Indigenista Boliviano como ente gubernamental de ejecución, el cual fue sustituido en 1993 por la SNAEGG. En 1997, la SNAEGG fue sustituida por VAIPO. A esto hay que agregar que la etapa SNAEGG puede dividirse en dos mitades, con dos Secretarios diferentes. El proyecto terminó a principios de 1999.

El proyecto BOL/93/012 tiene la misma historia de entorno institucional, excepto que comenzó recién al principio de la etapa SNAEGG y terminó operativamente en 1998 (el Acuerdo entre el Gobierno de Suecia y el PNUD tenía vigencia hasta el 31 de octubre de 1998).

Además de los cambios a nivel de gobierno y de ministerios sectoriales, los años 1994–96 vieron la promulgación de una impresionante cantidad de nuevas leyes sumamente importantes, en áreas que tenían relación con el tema indígena. Naturalmente, esta ola de reformas pusieron a las instituciones públicas bajo enormes demandas de reacción, acción y adaptación:

- | | | |
|---|---------------|--|
| ◆ | Abril de 1994 | Ley de Participación Popular |
| ◆ | Julio de 1994 | Ratificación del Convenio sobre Diversidad Biológica |
| ◆ | Julio de 1994 | Ley de Reforma Educativa |

- ♦ Septiembre de 1994 Reglamento de las Organizaciones Territoriales de Base
- ♦ Febrero de 1995 Nueva Constitución Política del Estado
- ♦ Abril de 1996 Ley de Hidrocarburos
- ♦ Julio de 1996 Ley Forestal
- ♦ Octubre de 1996 Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (“Ley INRA”)
- ♦ Diciembre de 1996 Reglamentación Complementaria de las Leyes de Participación Popular y Descentralización Administrativa

Incluso por el lado de los actores internacionales hubo notables cambios. La Representación local del PNUD tuvo por lo menos una media docena de jefes entre 1993 y 1998, entre Representantes Residentes e interinatos de variada duración. En 1997, la Sección de Cooperación para el Desarrollo de la Embajada de Suecia se convirtió de oficina regional en oficina responsable solamente de la cooperación con Bolivia.

Finalmente, hay que señalar que el nivel de Coordinación del Programa Indígena también vio pasar seis o siete Coordinadores o encargados durante los seis años. Sin embargo, estos cambios no hay que verlos solamente como factores contribuyentes a la complejidad del programa sino también como consecuencias de la misma.

3.3 EJECUCIÓN DE LOS PROYECTOS BOL/92/102 y BOL/93/012

3.3.1 Ejecución financiera y formal del BOL/92/102

El documento de proyecto (presupuesto A) fue firmado el 16 de diciembre de 1992. Los archivos facilitados por el PNUD contienen una colección completa de las numerosas revisiones del presupuesto (más de 25) que han sido firmadas a lo largo de los años, terminando con la revisión AC, del 20 de abril de 1999. Cabe destacar que, por lo general, estas revisiones carecen de explicaciones y justificaciones de los cambios que se introducen. Se limitan a señalar que ciertas líneas del presupuesto reciben fondos adicionales y que otras se reducen.

El proyecto fue inicialmente aprobado para una duración de 4 años, pero en realidad llegó a tocar un período de 7 años. Se puede hacer una comparación entre el presupuesto original y lo realmente ejecutado, anualmente, como sigue:

	<i>Total</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>
Pres. A	650.000	290.000	170.000	100.000	90.000	-	-	-
Pres. AC	768.454	238.995	134.119	132.064	105.821	63.524	78.202	15.729

Este cuadro sugiere que la ejecución del proyecto avanzó en forma aceptable – pero no buena – durante los primeros tres o cuatro años, si se compara lo ejecutado con lo planificado, y tomando en cuenta que se trata principalmente de un proyecto de fortalecimiento (creación) institucional. En 1997, en cambio, se observa una notable reducción del ritmo de implementación. Esto coincide con observaciones de otro tipo que se hacen en varias partes del informe. En 1998 hay un repunte, por razones también comentadas en otros contextos.

En vista de la relativa lentitud del proyecto, llama la atención que el presupuesto total fue aumentado con unos 100.000 dólares durante el período de ejecución. Este aumento no se produjo en una

sola revisión, sino en varias ocasiones. El mayor aumento fue aprobado en noviembre de 1997 (76.780 dólares), siendo la justificación de que por el reciente y largo estancamiento del proyecto, el mismo requería ahora una “potenciación”. Este aumento se reflejó en las líneas de viajes, secretaria bilingüe y alquiler.

También es interesante comparar la distribución por componentes, entre el presupuesto original y el finalmente ejecutado:

	Pres. A; Total	Pres. AC; Total
Consultores internacionales	73.000	89.829
Apoyo administrativo		46.161
Viajes	20.000	76.051
Misiones		28.751
Personal nacional	106.000	407.578
Sub-contratos (sist. de traducc.)	50.000	2.585
Capacitación	30.000	49.499
Equipo	25.000	46.672
Misceláneos	<u>346.000</u>	<u>25.328</u>
Total	650.000	772.454 ⁵

En este cuadro cabe observar que el importante monto que en el presupuesto original fue asignado a “misceláneos” terminó siendo dedicado, en un 87%, a “personal nacional”. Se puede suponer que se asignó nada menos que 346.000 dólares a misceláneos inicialmente, porque no se podía (o no se quería) identificar su uso final desde el comienzo. Esto es, de por sí, un procedimiento perfectamente aceptable y hasta realista para un proyecto como éste, pero llama la atención que prácticamente nada de estos fondos hayan ido, eventualmente, a fortalecer otros componentes específicos que no sea personal nacional – por ejemplo capacitación. El componente sub-contratos no fue realmente ejecutado, aparentemente porque no se adquirió el sistema de traducción. Se gastó más de lo previsto en la línea “equipos”, pero aquí hay que observar que unos 25.000 dólares de esta línea fue utilizado para pagar alquiler de oficinas. Esto es también bastante notable: normalmente, la provisión de locales en un proyecto del PNUD es una responsabilidad fundamental de la contraparte nacional.

En el documento de proyecto original se encuentra una indicación en el sentido de que la contribución del PNUD sería dedicada a tres componentes:

1. Unidad de Gestión	375.000 dólares
2. Sistema de información/monitoreo	195.000
3. Organizaciones indígenas fortalecidas	<u>30.000</u>
Total	600.000

Ni el propio presupuesto inicial, ni las sucesivas revisiones, permiten – por su formato establecido – determinar con certeza si se cumplió con esta distribución o no. Sin embargo, si finalmente se gastó 6,5% del presupuesto total en capacitación, contra un 5% previsto, se podría decir que el punto 3 fue adecuadamente cubierto. No es posible decir nada seguro respecto a la distribución final entre componentes 1 y 2 (sin hacer un análisis minucioso de las características del personal nacional que

⁵ La diferencia que se observa entre el total del Presupuesto AC desglosado por año y desglosado por componente, se debe a particularidades formales del material consultado. Por la poca magnitud de la diferencia, la misión no ha invertido tiempo en “buscar el error”; el mismo no altera las conclusiones del análisis. - Este misma situación se presenta también en el análisis del BOL/93/012.

fue contratado). Pero se tiene una fuerte sensación de que el componente 1 consumió proporcionalmente más de lo previsto.

El análisis de la estructura de los presupuestos y los gastos reales de este proyecto – tanto en sentido temporal como sustantivo – indica que el BOL/92/102 no ha sido nunca un verdadero proyecto sino más bien una asignación financiera para un proceso de difícil pronóstico previo. Este enfoque es a veces aceptable o hasta necesario y podría – en principio – considerarse como tal en este caso. No obstante, se debe ver como una clara debilidad el que no se haya hecho nunca una verdadera revisión o evaluación sustantiva del proyecto durante sus más de seis años de ejecución, ni siquiera en 1997, cuando sobran las razones para hacerlo.

3.3.2 Ejecución financiera y formal del BOL/93/012

El documento de proyecto (presupuesto B) fue firmado el 10 de marzo de 1994, aunque incorporó gastos hechos en 1993. Los archivos facilitados por el PNUD contienen una colección completa de las numerosas revisiones del presupuesto, terminando con la revisión U, del 20 de abril de 1999. Estas revisiones tienen la misma deficiencia que se ha comentado en el caso del BOL/92/102, es decir una gran ausencia de explicaciones o justificaciones técnicas/sustantivas.

El proyecto fue inicialmente aprobado para una duración de 2 años (afectando 3 años presupuestarios), pero en realidad llegó a tocar un período de 7 años, en cuanto a contabilidad de gastos. Se puede hacer una comparación entre el presupuesto original y lo realmente ejecutado, anualmente, como sigue:

	<i>Total</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>
Pres. B	1.456.270	50.550	1.206.920	198.800	-	-	-	-
Pres. U	1.562.133	14.417	355.675	289.297	323.797	211.707	350.647	16.593

Del cuadro se puede ver que el presupuesto total fue aumentado con 100.000 dólares y algo más durante la ejecución del proyecto. La suma de 100.000 fue agregada para financiar el trabajo de producción de etnografías. Pero la observación más importante que se puede hacer, se refiere a la enorme discrepancia que hay entre el ritmo de ejecución planificado y el finalmente realizado. Sin duda, esta diferencia surge, por un lado, de una planificación inicial poco realista y, por el otro lado, de la ineficiencia en la gestión del proyecto. Aquí, igual que en el caso del BOL/92/102, el estancamiento en las actividades que comenzó en 1996 y que cubrió más de la primera mitad de 1997, se refleja también en los gastos reportados para 1997. Sin embargo, comparando la reducción del ritmo de gastos con lo que se ha percibido como reducción en las actividades, la disminución en los gastos resulta sorprendentemente pequeña.

Comparando la distribución por componentes, entre el presupuesto original y el finalmente ejecutado, se tiene el siguiente cuadro:

	Pres. B; Total	Pres. U; Total
Asesor Técnico Principal (Censo)	120.000	108.000
Experto jurídico	20.000	20.000
Experto capacitación	—	8.000
Personal apoyo administrativo	43.600	87.138
Viajes	202.640	95.198
Misiones	10.000	5.500
Personal nacional	197.500	390.419
Sub-contratos	45.000	69.109
Capacitación	133.730	411.772
Equipo	517.450	216.901
Misceláneos	<u>166.350</u>	<u>144.233</u>
Total	1.456.270	1.556.270

La variación más importante que se presenta en la distribución de recursos por componente, entre lo planificado y lo finalmente ejecutado, está en la línea de equipos. El hecho de que se gastó poco más de la mitad de lo previsto en equipos tendría que ver con la interrupción de los trabajos en Tumichucua y la reorientación de la estrategia de capacitación. En efecto, los gastos reales en capacitación terminaron siendo mucho más grandes de lo previsto. El otro ahorro en equipos terminó, básicamente, co-financiando una duplicación en la línea de personal nacional.

En vista de las sucesivas prolongaciones del proyecto y los cambios que se iban produciendo en las estrategias de trabajo, los cambios de distribución de los recursos que son señalados arriba, no merecen mayores comentarios. Solamente puede preguntarse si los recursos efectivamente gastados en el Centro Tumichucua, antes de que se decidió trabajar de otra manera, deben considerarse como una inversión perdida o no. Una respuesta definitiva a esta pregunta queda pendiente de lo que pueda pasar en el futuro con este centro y con cualquier intento de revivir el programa (no sistema) de capacitación que el Programa logró crear.

3.3.3 Gestión, coordinación, administración y monitoreo

Por falta de tiempo y acceso rápido a información escrita y verbal sobre lo realizado anteriormente, con el IIB como ente ejecutor, el siguiente análisis comienza con la etapa SNAEGG/SAE, que se inició con el cambio de gobierno en agosto de 1993.

Como se ha señalado anteriormente, la SNAEGG y su Subsecretaría de Asuntos Étnicos nacieron en este momento. Según testimonio de la Subsecretaria que ocupó el cargo durante los cuatro años siguientes, la SAE “recibió” el Programa Indígena sin mayor inducción y sin mayor capacidad propia para hacerse cargo del mismo rápidamente, para adueñarse de los trabajos que ya estaban en marcha y para planificar las actividades futuras. Como aspecto importante de la cooperación Suecia/PNUD, la Subsecretaria ha señalado que ésta fue fundamental para poner en marcha la SAE, desde diferentes puntos de vista, incluyendo elementos tan básicos como equipamiento de las oficinas.

La Coordinadora del Programa más antigua que la misión pudo entrevistar⁶, asumió su función a principios de 1995 y quedó en el puesto hasta octubre de 1996. Según la información dada por ella misma y que no contradice otras fuentes de información, dedicó esfuerzos a poner orden administrativo en el Programa, a tratar de aclarar los objetivos y las estrategias del mismo y a iniciar o con-

⁶ En la memoria institucional del programa no se pudo encontrar una información precisa sobre los/las coordinadores/as anteriores, pero se entiende que hubo dos en el período 1993 - 94, incluyendo un “coordinador internacional” durante los primeros 12 meses.

tinuar diversas actividades concretas. En esta etapa hubo mucha discusión sobre el enfoque de capacitación y, al fin, se logró formular un programa de capacitación para dirigentes indígenas, sobre la Ley de Participación Popular, otros temas jurídicos, etc. También se trabajó con la delimitación de tierras de los “weenhayek”; se hizo una consultoría sobre la ubicación de equipos de radiocomunicación y se concluyó el trabajo del Censo Indígena.

Según testimonios de muchas personas entrevistadas, incluyendo algunos de los mismos actores centrales del Programa, la etapa SNAEGG/SAE fue un período de enormes dificultades de colaboración y coordinación interna en el ente gubernamental ejecutor del proyecto. No parece haber habido casi ningún entendimiento y sinergia entre el nivel de Coordinador(a), el nivel de Subsecretaria y el nivel de Secretario Nacional, especialmente después de que el segundo Secretario asumió funciones en 1996. Es aquí donde se produce el ampliamente comentado estancamiento del proyecto que duró hasta el cambio de gobierno y la desaparición de SNAEGG/SAE en agosto de 1997. Cuando la Coordinadora se retiró del Programa no se nombró ningún reemplazante, y el Programa fue “coordinado” por el Administrador (oficial administrativo) hasta agosto de 1997, cuando tuvo lugar el siguiente cambio de gobierno.

Simultáneamente con el cambio de gobierno y la sustitución de SNAEGG/SAE por el VAIPO, se logró nombrar un nuevo Coordinador del Programa y un nuevo Coordinador del BOL/93/012. Según testimonios de estas mismas personas, corroborados en grandes rasgos por otras fuentes de información, este fue el momento en que por el poco tiempo que quedaba del Programa (en sentido de vigencia del Acuerdo entre el Gobierno de Suecia y el PNUD), hubo que hacer un trabajo “relámpago” para retomar el tema de la capacitación y efectivamente realizar algunos cursos. Los mencionados Coordinadores sostienen que sus predecesores no habían dejado ninguna información ordenada que les facilitara el arranque del Programa de nuevo. Asimismo, igual que la Coordinadora mencionada anteriormente, este nuevo Coordinador también tuvo, según sus propias palabras, que poner orden administrativo en el Programa y tratar de subsanar una serie de irregularidades administrativas y financieras.

Entre agosto de 1997 y abril de 1998 se logró, finalmente, realizar los programas de capacitación que son comentados en el Capítulo 4 del informe. De esta manera, el Programa pudo al fin llegar a alguna suerte de terminación de una obra concreta. Evidentemente, a nivel directivo del recién creado VAIPO se hizo un esfuerzo serio y concreto para reactivar los proyectos y en esto se tuvo éxito, dentro de las severas limitaciones de tiempo que ya se hacían sentir.

Por otro lado, desde el mismo nivel directivo de VAIPO se ha planteado al equipo de evaluación que la actividad más importante que se realizó en esta etapa – el programa de capacitación – no tomó en cuenta la nueva política nacional indígena (Desarrollo con Identidad) que este mismo Viceministerio había venido elaborando desde el momento de su inauguración⁷. Tampoco se habría podido lograr una contribución del programa indígena a la elaboración de la política. Puesto que este mensaje ha sido transmitido con una notable insistencia, es necesario comentarlo. Al respecto, la opinión de los evaluadores es que la nueva política nacional indígena es precisamente eso – es decir una política o una estrategia grande y no un plan operativo. No vemos fácilmente que se podría juzgar la adaptación de este programa de capacitación, relativamente limitado, sin antes pasar por etapas o niveles intermedios de análisis donde se operacionalice la estrategia – acciones que, hasta donde sabemos, todavía no han sido tomadas. Por otra parte, si efectivamente fuera correcto decir que el programa de capacitación no ha sido adecuado para la nueva política nacional indígena y que el programa indígena no colaboró en la preparación de la misma, la responsabilidad de esta

⁷ Sobre todo se considera que el contenido de la capacitación tuvo un sesgo exagerado hacia el estudio de las leyes, en desmedro de temas de gestión local y economía/producción.

situación tendría que ser del propio VAIPO, puesto que este Viceministerio es el ente ejecutor del proyecto BOL/93/012. Cualquier otra conclusión implicaría que VAIPO, en ciertos momentos o en ciertos temas, estuviera viendo el proyecto como un cuerpo ajeno, fuera de su control.

Las largas entrevistas que la misión ha tenido con un buen número de actores internos y “externos” del Programa han estado llenas de comentarios muy precisos sobre la actuación y actitudes de una y otra persona y de uno u otro ente relacionado con el Programa. Consideramos que sería irrelevante para el propósito de la evaluación, y hasta contraproducente, entrar en detalles en esta área. Sin embargo, se puede decir que buena parte de los comentarios escuchados han apuntado en una misma dirección; uno de los rasgos más comunes de las entrevistas con ex-coordinadores y otras personas estrechamente ligadas con la ejecución del “programa” y los proyectos ha sido el grado de frustración que han expresado sobre la falta de colaboración entre actores clave – en distintas combinaciones según diferentes épocas – sobre la falta de continuidad y sobre el “desorden” administrativo. Sin duda, se ha escuchado también “versiones” sobre puntos específicos que no necesariamente han contribuido a un análisis objetivo de las dificultades que ha habido en diferentes momentos y las controversias que se han presentado en diferentes niveles y direcciones – versiones que son imposibles de verificar o refutar. Tratando de hacer una síntesis del cuadro general que se ha pintado y, sobre todo, de sentar bases para algunas conclusiones y recomendaciones que sean de importancia para el futuro, se puede decir lo siguiente.

La SNAEGG/SAE mostró grandes debilidades como ente ejecutor gubernamental y hubo una evidente falta de claridad respecto a la distribución de competencias entre la “Unidad de Gestión” del Programa, por un lado, y la institución por el otro lado. Igualmente hubo graves problemas entre diferentes niveles jerárquicos dentro de la institución. En VAIPO también parece haber existido algunos problemas de distribución de roles o de coordinación entre los proyectos y el propio Viceministerio. El comentario hecho anteriormente sobre la supuesta incompatibilidad entre el programa de capacitación y la nueva política indígena es un reflejo de esta situación.

En la etapa SNAEGG/SAE hubo un gran desorden administrativo y financiero en el Programa, el cual es amplia y profundamente analizado en los Informes de Auditoría Externa de 1996, 1997 y 1998. Especialmente la auditoría correspondiente al año 1996 revela una gran cantidad de incumplimientos de los procesos administrativos y contables establecidos y un manejo muy insatisfactorio de las finanzas del Programa. Los procedimientos de contratación de consultores es uno de los aspectos que más observaciones reciben. Las auditorías de 1997 y 1998 reflejan un creciente mejoramiento en estos aspectos, pero aún quedan asuntos viejos por regularizar y se ha cometido algunos errores nuevos también en estos años.

La actuación del PNUD a lo largo de la ejecución del Programa Indígena ha sido objeto de muchos comentarios de distinta índole, a veces aparentemente contradictorios. La mayoría de las veces se le acusa al PNUD de no haber prestado suficiente atención al Programa, es decir de no haber cumplido bien con su responsabilidad de monitoreo y seguimiento. Esta misión comparte este criterio en alguna medida, como puede verse entre los comentarios sobre diseño de los proyectos y sobre la falta de intervenciones más enérgicas y serias en los momentos más críticos del Programa (ausencia de evaluaciones y revisiones en profundidad). Asimismo parecería correcta la observación de que el PNUD ha mostrado alguna lentitud y despreocupación en lo que se refiere al tema de informes. Por el otro lado, se ha dicho también que el PNUD se ha apropiado demasiado del proyecto en algunos períodos y que, a veces, las organizaciones indígenas habrían tenido la idea de que el personal del proyecto eran funcionarios del PNUD y no de SAE/VAIPO. Sobre este último punto, la misión no dispone de elementos de juicio como para confirmarlo ni rechazarlo.

La cooperación sueca parece haber jugado bien el papel que le ha correspondido. En lo que se refiere a Asdi, la misión no ha encontrado evidencias de ninguna intervención en especial de este organismo, antes de 1996. Si efectivamente no ha habido ninguna, esto sería lógico, puesto que al hacer su contribución en forma de costo compartido a un proyecto del PNUD, Asdi ha delegado la gestión del proyecto a este organismo. Mientras no se presentaban razones muy particulares para preocuparse del proyecto, era suficiente para Asdi participar en reuniones tripartitas y revisar los informes de avance. Cuando el proyecto empezó a sufrir de problemas cada vez más graves, hacia fines de 1996, Asdi sí comenzó a seguirlo más de cerca. Hay documentación escrita comprobando que, por lo menos a partir de mayo de 1997, Asdi empezó a tomar medidas fuertes para sacar el Programa de su empantanamiento y es muy probable que esto fue un factor importante detrás del resurgimiento del mismo a partir de agosto de ese año.

La única acción que Asdi tal vez podría haber hecho mejor de lo que hizo es la de haber realizado una evaluación más concienzuda del diseño del proyecto BOL/93/012, antes de asumir el financiamiento del mismo.

4. ACTIVIDADES, RESULTADOS E IMPACTO DEL “PROGRAMA INDÍGENA”, POR COMPONENTE

4.1 Introducción

En este capítulo se analiza, en primer lugar, los proyectos BOL/92/102 y BOL/93/012 y en segundo lugar, en un grado más limitado, los proyectos BOL/93/322, RLA/92/G31 y RLA/92/G33. No se ha estudiado ninguno de los proyectos financiados por otros cooperantes. Las razones de esta selección, priorización y exclusión son comentadas en el Capítulo 1. Introducción y antecedentes. Cabe repetir que la principal de esas razones ha sido sencillamente las limitaciones de tiempo.

También es importante aclarar que en este capítulo no se hace distinción entre los proyectos BOL/92/102 y BOL/93/012, puesto que para efectos de realización de actividades de desarrollo, los dos han confluído. La función del BOL/92/102 ha sido la de proporcionar apoyo administrativo y financiamiento a las actividades concretas del BOL/93/012.

4.2 BOL/93/012 – El Componente de Capacitación

4.2.1 Antecedentes y escenario

Los antecedentes del componente de capacitación del proyecto BOL/93/012 se encuentran en el proyecto “Pueblos Indígenas del Beni” apoyado por el PNUD y realizado por FIDA, por encargo del Gobierno boliviano, a través del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA) y el Instituto Indigenista Boliviano (IIB).

La concepción del proyecto Gobierno/FIDA influyó permanentemente en los lineamientos del Programa Indígena respecto a la educación bilingüe, la apropiación del Centro de Tumichucua (CT) a favor de los pueblos indígenas y el mejoramiento de sus oportunidades de educación. Sin duda, el hecho de que el mismo fuera elaborado antes de las reformas del estado de segunda y tercera generación, particularmente las de descentralización, habrá tenido consecuencias en el desarrollo ulterior del mismo.

Las actividades de capacitación y formación indígena del BOL 93/012 se iniciaron en el marco de lo que la anterior gestión de gobierno (Paz Zamora) llamó el “fortalecimiento y desarrollo de los pueblos indígenas”, que era un objetivo de su política de fortalecer las capacidades de los pueblos indígenas en la *gestión de su propio desarrollo*.

La SAE planteó una estrategia llamada “Estrategia nacional de apoyo al desarrollo de los pueblos indígenas” dirigida a institucionalizar las políticas públicas y el reconocimiento a los derechos indígenas, el fortalecimiento de sus capacidades de participación y la información tendiente a eliminar la discriminación de estos grupos, para lo cual puso en marcha tres proyectos, uno de los cuales se denominó el “Sistema Nacional de Capacitación y Formación Indígena”. Mediante éste se esperaba “fortalecer las capacidades indígenas de participación y ejercicio de sus derechos y de definir e implementar estrategias de desarrollo, alternativas económicas y sistemas de manejo sostenible de los recursos naturales, a partir de las bases culturales y organizativas de cada pueblo”.

La SAE menciona en 1997 que el apoyo de Asdi fue un apoyo efectivizado en relación con el programa promovido por el PNUD y que había cubierto el Censo Indígena de las Tierras Bajas, el establecimiento del Sistema Nacional de Capacitación y Formación Indígena de Tumichucua

(SNCFIT) y el desarrollo de algunas experiencias piloto. La SAE preveía entonces que el apoyo de Asdi se centraría, en el futuro, en continuar el desarrollo del SNCFIT⁸.

A partir de agosto de 1997 el actual gobierno, a través del VAIPO, retomó el componente de capacitación del proyecto en sus aspectos operativos y, al mismo tiempo inició la preparación de su “Visión Estratégica”, que es un planteamiento compatible con el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social. La actual política sectorial forma parte de los pilares de equidad y oportunidad de la estrategia gubernamental, los que para alcanzar los objetivos sociales propuestos, se apoyan en estrategias diversas, entre las cuales las de educación y capacitación tienen un rol importante.

La nueva política sectorial plantea acciones coordinadas entre varios niveles gubernamentales y no gubernamentales para el desarrollo social, cultural y económico de los pueblos indígenas, así como en estrategias de corto y de largo plazo. La propuesta actual del VAIPO incorpora entre los “desafíos” asumidos varios componentes que implican acciones educativas, formativas y de capacitación. Es el caso de las acciones previstas, entre otras, destinadas a “sensibilizar, fortalecer capacidades personales, comunitarias, organizacionales y colectivas de la sociedad indígena, incrementar la participación indígena y originaria en las decisiones de desarrollo con identidad”⁹.

4.2.2 Fase operativa 1993–1997

Al inicio de la gestión de gobierno 1993–1997, los proyectos PNUD apoyaron las actividades iniciales de la SAE. El componente de capacitación, si bien mantuvo las principales líneas de acción del proyecto Gobierno/FIDA, más adelante tuvo un giro lógico respecto al proyecto inicial. En el año 1994 se promulgó la Ley de Participación Popular y se formuló la concepción de *desarrollo* del país en general. Ahora el caso de los pueblos indígenas quedó también directamente asociado al tema de la *participación*. Por tanto, el personal asignado al Programa Indígena invirtió tiempo en tareas de coordinación con la Secretaría de Participación Popular. La capacitación de los Responsables de Planificación y Gestión Indígena (RPGI) tuvo como propósito precisamente el potenciarlos para que pudieran jugar un papel protagónico en el proceso de implementación de la Ley de Participación Popular.

La primera actividad operativa fue la rehabilitación del Centro Tumichucua. Se concluyó las obras civiles programadas, se equipó algunos ambientes y se contrató a un responsable. En el Centro Tumichucua se llevó a cabo una sesión de capacitación y su habilitación posibilitó el desarrollo de los cursos de Bachillerato Pedagógico, apoyados por DANIDA.

El Centro Tumichucua es un lugar de gran belleza, con un lago natural y una isla al centro. Tiene una veintena de construcciones repartidas en un enorme terreno a 20 minutos de distancia de Riberalta, con un camino bueno. Actualmente, la mayor parte de las construcciones están deterioradas. Algunas han sido mejoradas con recursos del Programa pero se advierte la falta de mantenimiento en general. Muchas construcciones están ilegalmente ocupadas por lugareños que aprovechan el descuido del Municipio. El equipamiento que el Programa proporcionó está en uso.

El riesgo de ocupación ilegal del Centro Tumichucua aumentará en agosto del presente año por cuanto concluye el curso de Bachillerato Pedagógico y debido a que, hasta donde se nos informó, no hay un nuevo contingente de estudiantes que lo ocupe.

En lo que se refiere al Plan de Capacitación, la SAE actuó en dos direcciones en la primera etapa, en ausencia de un plan ajustado al contexto nuevo que planteaba su reciente creación:

⁸ SAE, 22.2.97

⁹ MDSP, VAIPO: Desarrollo con Identidad, Política Nacional Indígena y Originaria, 1998

1. Intentó formular un plan de capacitación, para lo cual dio lineamientos y contrató dos consultorías. Los resultados de estas consultorías son disímiles y no parecen haber respondido a los lineamientos dados.

La primera consultoría produce una formulación factible e interesante de acciones de capacitación, aunque minimiza el nuevo contexto de reformas. Esta propuesta no parece haber satisfecho por cuanto se contrata una segunda consultoría.

La segunda consultoría propone un Sistema Nacional de Capacitación para los Pueblos Indígenas, a ser establecido mediante un Decreto. Es coherente con la Ley de Reforma Educativa (LRE) y en materia presupuestaria plantea, a futuro, la participación de Prefecturas y Municipios. En lo inmediato propone que el apoyo técnico y financiero para el sistema dependa de un Fondo, alimentado en principio por la cooperación internacional. Por otro lado, asigna a la SNE las competencias que le corresponden, como la autorización y supervisión de las actividades de formación y/o capacitación dirigidas a los indígenas y/o a docentes que sean preparados para la misma. La revisión documental muestra que esta consultoría no recibió la conformidad de la SAE hasta enero del 1997. No se ha podido establecer si posteriormente la obtuvo.

2. La otra decisión de la SAE fue pragmática y permitió iniciar acciones de capacitación en el año 1995. La Coordinadora en esta etapa informa que en ausencia de un plan readecuado al nuevo contexto lo que se hizo fue “reaccionar frente a la coyuntura” que en ese momento estaba tensionada por las primeras elecciones municipales en 311 municipios de Bolivia. El contenido de las acciones de capacitación de ese año tiende a informar a los pueblos indígenas sobre las reformas en curso y a facilitar su participación en un nuevo contexto de poder local. Los participantes fueron dirigentes indígenas nombrados por sus comunidades. En cuanto a los contenidos, el primer curso incorporó cuatro componentes: jurídico, administración municipal, legislación y ley de tierras.

No existe información documental sobre la capacitación impartida en este período, pero se pudo constatar en las entrevistas realizadas que el número de eventos de capacitación ascendió a tres y que asistieron alrededor de 60 representantes indígenas del Chaco y Oriente. La coordinación del Programa en esa época capitalizó como resultado de esta capacitación el hecho de que candidatos indígenas ganaron puestos en cinco Alcaldías. Quizás fue por esta razón que el proyecto trató, posteriormente, de ayudar a los Municipios en su proceso de fortalecimiento (Ver acápite 4.6).

Paralelamente a la realización de estas acciones de capacitación, no exentas de contradicciones conceptuales, procedimentales y de conflictos de autoridad al interior mismo de la SAE, esta Secretaría había ido desarrollando su propia visión sobre los pueblos indígenas de las tierras bajas.

En 1997 la SAE definía su *visión* en los siguientes términos: a) que las estructuras y unidades organizativas indígenas sean reconocidas y articuladas en el nivel municipal y; b) que las organizaciones indígenas cuenten con capacidades para la gestión de su desarrollo y participación en el marco municipal. Señalaba como *oportunidades* el contexto de reformas y la responsabilidad municipal de atender las necesidades indígenas, así como las bases legales, entre las que se mencionaba el “decreto de creación del Programa de Capacitación y Formación Indígena de Tumichucua”¹⁰ y las experiencias de capacitación apoyadas por Asdi que serían un insumo para la definición de metodologías y experiencias piloto.

¹⁰ Conseguir la promulgación de este decreto (no sabemos si en su forma original) forma aún parte del plan operativo en el año 1997.

Como *obstáculos* se señalaba factores de orden institucional, particularmente la falta de coordinación y las dificultades de relacionamiento tanto al interior de la SNAEGG como con otras Secretarías, particularmente la de Participación Popular pero también la de Educación. También se mencionaba factores inherentes a las organizaciones y pueblos indígenas. Lo anterior hizo que la atención de la SAE se concentre en el tema de tenencia de la tierra, descuidándose la descentralización de servicios hacia prefecturas y municipios¹¹.

Justamente a raíz de los conflictos de coordinación interna de la SAE, el componente de capacitación atravesó durante la etapa comprendida entre fines de 1996 y agosto de 1997 por una especie de recesión, en la cual estuvo acéfalo el cargo de coordinador del Proyecto. En esta etapa, sin embargo, se realizó acciones de capacitación para el fortalecimiento municipal, planificadas por la coordinación anterior.

4.2.3 Fase operativa 1997–1998

En cuanto a las acciones realizadas en el nuevo período gubernamental (1997–) éstas fueron de cierre y se desarrollaron con dos particularidades. En primer lugar, las actividades de capacitación llegaron, con bastante eficiencia, a los beneficiarios, el número de eventos y de horas aula fue el más intensivo en la vida del Programa y su alcance geográfico fue equilibrado. En segundo lugar, en cuanto a los contenidos, se siguió la línea inicial: énfasis en la participación indígena en el ámbito municipal, gestión y algunos otros módulos inspirados en un diagnóstico a nivel de base, con inclusión de los temas de género y oratoria.

El Coordinador nacional de esta época informa que también existía la intención de avanzar en el tema de la educación formal destinada a la población escolar indígena, pero que no se obtuvo la venia del sector Educación. En cuanto a la capacitación también se esperaba que dicho sector autorizara la certificación de los cursos, lo cual no fue posible.

Las actividades de capacitación, en esta etapa, se desarrollaron con una metodología interesante: una buena carga horaria, horas aula de tipo presencial combinadas con trabajo de campo y aplicación de conocimientos adquiridos al análisis de temas comunitarios. La evaluación de la capacitación fue bastante completa: diagnóstico, inicial y final. No se ha podido constatar si hubo utilización de medios audiovisuales, pero la existencia de materiales tipo transparencia hace suponer que se utilizó retroproyectora. Se dotó a los alumnos de materiales, viáticos y hasta atención médica en caso necesario.

En términos cuantitativos, el Cuadro 1 proporciona una información global respecto a los eventos de capacitación que fueron realizados a lo largo del Programa.

¹¹ SAE, 22.2.97

Cuadro Nr. 1. Eventos de capacitación apoyados por el Proyecto 93/012 por años, gestión de coordinación, número de cursos, lugares de realización, duración y número de participantes.

Año	Gestión	Nr.cursos	Lugares	Duración Aprox.	Nr. De Particip.	Observaciones
1995	R.Mercado	3	2 Chaco 1 oriente	3 días c/u Total 10	Aprox. 50	No existe información escrita
1996	Mercado/ Rodríguez	6	4 Chaco 1 Oriente 1 Amazonía	5 días c/u Total 30	138	Contenidos descontextualizados (para el apoyo a Municipios Indígenas)
1997-1998	Calles/ Escalante	20	5 Oriente 10 Amazonía 2 Chaco	Prom. 8 días c/u Total 160	97	Información sistematizada Contenidos coherentes Es lo que más recuerdan los beneficiarios

Fuente: Elaboración propia en base a información documental y entrevistas

4.2.4 Estrategia, contenidos y metodología de capacitación

En materia educativa y de capacitación, el proyecto inicial (Gobierno/FIDA) planteaba, en términos generales, la necesidad de una educación bilingüe, la apropiación del Centro de Tumichucua para los pueblos indígenas y un mejoramiento de las oportunidades de educación a través de becas, objetivos a ser alcanzados mediante definiciones y acciones del propio proyecto.

En el año 1995, cuando se inició la ejecución de este componente, Bolivia atravesaba por un profundo proceso de transformación a raíz de las reformas de esos años, siendo particularmente importantes las Leyes de Participación Popular y de Reforma Educativa. La primera establecía derechos específicos para los pueblos indígenas, así como la transferencia de la infraestructura educativa a los Municipios, mientras la segunda oficializaba la educación bilingüe y establecía los alcances de la reforma educativa en este campo. Esto significó que los planteamientos del proyecto original fueron ampliamente superados por las nuevas leyes: la educación bilingüe fue asumida como responsabilidad del Estado a través de la SNE; el Centro Tumichucua era automáticamente transferido al Municipio; y la participación de los pueblos indígenas quedaba reconocida por la ley. Estos profundos cambios no fueron asumidos sino lentamente, pero aún así, el conjunto de reformas de ese momento, llegaron a constituir la base teórica y conceptual de las actividades de capacitación llevadas a cabo por el Programa Indígena.

A lo largo de cuatro años de acciones de capacitación, el proyecto se enfrentó a un permanente cambio de coordinadores y de técnicos, pero se mantuvo fiel a los objetivos que le señalaba el Programa Indígena y en consecuencia a sus objetivos específicos. Tanto en la primera como en la última etapa, la elección de contenidos para las actividades de capacitación buscaron, en general, “fortalecer los procesos de gestión de los pueblos indígenas” (objetivo general) y se apoyaron en los objetivos específicos del proyecto BOL/93/012 como el de “fortalecer en aspectos legales y normativos que actualmente rigen en el país, sensibilizándolos en el compromiso de su formación para el apoyo técnico a sus comunidades”, entre otros. En cuanto a modalidades operativas fue aparentemente posible hacer cambios, dependiendo de acuerdos tomados en las reuniones tripartitas, en las cuales la SAE o el VAIPO, según el período, podían proponer ajustes.

Es difícil emitir un juicio general sobre la calidad de la capacitación impartida en la primera etapa por cuanto no existe la documentación necesaria. Por ello sólo se hace referencia a los contenidos que son acertados para ese tiempo y contexto.

En cuanto a los cursos impartidos para el fortalecimiento municipal de municipios dirigidos o co-dirigidos por población indígena, los contenidos parecen buenos para niveles universitarios, pero

con algunos desaciertos para los supuestos beneficiarios del proyecto. Por otro lado, un informe del 9 de abril del 1997 indica que no es cierto que el nivel educativo de los jóvenes indígenas sea tan bajo como generalmente se supone, porque de 138 participantes en este curso el 26% tenían el grado de bachiller o más y el 33% había concluido algún curso de educación media. Por lo tanto, el aprovechamiento no parece haber sido nulo. En esta oportunidad, ante autoridades superiores de la SAE, todos los grupos reclamaron la certificación: un tema recurrente en estos casos.

La capacitación impartida en los años 1997 y 1998 tiene varios aciertos: el más importante es el tiempo de duración de los cursos. Se trabajó con cinco módulos, cada uno con una duración promedio de 8 días, lo que suma 40 días por alumno. Esto por sí solo puede explicar el éxito de la capacitación. Puede preguntarse si en el equipo del Programa había conciencia previa de este factor o si procedió de esta manera para que la ejecución de los recursos sea rápida. No lo sabemos, pero lo que sí es seguro es que esta carga horaria permitió una buena asimilación. La capacitación episódica, de menos de 20 días, es generalmente insuficiente para este tipo de población.

Los contenidos de los cursos, que los entrevistados en general consideran relevantes, incluyeron, además de los mencionados, temas como matemáticas, destinados a reparar desigualdades de nivel de instrucción. Esto ha sido un acierto si se tiene en cuenta la heterogeneidad de los grupos de alumnos. En este caso no se anotó el nivel individual de educación previa de los participantes (una falla), pero los trabajos realizados por ellos muestran que su nivel era aceptable. La única condición que se puso para participar fue que los alumnos supieran leer y escribir.

Los resultados de la capacitación, como han sido percibidos por el equipo evaluador en su trabajo de campo, pueden ser calificados como buenos en el contexto que predominaba luego de las reformas de los años 1994 y 1995. La capacitación respondió a una necesidad del momento en que se dio y que de alguna manera se extiende a nuestros días (necesidad de la población en general, y de la población indígena en particular, de conocer las leyes, sus derechos, sus obligaciones y sus formas de participación). En la enseñanza se utilizó una batería de materiales originales – leyes, reglamentos, etc. – que estaban directamente relacionados con la problemática indígena: INRA, MA, Ley Forestal, LPP etc.

4.2.5 La ejecución de la capacitación

No obstante los logros comentados arriba, es necesario señalar que el programa de capacitación no tuvo una ejecución regular y que estuvo casi permanentemente afectado por diversas limitaciones.

- ◆ La ejecución careció de estrategia y de continuidad geográfica definida. La capacitación tuvo inicialmente un sesgo geográfico pues es en Camiri donde se dio más cursos (área donde se ejecutaba varios proyectos y cuyo desarrollo es el más avanzado de las tierras bajas). Se hizo muy poco inicialmente en la Amazonía, donde las necesidades eran mayores. Posteriormente las actividades se extendieron tanto a la Amazonía como al Oriente. En la última etapa se logró un equilibrio geográfico.
- ◆ La capacitación sufrió permanentemente de una crisis de dirección y de autoridad: a partir del año 1996 hubo diferentes iniciativas, pero no existió una dirección continua ni estabilidad del personal. Por este motivo:
- ◆ No hubo un monitoreo adecuado y los aspectos metodológicos dependieron de la calidad de los capacitadores, que fue en general buena. Sin embargo, los capacitadores no recibieron orientación ni exigencias respecto a recursos técnicos o métodos aplicables a la población beneficiaria. No se evaluó el desempeño de los capacitadores y ellos no pudieron “mejorar” sus técnicas pues la composición de los equipos fue cambiando.

- ♦ En lo que toca a aspectos de contenido y de método, la capacitación se desarrolló aparentemente sin una adecuada coordinación con los niveles de decisión política. Como se ha señalado anteriormente, este problema ha sido observado particularmente por las autoridades actuales del VAIPO. Considerando la premura de tiempo en la última etapa de capacitación es incierto si hubiera sido posible reformar el curriculum y preparar nuevos materiales. En todo caso, cualquier carencia de coordinación entre el nivel político y el nivel operativo de capacitación debe ser considerado como una debilidad.
- ♦ En general, la racionalidad del gasto en el componente de capacitación no parece haber sido una preocupación mayor del Programa. Se hizo algunos gastos inexplicables como en la dotación de 80 bicicletas bajo el rubro de transporte y la contratación de servicios de capacitación de una empresa poco familiarizada con el tema indígena, para que ésta diera cursos de fortalecimiento municipal. Asimismo se contrató una consultoría para la administración del Centro Tumichucua, que emitió recomendaciones inaplicables. Los cursos de la última etapa incluyeron también algunos gastos superfluos.
- ♦ Se trabajó sobre algunos supuestos que no se cumplieron, particularmente en lo que concierne a la participación del sector Educación, a pesar de que la LRE es clara en la enunciación de medidas y fundamentaciones. Las consecuencias de esto sobre el Centro Tumichucua han sido comentadas anteriormente: a estas alturas, sólo una acción firme de las autoridades gubernamentales podría evitar que avance el deterioro y la ocupación ilegal del CT.

Al exterior del programa y de su Unidad de Gestión hubo también algunos factores que perjudicaron el cumplimiento de objetivos. Uno de ellos ha sido la falta de participación del Municipio en el “proyecto Tumichucua”. Puesto que no ha sido posible encontrar información sobre cuál fue, en su época, el rol y la actuación del Responsable del Centro, pagado por el programa, no se sabe si él hizo algún intento de involucrar el Municipio o no.

Por el lado positivo se puede decir que en la gestión VAIPO se advierte una decisión política o por lo menos una celeridad operativa más grande que en la etapa anterior para lograr la conclusión de la ejecución del Proyecto. La eficiencia con que actuó el equipo de capacitación parece indicar que la postura institucional de VAIPO habría facilitado la delegación de responsabilidades hacia el nivel técnico, aunque esta delegación, a la vez, pueda haber afectado negativamente la adaptación de la capacitación a los lineamientos políticos.

4.2.6 Impacto

El trabajo de campo realizado por el equipo evaluador en los diferentes lugares de implementación de las actividades de capacitación ha dado elementos de juicio para sostener que las mismas han tenido un impacto positivo a pesar de que fueron fragmentarias, discontinuas, de duración variable y a cargo de diferentes equipos.

Los beneficios de la capacitación llegaron a alrededor de 250 dirigentes y a más de 500 personas directamente. Hubo impacto de replicación por cuanto un número aún no precisado de beneficiarios tuvieron oportunidad de utilizar estos conocimientos para ejercer cargos en las estructuras institucionales de su área mientras otros utilizaron sus conocimientos para explicar las leyes estudiadas, en sus comunidades.

Las actividades de capacitación han contribuido a una *ampliación del número de cuadros dirigenciales indígenas* pues el trabajo de campo mostró que algunos ex-RPGI están ocupando cargos en sus comunidades y organizaciones.

También hubo un impacto en el grado de *participación de RPGI en cargos municipales y docentes*. Se tiene noticias de que al menos siete ex-RPGI han accedido a diferentes puestos públicos, incluyendo par-

ticipación en los Comités de Vigilancia y en el VAIPO. También han trabajado como instructores contratados en el proceso de replicación de los módulos de capacitación.

Las actividades de capacitación también tuvieron un impacto en las organizaciones indígenas, por cuanto *contribuyeron a mejorar la calidad de la demanda*. En todas las organizaciones entrevistadas se verificó una clara identificación de sus necesidades de más conocimiento de las leyes y reglamentaciones vigentes. Esto no quiere decir que la demanda se restrinja a estos contenidos: por el contrario, a nivel de las organizaciones indígenas (por ejemplo en la CIDOB) se ha mencionado la necesidad de más capacitación para la elaboración de perfiles de proyectos, de capacitación productiva, o económico-productiva.

Finalmente, hubo *impacto de replicabilidad*. En el departamento de Santa Cruz, algunos módulos fueron replicados gracias a las gestiones del representante del VAIPO, permitiendo el conocimiento de la problemática indígena en un barrio (70 participantes). En

San Miguel de Velasco se trabajó con indígenas chiquitanos (100 participantes) y en varias otras comunidades indígenas se ha realizado talleres con alrededor de 350 participantes mujeres. El costo en estos casos parece haber sido menor por cuanto se contaba ya con materiales y métodos.

En todos los casos hablamos de una **contribución** del Programa al impacto, por cuanto varias entidades – particularmente la SPP (hoy VPPDR) – han realizado y realizan tareas de difusión de las leyes, aunque dirigidas principalmente al fortalecimiento municipal y a la participación de la población en general.

4.2.7 Algunos aprendizajes y recomendaciones específicamente relacionadas al tema de capacitación

No es siempre posible cambiar los contenidos de programas educativos siguiendo el ritmo de los cambios de política, especialmente si ya hay materiales publicados y equipos preparados. Lo que sí se puede hacer es añadir al curriculum los nuevos paradigmas y proceder a cambios sustanciales fuera de los tiempos en que ocurren operativos de campo.

Todo grupo humano donde prevalecen grados de pobreza visualiza la capacitación como una posibilidad de mejorar sus ingresos, lo cual no impide que también capitalice sus conocimientos a favor de sus luchas o reivindicaciones sociales, étnicas o comunitarias. Pero la visión, legítima por cierto, de mejorar su situación individual puede derivar en expectativas o exigencias grupales que es necesario prever y responder con racionalidad.

Las acciones de capacitación propuestas no deberían duplicar esfuerzos. Antes de definir detalles de los programas, vale la pena hacer algún gasto de preinversión a fin de establecer lo que otros actores hacen o piensan hacer en cada lugar, lo que además permitiría una buena coordinación futura.

A fin de evitar gastos superfluos, que a veces son fruto de posiciones paternalistas, los proyectos podrían asignar un cierto monto promedio (pro forma), por persona y día de capacitación, para gastos operativos.

En cuanto a la certificación, corresponde al MECD analizar la pertinencia de la misma. Siendo la capacitación una actividad compleja que cubre una amplia gama de temas y modalidades, se requiere tiempo para definir sus alcances.

4.3 BOL/93/012 – El Componente de Consolidación de la Información Básica (Censo Rural Indígena de Tierras Bajas)

Este componente formó parte integral del proyecto BOL/93/012. El censo se realizó en el período 1993 – 1994, comenzando en el primer año con un censo piloto en el Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécuré. Los volúmenes finales presentan resultados por Región, Departamento, Provincia, Sección Municipal, niveles de agregación que toman en cuenta el componente de Pueblos Indígenas respecto a las características demográficas y distribución espacial, educación, salud, servicios, producción y características económicas de la población.

El producto final del trabajo del censo se compone de 3.000 ejemplares impresos (3 volúmenes) y 1.000 magnéticos (5 disquetes), además de un video, afiches y stickers de difusión. En los documentos revisados se indica que el censo ha sido distribuido tanto en la época de la SAE (en común acuerdo con el Programa Indígena) como en la actual gestión (1997). No se ha obtenido información respecto a los destinatarios de los ejemplares distribuidos. Lo que sí se ha podido constatar es que el censo ha sido recibido por la mayoría de las organizaciones indígenas visitadas.

Como información adicional de otras fuentes, durante 1997 y 1998 se presentó al Programa Indígena el Sistema de Información Geográfico Etnico (SIGET) que consta de aproximadamente 600 variables y es utilizado como consulta adicional al censo. Asimismo se elaboró el documento “Población Indígena y Sección Municipal” relacionado solamente a Tierras Bajas. Se propuso procesar el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1992 para los 311 municipios y aproximar cuantitativamente la población indígena, conteniendo también información cualitativa en base a algunos indicadores de los municipios. Este documento se ha denominado “Población Indígena en Municipios – Bolivia”

La calidad y confiabilidad del censo son cuestionadas por diferentes interlocutores, de quienes cabe mencionar especialmente al Sr. Viceministro de VAIPO. Diferentes personas sostienen que los datos son de dudosa validez; que la información es superficial y distorsionada; que las cifras y variables son incorrectas (con un 40% de error) y que la lengua es una variable limitada para determinar la identidad indígena. Como es obvio, la misión de evaluación no tiene ninguna posibilidad de verificar o refutar los planteamientos citados, pero todo indica que, en efecto, la calidad de la información no es óptima.

Como causas de la insuficiente calidad del censo se ha citado: el difícil acceso a muchas comunidades; dificultades “antropológicas” (problemas de determinación de la identidad indígena); y la desconfianza de los pueblos indígenas hacia el Estado en general y su idea de que esta clase de encuestas sirven de fundamento para la recaudación de impuestos. Esto quiere decir que en el momento del censo, algunos encuestados pueden haber deliberadamente reportado menor número de habitantes de lo real.

Por otro lado parece que algunas de las personas que critican el censo por subestimar el número de personas que componen las distintas etnias, no tienen presente que se trata de un censo rural que, de acuerdo con su propia definición de la tarea, no incluye los asentamientos “urbanos” de más de 2.000 habitantes.

Independientemente de las deficiencias cualitativas que puedan haber en el Censo, éste se debe considerar como un resultado importante del Programa teniendo en cuenta que es el primer Censo Indígena y que puede servir de base para un trabajo más perfecto en el futuro. La capacitación y experiencia que las organizaciones (empadronadores indígenas) obtuvieron en el contexto del levantamiento de la información censal es un antecedente importante para que éstas puedan participar más activamente en el Censo Nacional 2000, en lo que respecta a los pueblos indígenas. Final-

mente cabe señalar que en la mayoría de las entrevistas realizadas, tanto a nivel institucional como a nivel de los dirigentes de organizaciones, existe la opinión generalizada de que el Censo les es útil como información de referencia.

4.4 BOL/93/012 – El componente de Radiocomunicaciones

Según CIDOB, su demanda inicial era una radiodifusora pero lo que ofertó el Programa Indígena, como parte del proyecto BOL/93/012, fueron equipos de radiocomunicación, con un presupuesto inicial de 32.900 dólares para nueve equipos.

En reuniones con las organizaciones se determinó que la red fuera coordinada por la CIDOB, CE-PIB, APG y el Programa Indígena y que se debía realizar las siguientes actividades:

- ◆ Identificación de áreas de instalación
- ◆ Instalación y mantenimiento a cargo de los propios beneficiarios con asistencia técnica del Programa Indígena
- ◆ Capacitación en la operación y el mantenimiento
- ◆ Aportación de las organizaciones y comunidades de la infraestructura necesaria para dar soporte a los equipos de radio y apoyo a los operadores.

En opinión de los entrevistados, estas acciones se llevaron a cabo satisfactoriamente. Se entregó materiales didácticos en los talleres de capacitación y se estableció un reglamento para su uso y funcionamiento. En las acciones realizadas destaca la participación de jóvenes, tanto hombre como mujeres.

Varias fuentes indican que si bien se contrató una consultoría para determinar la óptima ubicación de las radios, la recomendación de esta consultoría no fue tomada en cuenta. Evidentemente, algunas radios terminaron en lugares que no son precisamente de organizaciones o comunidades indígenas. Por otro lado es importante mencionar que si bien el Programa Indígena ha asignado cierto número de radios, la red es mucho más amplia pues otras instancias también han entregado equipo a las organizaciones y comunidades de tierras bajas. En este sentido la aportación del Programa Indígena viene a fortalecer la red de radiocomunicación en la que han participado otras instancias (por ejemplo Danida).

Según consta en la documentación revisada, el número total de equipos de radiocomunicación adquiridos por el Programa Indígena fue 19. Con respecto a la asignación y ubicación de 15 de estas radios, entregadas contra recibos, la información más actualizada se encuentra en el informe del consultor Edwin Vargas, del 14 de mayo de 1998. De acuerdo a este documento, 6 de los 7 equipos que fueron entregados hasta fines de 1995 se encuentran en ‘lugar desconocido’. Asimismo indica que de estas 15 radios, dos están en oficinas locales del VAIPO (Trinidad y Villamontes) y una en la Vicepresidencia de la República. Otros cuatro equipos de radiocomunicación han sido adquiridos con presupuesto del proyecto RLA/G33 y entregados por el Programa Indígena a cuatro comunidades tacana.

Actualmente se reporta la existencia de interferencias en la claridad de las emisiones radiales debido a la poca asignación de frecuencias que tienen las organizaciones, subcentrales y comunidades (en algunos casos las frecuencias son provisionales o prestadas). Aunque sus dirigentes manifestaron haber realizado acciones con el fin de solucionar este problema, también afirmaron no contar con las posibilidades económicas ni con el asesoramiento técnico para la regularización y tramitación de los permisos correspondientes y para la asignación de frecuencias adicionales.

Indudablemente, los equipos de radiocomunicación han contribuido, en términos generales, a una mayor articulación entre las organizaciones indígenas y a un afianzamiento de las relaciones entre estos pueblos. Con relación específica a la ejecución de otros componentes del Programa Indígena, se puede mencionar que las radios han tenido importancia como medios de comunicación para la ejecución de eventos de capacitación (convocatoria). Por el otro lado, el número de equipos entregados es pequeño en relación con la demanda y no parece haber existido ninguna coordinación con otros donantes en lo que se refiere a la ubicación de los equipos.

La inversión hecha en los equipos de radiocomunicación ha sido justificada, pero el “retorno” o el efecto de esta inversión podría haber sido más grande si se hubiera hecho – y acatado – un análisis más concienzudo respecto al propósito, la configuración geográfica y la sustentabilidad del sistema.

4.5 BOL/93/012 – El Componente de Plan de Manejo del Territorio Weenhayek

Este componente tuvo una asignación presupuestaria de 60.000 dólares para realizar un Plan de Manejo del Territorio Weenhayek y 20.000 dólares para un Fondo Rotatorio de Actividades Productivas para los Weenhayek y los Tacana.

Por la limitación de tiempo y por la distancia, el equipo de evaluación no tuvo posibilidad alguna de visitar el territorio weenhayek ni tampoco de entrevistar a ninguno de los supuestos beneficiarios o partes directamente interesadas. Las observaciones que se hace a continuación se basan en entrevistas con personal del proyecto y en estudios de una limitada documentación.

En 1995 y 1996, el Programa Indígena puso en marcha un trabajo bastante intenso con relación al tema de la delimitación del territorio weenhayek y efectuó un estudio jurídico de su situación. Por tanto, se logró hacer un trabajo de base que mantiene su utilidad para el futuro. Sin embargo, en cuanto el Instituto Geográfico Militar y el INRA intervinieron en el asunto, a fin de completar los pasos que legalmente corresponden a estas instituciones, el proceso fue interrumpido y ha quedado estancado hasta la fecha. Esta misión de evaluación no ha tenido tiempo para indagar en los pormenores de esta situación. Solamente se ha registrado una información proveniente de VAIPO, en el sentido de que en 1998 “el Programa Indígena...tomó acciones para impulsar nuevamente este trabajo, transfiriendo las acciones al proyecto TCO-UGTIs/VAIPO, financiado por Danida”. Desconocemos los resultados de estas acciones.

Por lo demás, durante la etapa 1997–1998 no parece haberse dado mucho seguimiento a este componente. Las actividades se limitaron a contratar una consultoría para el seguimiento a la construcción en Villamontes de la Sede de la Organización de las Capitanías Weenhayek//Tapiete (ORCAWETA) y a la elaboración de material didáctico para el pueblo weenhayek (Jan-Åke Alvarsson).

Hasta donde la misión de evaluación ha podido ver, el “componente weenhayek” no ha cumplido con sus objetivos. No se ha realizado nada que se parezca a un Plan de Manejo y el proceso de delimitación del territorio ha quedado inconcluso. Si bien se produjo un resultado (producto) en forma de la construcción física de la Sede ORCAWETA, esta instalación está abandonada y en desuso, supuestamente por conflictos internos entre la población indígena¹². VAIPO reporta que – luego de

¹² Tanto en las entrevistas realizadas como en la documentación consultada, al hablar del componente weenhayek, siempre se hace referencia - precisamente - a los “weenhayek”. Solamente en el asunto de la Sede ORCAWETA se introduce repentinamente la mención de los “tapiete”. Algunos entrevistados han hablado de un conflicto entre dos grupos de “weenhayeks”, pero la misión queda con la duda de si estos conflictos no estarían teniendo lugar entre “weenhayeks” y “tapietes”. Al respecto, cabe notar que en el libro “Pueblos Indígenas de Tierras Bajas; Características Principales”, publicado por VAI-

una visita oficial en octubre de 1997, conjuntamente con la Embajada de Suecia – ha tomado acciones para hacer uso de este inmueble para actividades de educación y capacitación “en tanto se definen los conflictos internos de este pueblo”.

En cuanto al fondo rotatorio para pequeños proyectos productivos, parece haberse iniciado un fondo de esta característica, pero por falta de instrumentos y sistema de seguimiento (no se conoce que se haya tratado de elaborar alguno) se procedió a la suspensión de esta actividad.

Con relación al estudio jurídico de la situación de los weenhayek, puede ser conveniente mencionar en este capítulo, que el componente “Estudio Jurídico-Legal” también formó parte integral del proyecto BOL/93/012, teniendo una asignación presupuestal de 37.500 dólares, a ser coordinado por el Programa Indígena y ejecutado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Se consideraba como resultado previsto la publicación de un Estudio Jurídico-Legal sobre la dotación de territorios a pueblos indígenas que permitiera la elaboración de decretos para su protección, en el marco del Convenio 169 de la OIT y de la Constitución Política del Estado Boliviano. La única información documental que al respecto pudo obtener esta misión, indica que se realizaron dos estudios jurídicos de la situación de la tenencia de la tierra: el uno, ya mencionado, del territorio weenhayek y el otro en la Amazonía Norte. Asimismo se señala que – previo acuerdo con la OIT – se desarrollaron otras actividades, como la elaboración de cartillas para instructores (manuales de capacitación) y un video de apoyo educativo titulado “El nuevo marco legal de los pueblos indígenas”. Al parecer, también se llevó a cabo un trabajo con jueces. El equipo de evaluación no ha tenido posibilidad de determinar si estos trabajos hayan incidido de alguna manera en la legislación territorial con respecto a los pueblos indígenas.

4.6 BOL/93/012 – Otras Actividades Realizadas

En adición a los componentes previstos que están identificados en los documentos de proyecto de BOL/93/012 y BOL/92/102, se ha venido realizando actividades que no tienen ninguna relación evidente con los mismos. Este es el caso de la contratación de la consultora IP Latina para brindar asistencia técnica a los cinco municipios de Lomería, Ascensión de Guarayos, Urubichá, Izozog y Bolpedra. No existe ninguna documentación que explique y respalde la decisión de realizar esta actividad que, además, no ha dejado ninguna evidencia de logros ni mucho menos señales de que haya beneficiado a la población indígena de estos municipios.

Otro ejemplo de acciones desconexas y descoordinadas es el apoyo que el proyecto BOL/93/012 proporcionó a la impresión del Manual de Planificación Participativa en Áreas Indígenas, el cual fue desarrollado conjuntamente por SAE, SNPP, CERES y CIDOB. Aquí se dio una duplicación de esfuerzos, ya que el Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal (VMPPFM) publicó el mismo libro con fondos del Banco Mundial. El contenido es exactamente el mismo en ambos casos; la única diferencia está en las cubiertas.

PO/PNUD y financiado por Asdi, se trata a los “weenhayek” y los “taipete” como dos etnias diferentes, cada una con su capítulo propio. No obstante, en el mismo libro se dice (pág. 223) que “la creación de ORCAWETA es un avance en la solidaridad inter-étnica sin precedentes entre los weenhayek”. Entonces, para observadores de este tema que no sean altamente especializados en la antropología del sudeste boliviano, parecería existir alguna confusión en el manejo de los términos “weenhayek”, “taipete” (e incluso “matacos”).

4.7 BOL/93/322 – Apoyo al Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas en Aspectos de Género

El proyecto tuvo un presupuesto inicial de 110.000 dólares y estuvo en ejecución entre 1994 y agosto de 1998. Según la información obtenida se puede identificar tres etapas del proyecto: 1994 – 95; 1996 – marzo de 1998; y mayo – julio de 1998.

En la *primera etapa* el trabajo de género se enfocó principalmente en dos niveles:

1. Institucional. Diseño del esquema teórico-metodológico del trabajo con mujeres indígenas, es decir, en enfoque de género con perspectiva étnica, así como la elaboración de estrategias y planes de trabajo.
2. Campo: Sensibilización y capacitación a las organizaciones en elaboración de planes, liderazgo, identificación de necesidades de género, socioeconómicas, de participación y aspectos de salud.

El plan inicial de trabajo en estos dos niveles sufre modificaciones por que la SAE amplía su cobertura de trabajo con mujeres, enfocándose a elaborar planes de trabajo con mujeres indígenas; al análisis y reflexión a través de la planificación participativa; a identificación de problemas de las mujeres y propuestas de solución de acuerdo a su realidad y disponibilidad de recursos; al estrechamiento y comunicación entre las comunidades y las propias mujeres; y a la introducción en las políticas indígenas del Gobierno de la especificidad de las necesidades y demandas de las mujeres.

En esta etapa se ha mencionado algunas dificultades: subordinación del enfoque de género dentro de la SAE al avance más lento del mismo dentro de las organizaciones indígenas, siendo sus demandas principales las relacionadas con el tema territorio; y falta de coordinación con la Subsecretaría de Género. Los resultados fueron parciales por los cambios en el enfoque de trabajo, la falta de integración del equipo del proyecto a la SAE y la falta de propuestas innovadoras.

No obstante, si consideramos el objetivo inicial del proyecto de “fortalecer la capacidad del Programa Indígena en la incorporación de los aspectos de género en la formulación de políticas y proyectos...[y realizar] acciones de asistencia directa...a los grupos de mujeres...para fortalecer su capacidad de gestión”, se podría indicar como resultados de esta etapa la elaboración de algunos documentos que suponemos pudieron servir de base para la eventual continuidad del proyecto, a saber: condiciones y posición de las mujeres indígenas de Oriente, Chaco y Amazonia; estrategia para integrar el enfoque de género a la SAE; y plan y estrategia de trabajo de la Unidad de la Mujer Indígena (UMI) de la SAE.

En la *segunda etapa*, el proyecto se concentra en Camiri (Chaco), realizando algunas acciones aisladas: en Tentayapi la creación de un fondo rotatorio para apoyo a la comercialización de cerámica, y en Izozo un apoyo a las tejedoras para sembrar y estocar algodón. Asimismo se impartieron cursos de capacitación (charlas) sobre derechos de los pueblos indígenas y legislación y participación popular y se realizó programas radiales en guaraní transmitidos en radiodifusoras de la región. Para 1997 el proyecto de género sólo “funcionaba” en Camiri y, según los documentos consultados, estaba enfocado principalmente a fortalecer las oficinas de la UMI en la zona y a promover la participación de mujer guaraní en sus comunidades y municipios (talleres sobre “mujer y organización” y “necesidades y derechos”).

En la *tercera etapa* se da un cambio al proyecto, con la perspectiva de cierre del mismo. El proyecto se empalma a las regiones Oriente y Amazonía y se dedica ahora a detectar demandas de capacitación para mujeres indígenas en el marco de la ejecución del BOL/93/012. A partir de prácticas de capacitación de los RPGI se realizan talleres tendientes a definir algunas líneas maestras en cuanto a los requerimientos de capacitación de las mujeres de distintos pueblos indígenas.

En las tres etapas del proyecto se percibe la ausencia de una planificación que logre concretar bien los objetivos establecidos por el proyecto, así como falta de acuerdos interinstitucionales y conflicto entre las partes.

Los resultados del proyecto pueden ser resumidos como sigue. En la primera y segunda etapa, se habría logrado sensibilizar al conjunto de la SNAEGG en la temática de etnicidad y género y establecido lazos de relacionamiento con algunas organizaciones de mujeres indígenas para promover y/o fortalecer su participación organizada. En la tercera etapa fueron muy amplios los objetivos que se plantearon (detectar las demandas de capacitación y fortalecer la capacidad de organización y gestión de las mujeres indígenas) para las pocas acciones realizadas (5 talleres) y el corto tiempo disponible. Muchas de las asistentes han manifestado que era la primera vez que participaban en este tipo de eventos; dado que no hubo continuidad en la capacitación, el resultado del trabajo del BOL/93/322 de por sí puede ser muy relativo.

No obstante, en el trabajo de campo con las organizaciones de CIDOP se pudo detectar que otras instancias (IBIS-Dinamarca; Family Care International-FCI; CARITAS; y otros) han incidido en crear una suerte de continuidad en el tema género, a través de distintas acciones con las organizaciones de mujeres (fortalecimiento organizativo; salud; comunicación audiovisual, etc.).

4.8 RLA/92/G33 – Desarrollo Sostenible del Pueblo Tacana

El equipo de evaluación no pudo visitar el territorio tacana. Sobre este proyecto – enmarcado en el Tratado de Cooperación Amazónica y con una asignación de 84.630 dólares – tampoco se obtuvo mucha información de las personas entrevistadas, pero por lo que se ha podido leer y escuchar, éste emprendimiento ha dejado pocas huellas.

Entre principios de 1995 y octubre de 1996, fueron realizadas algunas reuniones organizativas con el pueblo tacana. Las demandas iniciales de los tacana tenían que ver con: radio para un pueblo; recuperación cultural; artesanías; sede para el Consejo Indígena del Pueblo Tacana (CIPTA); usos de plantas medicinales (se contrató un consultor); y peladora de arroz.

Originalmente, éste proyecto fue pensado como uno de desarrollo integral y sostenible, sobre la base de una sólida organización de los tacana, pero en la práctica no se realizaron acciones suficientes en tal sentido. En los hechos se apoyó en:

- ◆ Radios
- ◆ Construcción de sede en Tumupasa, con aporte comunitario de materiales locales
- ◆ Entrega de medicamentos (botiquines)
- ◆ Consultoría sobre la lengua tacana
- ◆ Consultoría y documento “Impacto de la Explotación de la Madera en la Economía del Pueblo Tacana”
- ◆ Consultoría y documento “Manejo de Recursos Naturales del Pueblo Tacana.”

En el periodo mayo-julio 1998 se llevaron a cabo algunas acciones tendientes a concluir la ejecución de este proyecto – al igual que en los otros proyectos del Programa Indígena. Se realizaron talleres de capacitación a RPGI en Tumupasa y tres seminarios/talleres para la formación de recursos humanos capaces de afrontar el manejo de sus recursos naturales (equipo técnico del CIPTA): iniciaron 18 participantes y terminaron 15 (10 hombres y 5 mujeres) con 288 horas/aula. A solicitud del CIPTA y por la fuerte demanda también se efectuaron cuatro talleres de capacitación sobre “marco legal” para apoyar el proceso de demanda de las Tierras Comunitarias y de Origen (TCOs) de los tacana.

La ejecución del proyecto fue afectado por problemas internos en la propia organización de los tacana. Según informaciones recibidas, incluso la sede de CIPTA, que al final de cuentas fue construido por el proyecto, incumple con su objetivos (“no funciona”).

Sin embargo, corresponde agregar que VAIPO estima, en agosto de 1999, que “este proyecto tuvo, a pesar de algunas dificultades, un buen resultado en lo que implicó el fortalecimiento al Consejo Indígena de los Pueblos Tacana (CIPTA), la capacitación de indígenas tacanas en temas prioritarios para ellos, quienes han mostrado réplicas de la capacitación recibida en diferentes instancias...”.

4.9 RLA/92/G31 – Atlas de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Boliviana

La limitación de tiempo ha impedido casi por completo que la misión analice las actividades y resultados de este proyecto. La poca información que se pudo considerar indica que también este proyecto se enmarcó dentro del Tratado de Cooperación Amazónica, con un monto asignado de 8.000 dólares. Fue ejecutado entre julio de 1996 y marzo de 1998 mediante la contratación de varias consultorías. El Atlas fue publicado y distribuido por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y la Cooperación Andina de Fomento (CAF); no obstante, algunos de los entrevistados del PNUD, VAIPO y de las organizaciones visitadas manifestaron no conocerlo.

Respecto al contenido del Atlas, los entrevistados que estuvieron relacionados con dicho proyecto mencionaron que su información es básica y que para su elaboración no se retomó todo lo hecho con respecto a la Amazonia. Por último es importante señalar que, según se indica en la documentación revisada, este proyecto no estuvo al margen de los cambios y limitaciones institucionales que afectaron a los demás proyectos. En todo caso, por el carácter muy específico y técnico del proyecto del Atlas, es poco probable que un análisis más pomenorizado del mismo habría dado mayores aportes al análisis global del Programa Indígena.

5. CONCLUSIONES

5.1 Concepto y diseño del Programa Indígena

El equipo de evaluación ha percibido, desde que empezó a estudiar documentos y entrevistar personas, que la definición del concepto “Programa Indígena” es difusa. Las conversaciones que se ha tenido al respecto, demuestran que esta interpretación no es compartida por PNUD y VAIPO. Sin embargo, la misión considera que le corresponde anotar sus pensamientos sobre este tema.

El término “Programa Indígena” aparece por primera vez como expresión abreviada del “Programa Nacional para el Desarrollo Participativo y Armónico de los Pueblos Indígenas del Oriente, Chaco y Amazonía en Bolivia”. Aquí, “Programa Indígena” se refiere todavía a un programa o un plan que describe acciones que se propone tomar en el futuro. En otras palabras, a estas alturas el “Programa Indígena” no es más que un documento.

Luego, a partir de que los proyectos BOL/92/102 y BOL/93/012 comienzan a ser ejecutados en 1993 y 1994, respectivamente, el término “Programa Indígena” se aplica a las actividades reales y concretas que se llevan a cabo dentro de estos proyectos – primero el uno y después los dos – pero a la vez se sigue utilizando el mismo término como denominación del “documento” inicial.

Finalmente, en otros documentos y otros contextos, se le da una “definición” aún más amplia al “Programa Indígena”, incluyendo en él también los otros proyectos financiados por fondos del PNUD e, incluso, proyectos financiados por otros donantes.

De esta manera, hay una confusión entre el Programa Indígena como “programa (documento)” y el Programa Indígena como un conjunto de proyectos reales en ejecución. En el segundo sentido, la definición parece totalmente elástica, puesto que cada vez que se inicia un nuevo proyecto con los pueblos indígenas de tierras bajas, éste parece ser calificado automáticamente como parte del “Programa Indígena”. La consideración más importante que se debe hacer sobre esta situación, no es que ha dificultado la delimitación del área de trabajo de la evaluación final externa, sino que desvirtúa la idea de lo que es un programa. Un programa se compone de proyectos, pero proyectos definidos *ab initio* en el mismo programa y no proyectos que surgen después, de manera *ad hoc* o por iniciativas que no se derivan de la programación inicial.

5.2 Diseño de los proyectos BOL/92/102 y BOL/93/012

El proyecto BOL/92/102 no fue diseñado de acuerdo con el enfoque de marco lógico: confunde los objetivos del propio proyecto con los objetivos de la institución que pretende fortalecer/crear y con los objetivos del Programa Indígena (documento). El intento que se hace en este documento de proyecto de definir y concretizar los resultados (productos) previstos no llega lo suficientemente lejos, por lo cual resulta imposible determinar objetivamente, ex-post, si el proyecto cumplió con sus objetivos o no. Asumiendo una postura más pragmática, se puede decir que el proyecto BOL/92/102 habrá cumplido con sus objetivos en la misma medida en que el proyecto BOL/93/012 haya cumplido con los suyos. En su fase de ejecución, los dos proyectos se entremezclan y el BOL/92/102 pierde identidad propia.

Como comentario muy favorable respecto al diseño del proyecto BOL/92/102 se debe destacar que hace un análisis muy concienzudo de las perspectivas de sustentabilidad, de los riesgos y los factores externos. El hecho de que las suposiciones hechas resultaron ser demasiado optimistas, no debe

restar peso a esta observación. El diseño del BOL/92/102 respondió adecuadamente a una situación llena de incertidumbres en que no se trataba tanto de diseñar un proyecto de manera ortodoxa sino más bien de dar algún tipo de estructura mínima al primer paso de un proceso de conclusión muy distante y poco previsible.

El proyecto BOL/93/012 refleja un conocimiento teórico del enfoque de marco lógico, pero este conocimiento no ha sido bien aplicado en la práctica. Hay señales de que en el diseño de este proyecto se ha respondido demasiado a “demandas” puntuales y aisladas, por lo cual el proyecto ha llegado a incorporar un número demasiado grande de componentes y actividades. Obviamente, este proyecto – como cualquier otro – debía responder a las necesidades y demandas de sus beneficiarios, pero no sin antes hacer un buen análisis de las prioridades y las interrelaciones lógicas que pudieran haber entre los grandes objetivos del proyecto y las demandas, por un lado (“lógica vertical”), y entre las mismas demandas individuales en sí, por el otro lado (“lógica horizontal”). Cuando los recursos y las “energías” de un proyecto se dispersan entre demasiados componentes, las consecuencias son obvias: los recursos asignados a cada componente se reducen, a veces por debajo del mínimo necesario, y las tareas de coordinación y administración del proyecto se tornan excesivamente complicadas.

Otra debilidad en el diseño del proyecto BOL/93/012 es su escasa o nula atención a los temas de sustentabilidad, de estructura organizacional y de distribución de roles entre las diferentes instituciones y niveles que tenían que intervenir en su ejecución.

5.3 Organización, Coordinación, Gestión y Administración de los Proyectos

El hecho de que el programa indígena ha vivido dos cambios de gobierno con sus cambios de estructuras ministeriales y de políticas y que ha pasado por una etapa de intensa reforma legislativa en temas íntimamente ligados con el área de trabajo de los propios proyectos, puede considerarse como la razón fundamental de las dificultades que se han presentado en la gestión de los proyectos BOL/92/102 y BOL/93/012.

Otra razón importante parece haber sido la insuficiente claridad y estabilidad en la distribución de papeles y responsabilidades entre el PNUD, por un lado, y SAE y VAIPO, por el otro lado. Al PNUD se le acusa de descuidar el seguimiento y monitoreo de los proyectos pero también, alternativamente, de inmiscuirse demasiado en su ejecución o hasta de apropiarse del programa. En la época SNAEGG/SAE, según diferentes testimonios, se desarrolló todo un juego de relaciones personales entre los niveles de Coordinador, Subsecretaria, Secretario y funcionarios del PNUD para viabilizar ciertas actividades y para frenar otras. En la época VAIPO, según se puede concluir de los testimonios de sus propios niveles directivos, el programa – o su unidad de gestión – cobró una considerable – ¿e indeseable? – autonomía. De hecho, en algunos puntos, el crítico más severo del programa es la directiva de VAIPO, a pesar de que es esta misma directiva la que tiene la responsabilidad fundamental del programa, siendo VAIPO el ente de ejecución gubernamental de los dos proyectos.

Los mecanismos formales de coordinación han sido dos: reuniones tripartitas anuales y producción y distribución de informes de avance. Por no haber contado con una colección indiscutiblemente completa de documentos, los evaluadores no han podido verificar el cumplimiento del programa de reuniones tripartitas anuales. En cuanto a los informes de avance, estos han sido irregulares, poco uniformes y a veces de dudosa calidad técnica, características que indudablemente han reducido su utilidad como instrumentos de seguimiento. La distribución de los informes parece no haber sido tan completa y oportuna como hubiera sido deseable.

En resumen, la misión considera que el PNUD – al inicio del Programa Indígena y antes de él – ha jugado un papel muy importante y positivo para poner el tema indígena en el agenda del estado boliviano e incluso para iniciar una serie de acciones concretas. Más adelante, sin embargo, y tal vez debido en algún grado a los frecuentes cambios de personal en el PNUD, este organismo parece haber “soltado” el Programa en ciertos períodos, mientras es **posible** también que en otros momentos haya hecho una que otra intervención no muy acertada.

Asdi ha tenido un adecuada actuación en la ejecución del proyecto BOL/93/012. Probablemente se ha visto obligado a intervenir más de lo que es usual para un proveedor de costo compartido, debido a los problemas que periódicamente se han presentado en la interacción entre las partes más directamente responsables. Hay indicios de que estas intervenciones han ayudado a disolver algunos nudos.

En SAE y VAIPO se ha visto actuaciones enérgicas y acertadas de parte de varias personas relacionadas con los proyectos, pero las instituciones como tales han sido débiles. La fórmula de ejecución gubernamental de estos proyectos no se ha demostrado como la más adecuada.

5.4 Eficiencia

La ejecución de los proyectos BOL/92/102 y BOL/93/012 ha sido muy poco eficiente, considerando que los resultados que al fin se lograron – en menor cantidad de lo previsto – fueron obtenidos sobre períodos de unos 5 y 6 años en vez de los 2 y 4 años originalmente previstos. Por los diferentes factores de discontinuidad que han afectado los proyectos – y por otras razones – también se ha incurrido en duplicación de esfuerzos, repetición de acciones, ejecución de actividades desconectas y no consideradas originalmente, etc., todo lo cual ha llevado a una utilización menos que óptima de los recursos financieros. Durante buena parte del tiempo, el manejo formal-administrativo de los recursos ha sido sumamente insatisfactorio, aunque se ha observado un considerable mejoramiento en este aspecto a partir de 1998.

5.5 Eficacia

Si definimos eficacia como el grado de logro de los objetivos específicos de los proyectos, se puede anotar éxitos relativos en algunos y fracasos en otros. En lo que se refiere al componente de consolidación de la información básica, el equipo de evaluación opina que el objetivo ha sido alcanzado, considerando la realización del Censo Indígena y su calidad, así como las etnografías. En el tema de la capacitación, hay que constatar que no se logró crear un **Sistema** de capacitación, ni en Tumi-chucua ni en ninguna otra parte. Lo que sí se ha logrado es diseñar y ejecutar un programa de capacitación durante un cierto período, que ha respondido bien a las demandas existentes en su momento y que es muy apreciado por sus beneficiarios directos e indirectos, pero que por el otro lado – hasta el momento – no ha adquirido sostenibilidad.

Los grados de eficacia de los demás componentes son discutibles: los equipos de radiocomunicaciones han traído beneficios a sus usuarios, pero sería muy atrevido pronunciarse respecto a si tales beneficios llegan o no al nivel de lo esperado (por los diseñadores del proyecto). En opinión del equipo de evaluación, la intervención en el territorio weenhayek tiene que considerarse como un fracaso – independientemente de cuales hayan sido los factores causantes. La construcción física de una sede no representa en sí mismo un cumplimiento de ningún objetivo sino solamente la terminación de un producto. Mientras el edificio no es utilizado para alguna actividad que fomente el desarrollo de esta población, su existencia material es irrelevante.

5.6 Impacto

Evaluar el impacto de un proyecto o programa es aún más difícil que evaluar la eficacia. Definiendo el concepto “impacto de un proyecto” como un cambio duradero en la situación y/o el comportamiento de los beneficiarios (o – lo que es lo mismo – como el grado de avance hacia los objetivos de desarrollo), se puede decir que el componente capacitación sí ha tenido impacto, en las formas que se describen más detalladamente en el capítulo 4.2.6. En los demás componentes no es posible determinar con un mínimo de certeza si ha habido o no algo que se podría llamar impacto.

Sin embargo, si nos desconectamos por un momento de los componentes específicos del “programa indígena” y si vemos el programa en una perspectiva más global, percibimos un impacto positivo en el sentido de concientización de los pueblos indígenas, las organizaciones indígenas y muchos individuos respecto a sus derechos y potencialidades y respecto a su capacidad de conseguir respuestas a algunas de sus demandas. Se podría, tal vez, hablar de impacto en el significado “aumento de la autoconfianza colectiva”.

Para poder hacer una evaluación más “dura” y objetiva del impacto de un proyecto, es necesario traducir los objetivos en indicadores medibles y/o de realizar algún tipo de estudio de base previo o simultáneo a la iniciación del proyecto. No se ha contado con ninguno de estos elementos en el presente caso.

5.7 Comentario final

Es posible, y hasta probable, que algunas de las limitaciones presentes hasta la conclusión del Programa Indígena hayan sido efectivamente superadas en la actualidad. Como una *oportunidad* puede señalarse el hecho de que el VAIPO cuenta con la Política Nacional Indígena y Originaria (Desarrollo con Identidad), publicada en 1998, la cual expresa claramente una nueva *visión*. Si en base a esta Política se logra elaborar estrategias y programas concretos, con una calidad equiparable y dentro de un período no demasiado largo, y si la vida de esta política y estrategia se extendiera por más de cuatro años, entonces existen buenas condiciones para nuevos proyectos de cooperación externa.

Actualmente, el VAIPO tiene una coordinación con el Ministerio de Educación y no se desconoce las prioridades de la Ley de Reforma Educativa. El MECD está cumpliendo acciones previstas por su estrategia en lo que respecta, por ejemplo, al calendario regionalizado para los pueblos indígenas (es el caso del calendario para la población weenhayek) o la ampliación de la educación intercultural bilingüe para el pueblo guarayo. El VAIPO informa que tiene acuerdos con los Viceministerios de Educación Alternativa, Cultura y Ciencia y Tecnología. Con este último, por ejemplo, se impulsará la cientifización de los saberes indígenas tradicionales. Además, con vistas a la aplicación de las nuevas políticas sectoriales, se coordina con los diferentes sectores del área económica. El VAIPO considera que se ha dado un paso más allá de lo estrictamente jurídico-legal y de lo puramente estatista, para llegar a un encuentro adecuado entre lo legal-positivo y el derecho consuetudinario.

Según se ha informado, VAIPO tiene la intención de fortalecer su propia desconcentración o presencia regional mediante una incorporación más efectiva en su trabajo de los funcionarios correspondientes en las Prefecturas, estrategia que nos parece muy correcta e importante. El equipo de evaluación ha entendido – casi por casualidad y en una etapa muy avanzada de la evaluación – que tales funcionarios se encuentran en su lugar, pero que habrían tenido muy poco o nada que ver con la ejecución del Programa Indígena. En la actualidad, VAIPO cuenta con 9 oficinas departamentales; sin embargo, el equipo de evaluación ha observado que por lo menos en 3 de estas oficinas –

que han sido visitadas – el personal no es personal de planta de VAIPO sino personal contratado por períodos de diversa duración, por un proyecto de Danida (saneamiento de territorios). Entonces, el involucramiento del personal relevante de las Prefecturas sería esencial para estabilizar la presencia regional de VAIPO en el largo plazo y para borrar, en alguna medida, las fronteras indeseables entre la cooperación internacional y la gestión del Gobierno nacional.

6. EXPERIENCIAS Y APRENDIZAJES

Por lo que el equipo de evaluación ha podido captar, la ejecución del Programa Indígena ha reconfirmado la validez de algunas experiencias y aprendizajes de aplicabilidad general que ya se han hecho, anteriormente, en muchos proyectos en diferentes países. No podemos señalar, en este caso, ninguna experiencia de este tipo que podría considerarse como especialmente nueva.

En primer lugar, se observa una vez más, que es necesario delimitar los proyectos de un modo mucho más estricto de lo que ha sido el caso con el proyecto BOL/93/012—se trata de delimitaciones tanto temáticas como geográficas y también en otros sentidos. No es de esperar que se pueda interactuar eficiente y eficazmente, bajo un solo proyecto, con una población beneficiaria que como, en este caso, asciende a unas 155.000 personas, de 30 etnias diferentes¹³, organizadas en un gran número de organizaciones diferentes, y que además habitan una extensión geográfica tan enorme como es la de la Amazonía, Oriente y Chaco boliviano, en su conjunto. Si fuera un proyecto de investigación o de diseño de grandes políticas—o incluso de un Censo—sería posible manejar bien una población y un territorio de este tamaño en un solo proyecto, pero no cuando se trata de realizar acciones prácticas directamente con organizaciones e individuos. Obviamente, las situaciones socioeconómicas, las necesidades, las demandas y las capacidades de desarrollo de esta población varían grandemente entre cada etnia, cada organización y cada territorio.

En esta diversidad, la primera dificultad con que se tropieza es el de poder asegurar una adecuada participación de los supuestos beneficiarios, un buen intercambio de información y un diálogo satisfactorio con ellos. Si bien muchos documentos revisados y varias entrevistas con personal de los proyectos sugieren que ha habido una amplia participación de los pueblos indígenas en el diseño y ejecución del programa, unos cuantos representantes de las organizaciones indígenas pintan un cuadro diferente. Alguien insiste en que la participación ha sido nominal pero no real y otros se quejan de que no tienen acceso a las autoridades nacionales que se ocupan del tema indígena. No faltan los que dicen que este tema no tiene mucha prioridad para el actual Gobierno y uno encuentra, incluso, representantes de organizaciones indígenas que están absolutamente convencidos de que se estaría gestionando (por actores no precisados) un retroceso legislativo en lo que se refiere a los derechos y la participación indígena. Independientemente de si este tipo de creencias y percepciones tienen o no algún fundamento en la realidad, el simple hecho de que existen, es una señal de que podría ser conveniente y necesario “descentralizar” los proyectos de desarrollo indígena y crear puntos de contacto más numerosos, más específicos y más “cercaños” entre la parte proveedora y la parte receptora de la asistencia.

La problemática de la centralización de la gestión de los proyectos se vuelve aún más difícil cuando un proyecto como el BOL/93/012 es ejecutado por un ente del gobierno central (en este caso SAE y VAIPO) que, al mismo tiempo, es responsable de la implementación de varios otros proyectos del mismo donante y de otros cooperantes. Si, a la vez, este ente es relativamente débil por su “juventud” y por falta de experiencia y consolidación organizacional y, además, cuenta con un presupuesto propio sumamente limitado, entonces se tiene un panorama no muy prometedor. No es cuestión de falta de capacidad individual entre los funcionarios sino de un desequilibrio entre la tarea que se presenta y las posibilidades reales de llevarla a cabo.

En algunos países (latinoamericanos y otros) se puede encontrar ejemplos de instituciones gubernamentales que se han convertido casi por completo en “contrapartes o ejecutores de cooperación internacional”, y que prácticamente han perdido su propia identidad y capacidad proactiva — están

¹³ Según el Censo Rural Indígena de Tierras Bajas

en una situación en que no pueden hacer mucho más que reaccionar y acomodarse a una avalancha de proyectos de financiamiento externo. Para remediar este tipo de situación, o para evitar que llegue a producirse, es recomendable que estos entes gubernamentales se concentren en la formulación de políticas, estrategias y normativas y en el seguimiento y supervisión de las acciones prácticas (lo que de hecho suele ser su tarea oficial y formal) y que **dejen la ejecución** de los proyectos a otras instancias, repartiendo las intervenciones entre diferentes ejecutores, en porciones manejables. Los argumentos en contra de este enfoque suelen circular alrededor de la presunta debilidad o poca confiabilidad de gobiernos regionales y municipales, ONG, empresas consultoras y otros. En efecto, esta clase de instituciones pueden tener (y a menudo tienen) diversos defectos, pero queda por comprobar que sean – en general o en principio – menos aptos que un ministerio para ejecutar proyectos de desarrollo social.

7. RECOMENDACIONES

7.1 Rescate y Desarrollo del Programa de Capacitación de RPGI

Se *recomienda* que VAIPO tome medidas urgentes para rescatar el material y las experiencias del programa de capacitación de RPGI, a la vez de compatibilizar el programa con su nueva Política Nacional Indígena. Los RPGI ya capacitados tienen necesidades y deseos de recibir capacitación adicional, tanto para profundizar en algunos temas ya estudiados como para tocar nuevos temas. También hay demanda para capacitar un número adicional de RPGI. Es importante señalar, una vez más, que los cursos de capacitación realizados en 1997 y 1998 fueron muy apreciados por los participantes y que a la vez despertaron expectativas muy grandes respecto a una continuación del programa. Si bien algunas de las expectativas son poco realistas, fundamentadas en algunos casos en informaciones ambiguas de parte del Programa Indígena, hay otras que tienen mucha razón de ser: sería una pérdida y hasta un evento contraproducente, si todas estas expectativas quedaran sin respuestas.

Si fuera necesario, VAIPO debería buscar cooperación externa para realizar este trabajo. En caso de que VAIPO solicitara cooperación de Asdi o de PNUD en este tema, se *recomienda* a estos organismos considerar la solicitud positivamente. Se trataría, básicamente, de **actualizar** el programa de capacitación y de formular una propuesta clara respecto a quién se haría responsable de la ejecución de futuros cursos y cómo serían financiados (**institucionalización** del programa).

7.2 Identificación y Formulación de un Proyecto (piloto) de Desarrollo Municipal/local Integral en una Zona de Gran Población Indígena

En una perspectiva más amplia, la misión *recomienda* que los distintos organismos de cooperación internacional continúen colaborando con el Gobierno de Bolivia en el tema indígena. Si Asdi o PNUD tuviera interés en una colaboración continuada en esta área, la misión sugiere que se identifique y formule un proyecto de fortalecimiento de gobiernos municipales y de desarrollo local en un área a definir (en tierras bajas), donde haya una gran porción de población indígena. Tal proyecto debería trabajar con las municipalidades en su conjunto e involucrar tanto los sectores indígenas como los no indígenas. La simple capacitación de los indígenas no es suficiente para que ellos se integren plenamente en la gestión local; también se necesitan intervenciones y apoyo en términos de concientización de todos los demás actores locales, la cual se logra más efectivamente con la realización de acciones y “proyectos” que involucren a ambas partes simultáneamente. La intervención propuesta aquí debería incorporar no solamente actividades de fortalecimiento de la gestión local sino también acciones concretas a nivel económico-productivo. En este sentido, la propuesta se enmarca claramente en la nueva Política Nacional Indígena (Desarrollo con Identidad).

Un proyecto de este tipo no debe ser ejecutado por VAIPO ni por ningún otro Ministerio o Viceministerio. Un verdadero desarrollo local (para indígenas igual que para cualquier otra población) tiene que fundamentarse en los mismos actores locales, ya que, de lo contrario, se seguirá manteniendo las relaciones paternalistas entre lo central y lo local, por mucho que las leyes digan otra cosa. Un proyecto de desarrollo municipal/local, con población indígena, debería ser dirigido por algún tipo de “consorcio” donde puedan tener participación todo tipo de agente en la zona, desde prefectura (como máximo nivel) hasta mancomunidades municipales, gobiernos municipales individuales, organizaciones territoriales de base, organizaciones indígenas, organizaciones gremiales y de

producción, etc. Tal consorcio sería la máxima autoridad del proyecto, la cual delegaría la toma de decisiones operativas a una Unidad de Gestión *autónoma* y la implementación de las actividades concretas a una ONG o a una empresa consultora de comprobada capacidad y experiencia.

En el contexto de una evaluación como la presente no es posible ni conveniente entrar en más detalles sobre la forma que podría tomar esta clase de proyecto. Su diseño tendría que comenzar con una misión de identificación y formulación que tenga el tiempo y otras condiciones necesarias para analizar, en profundidad, las condiciones geográficas, demográficas, “políticas”, económicas, etc., de una o varias zonas alternativas para después poder seleccionar una zona adecuada y formular una estrategia de desarrollo y un modelo de gestión del proyecto—ambas tareas que deben realizarse de modo altamente participativo.

ANEXO I

DOCUMENTACIÓN CONSULTADA

Los archivos del VAIPO (Sede y oficinas regionales), del PNUD y de la Embajada de Suecia en todo lo referente a los proyectos evaluados y al Programa Indígena en general:

- Documento de programa
- Documentos de proyecto
- Revisiones de proyecto
- Informes de avance (progreso)
- Informes de reuniones tripartitas
- Informes técnicos
- Informes de consultorías
- Informes financieros
- Informes de auditoría
- Documentos miscelaneos
- Correspondencia

Publicaciones

“Compendio de Disposiciones Relativas a Derechos Indígenas en la Legislación Nacional”; MDSP/VAIPO; La Paz, 1998.

“Desarrollo con Identidad – Política Nacional Indígena y Originaria”; MDSP/VAIPO; La Paz, 1998.

“Pueblos Indígenas de Tierras Bajas – Características Principales”; Alvaro Díez Astete y David Murillo; MDSP/VAIPO/PNUD; La Paz, 1998.

“El Pulso de la Democracia – Participación Ciudadana y Descentralización en Bolivia”; República de Bolivia – Ministerio de Desarrollo Humano/Secretaría Nacional de Participación Popular; Editorial Nueva Sociedad; Caracas, 1997.

ANEXO II

LISTA DE PERSONAS ENTREVISTADAS

VICEMINISTERIO DE ASUNTOS INDIGENAS Y PUEBLOS ORIGINARIOS (VAIPO)

WIGBERTO RIVERO PINTO	Viceministro
PEDRO AVEJERA-BETARTE	Asesor General
MABEL MIRANDA	Responsable de Asuntos de Cooperación
EDGAR AGUIRRE	Coordinador Regional Riberalta
RAFAEL CHAVEZ ALBA	Coordinador Regional Santa Cruz
LAZARO VARGAS ROSADO	Coordinador Regional Camiri
RUDOLPH ARGANDOÑA	Coordinador Regional Trinidad

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)

CARLOS FELIPE MARTINEZ	Representante Residente
EDUARDO FORNO	Rep. Res. Auxiliar de Programas
MARIA DEL CARMEN FERRUFINO	Asistente de Programas

EMBAJADA DE SUECIA (SECCIÓN DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO)

HELENA REUTERSWÄRD	Primera Secretaria; Oficial de Programas
DILMA FLORES	Oficial de Programas

EX-AUTORIDADES NACIONALES

LUZ MARIA CALVO	Subsecretaria de Asuntos Etnicos
-----------------	----------------------------------

EX-FUNCIONARIOS Y EX-PERSONAL OPERATIVO DEL PROGRAMA INDIGENA

JOSE MARIA CALLER	Coordinador del Programa Indígena
JAVIER ESCALANTE VILLEGAS	Coordinador del Programa Indígena y Coordinador del Proyecto BOL/93/012
ROXANA MERCADO RODAS	Coordinadora del Programa Indígena
ORLANDO PESTAÑAS	Instructor; Capacitación de Responsables de Planificación y Gestión Indígena-RPGI Camiri.

EMBAJADA REAL DE DINAMARCA

JOHN NIELSEN	Consejero y Subjefe de la Misión
--------------	----------------------------------

CONFEDERACION DE PUEBLOS INDIGENAS DE BOLIVIA (CIDOB) - SANTA CRUZ

MARCIAL FABRICANO	Vicepresidente Comunidad San Ignacio de Moxos (Etnia: Mojeño)
-------------------	---

ANGEL CAMACONI	Secretario de Educación. (CIRABO) Com. Peña, Beni (Etnia: Cavineño)
FORTUNATO GUZMAN SUAREZ	Secretario de Salud (CPITCO) Com. Ibarecito. (Etnia: Yuracaré)
MARGARITA SALAS	Secretaria de Género (CIRABO) Com. Palestina (Etnia: Tacana)
JAIME COMAI	Secretario de Investigación (CPESC) Com. Poza Verde (Etnia: Ayoreo)
COORDINADORA DE PUEBLOS ETNICOS DE SANTA CRUZ (CPESC)	
MARISOL SOLANO	Vicepresidenta Com. Masauí, Prov. Cordillera (Etnia: Guaraní)
MANUEL DOSAPEI	Secretario de Economía Com. Rincón del Tiguer, Puerto Suárez (Etnia: Ayoreo)
GEISA DURAN	CIDOB: Secretaria de Economía y Desarrollo RPGI de la CIRABO (Ex) Segunda Sección Municipal, Provincia Itene (Etnia: Baure)
AGUSTIN PARAPAINO	Secretario de Fortalecimiento Organizativo Com. Monte Cristo, San Javier (Etnia: Chiquitano)
TOMAS PEREZ	RPGI, Secretario de Comunicación Com. Yotaú (Etnia: Guarayo)
ASAMBLEA DEL PUEBLO GUARANI (APG) – CAMIRI	
ENRIQUE CAMARGO	Presidente Com. Kaipependi, Municipio de Gutiérrez
HEBERT AYREYO	Instructor Capacitación RPGI's (Ex) y actual Coordinador Indígena de Mapeo
OSWALDO YAEMBAE	Facilitador Capacitación RPGI's (Ex) y actual Coordinador Indígena Servicio de Asistencia Jurídica a Pueblos Indígenas y Originarios – SAJPIO
CELESTINO HURTADO	Facilitador Capacitación RPGI's (Ex)
CENTRAL DE PUEBLOS INDIGENAS DEL BENI (CPIB) – TRINIDAD	
ERNESTO NOE TAMO	Presidente Com. Bella Selva, Ribera del Mamoré (Etnia: Mojeño)

MIGUEL GUASEBE TAMO	Secretario de Comunicación Boybo, Ribera del Mamoré (Etnia: Mojeño)
ROBERTO TABABARY	Secretario de Tierra y Territorio Com. San Pedro de Apere, Santa Ana de Yucuma (Etnia: Movima)
REMBERTO JUSTINIANO CUJUI	Presidente Subcentral Pueblo Indígena Movima (Etnia: Movima)
EDWIN GUARAYUCO CALLADURO	Presidente Subcentral Pueblo Indígena Itonama Com. Nueva Calama, Magdalena (Etnia: Itonama)
JOSE TIBUSA MATARECO	Secretario de Recursos Naturales y Medio Ambiente Com. San Ignacio de Moxos (Etnia: Mojeño)
CENTRAL DE MUJERES INDIGENAS DEL BENI (CMIB) – TRINIDAD	
LEONARDA MOSUA NOCO	Presidenta Com. Corazón de Jesús (Etnia: Mojeño)
MARIANA GUASANIA CABAO	Secretaria de Economía Magdalena (Etnia: Itonama)
JULIA MOSUA PEREZ	Secretaria de Comunicación Com. San Lorenzo de Moxo (Etnia: Mojeño)
TERESA A. PEREZ CHAVEZ	Técnica, Proyecto Fortalecimiento Institucional (IBIS) Trinidad
CENTRAL INDIGENA DE LA REGION AMAZONICA DE BOLIVIA (CIRABO) – RIBERALTA	
EUSTAQUIO AYALA	Secretario de Educación
ESTELA RUELAS	Secretaria de Salud
OTROS	
GABINO ACHIPA	Coordinador Indígena del VAIPO Riberalta
FANOR AMAPO	RPGI, Comunidad Buen Destino (Etnia: Cavineño)
J. ARIAS	RPGI, Riberalta
ANTENOR RUELAS	Presidente de la Comunidad Santuario
RUTH LLANOS	SNV, Riberalta
JORGE YALE	Transportista fluvial, Riberalta
ROLAND VOUILLON	Investigador en pueblos indígenas del Beni
DELIO SÁNCHEZ	Coordinador del Bachillerato Pedagógico y Formación Docente, Tumichucua

PEDRO A. MAYAREGUA SUAREZ	RPGI (Ex) Com. Camatindi, Zona Santa Rosa. Camiri. (Etnia: Guaraní)
NELLY TEREBA NOE	RPGI (Ex) y Asistente Técnica (Ex) Cabildo Indígena de Trinidad (Etnia: Mojeño)

Varios alumnos del Bachillerato Pedagógico, Tumichucua

ANEXO III

Evaluación proyectos BOL/92/102 y BOL/93/012 Cronograma de trabajo

Actividades	JULIO															AGOSTO						
	17/18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	1	2	3	4	5	6	7	
Planificación, organización, reuniones introduct.	X	X	X																			
Análisis de documentación e inform. secundaria	X		X	X	X	X	X			X	X	X										
Entrevistas a representantes de las partes involucradas		X	X	X	X	X									X	X						
Trabajo de campo: Riberalta, Tumichuqua Christina Mejía					X	X	X	X														
Trabajo de campo: Santa Cruz Todo el equipo								X	X													
Trabajo de campo: Santa Cruz, Camiri, Trinidad Lars Eriksson, Maria del Pilar Sánchez										X	X	X	X	X								
Análisis de la información recopilada												X	X	X	X	X						
Redacción de informe																	X	X	X	X	X	
Reunión Informativa Final - Entrega de Informe Preliminar (Debriefing)																		X				

ANEXO IV

EVALUACIÓN FINAL EXTERNA DEL PROGRAMA INDÍGENA INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN

1. Entrevistas con personal que ha participado directamente en la ejecución y/o coordinación del programa indígena (sae, vaipo con sus prerepresentantes regionales, pnud, embajada de suecia, ex-coordinadores)

Estas entrevistas han sido de tipo abierto (diálogo) y, por tanto, adaptadas a las características específicas de cada caso individual.

2. Entrevistas con beneficiarios

REPRESENTANTES DE ORGANIZACIONES Y COMUNIDADES INDÍGENAS

- Su percepción en general del Programa Indígena
- Eventual participación en el diseño del programa o proyectos (forma de participación)
- Eventual participación en la ejecución del programa o proyectos (forma de participación)
- ¿Ha correspondido el programa a sus necesidades y deseos más importantes?
- Tipo, calidad y frecuencia de contacto con el programa, sus coordinadores, consultores
- Beneficios concretos del programa que puedan ser identificados
- ¿Qué otras cosas debería haber hecho el programa?
- ¿Hizo algo que no debería haber hecho? ¿Qué?
- ¿Qué quisiera(n) de un eventual programa/proyecto en el futuro (segunda fase)?

EX-PARTICIPANTES EN CAPACITACIÓN

- ¿En qué capacitaciones participaron? ¿Cuándo? ¿Dónde?
- ¿Cómo fueron seleccionados para participar?
- Calidad de la organización y logística de los eventos de capacitación
- Calidad de la enseñanza ¿Qué métodos fueron utilizados?
- ¿Equilibrio teoría-práctica?
- ¿Calidad de los instructores?
- Adecuación de los cursos a la situación real y las necesidades de los participantes
- ¿En qué lengua(s) se impartieron los cursos?
- ¿Aprendió algo útil?
- ¿Para qué les han servido los cursos a los participantes?
- ¿Cómo ha utilizado sus nuevos conocimientos?
- ¿Ha transmitido sus conocimientos a otros miembros de su etnia/organización?
- ¿Cómo?
- Recomendaciones para futura capacitación

3. Preguntas sobre componentes específicos del programa indígena

PRIMER CENSO INDÍGENA RURAL DE TIERRAS BAJAS

Organizaciones e instituciones

- ¿Conocen el Censo Indígena?
- ¿Tienen ejemplares? ¿Cuántos? ¿Cuándo y cómo los obtuvieron?
- ¿Utilizan el Censo? ¿Para qué? ¿En qué les beneficia?
- ¿Saben cómo se hizo el Censo?
- ¿Participaron en su elaboración? ¿Quiénes participaron? ¿En qué actividades? ¿En qué lugares?
- ¿Cómo fueron seleccionados para participar?
- ¿Qué problemas u obstáculos encontraron en el trabajo? ¿Cómo los superaron?
- ¿Cuál es su opinión sobre los datos y la información que contiene el Censo?
- ¿De la población, comunidad, provincia, región?
- ¿Qué recomendaciones tiene para la realización de un futuro Censo?

RED DE RADIOCOMUNICACIONES

Organizaciones y comunidades

- ¿Tienen equipo de radiocomunicación? ¿Desde cuándo? ¿Quién lo proporcionó?
- ¿Cómo obtuvieron el equipo? ¿Cómo se organizaron para obtenerlo?
- ¿Qué beneficios han obtenido de la radio? ¿Las organizaciones? ¿Las comunidades? ¿Personas particulares?
- ¿Para qué les sirve la radio?
- ¿Quiénes usan la radio? ¿Con quienes se comunican? ¿Quiénes se comunican con Ustedes? ¿En qué lengua(s)? ¿Qué transmiten por la radio?
- ¿Recibieron capacitación para su uso? ¿Qué tipo de capacitación: teórica, práctica? ¿Con qué método? ¿Con qué material didáctico?
- ¿Qué opinan de la capacitación? ¿De los instructores?
- ¿Quiénes se capacitaron? ¿Cómo fueron seleccionados?
- ¿Los capacitados han capacitado a otros? ¿A quienes? ¿Cómo?
- ¿Han aplicado la capacitación replicada?
- ¿Cómo se organizan para usar la radio? ¿Para su control, manejo y mantenimiento?
- ¿Quiénes son los responsables de controlar la radio? ¿Cómo los seleccionaron? ¿Son los mismos que fueron capacitados?
- ¿Existe algún reglamento para el uso de la radio? ¿Cómo se toman las decisiones sobre asuntos relacionados con la radio?
- ¿Qué recomendaciones tienen para mejorar el funcionamiento de las radios y la red?

4. Preguntas complementarias para el trabajo de campo

Organizaciones

- ¿Desde cuándo tiene(n) conocimiento del Programa Indígena?
- ¿Cuántas veces han recibido visitas en su zona de representantes o personal del Programa? ¿Qué hicieron ellos cuando vinieron?
- ¿Existe algún apoyo a su organización o comunidad de otras instituciones? ¿Qué tipo de apoyo?
- ¿Cuál es actualmente el mayor problema de su grupo étnico?

CAPACITACIÓN

- ¿Qué materiales recibieron?
- ¿Cuántos días duró la capacitación?
- ¿Fueron significativos o importantes los contenidos? ¿En qué sentido?

TUMICHUCUA

- ¿A quién pertenece?
- ¿Con qué frecuencia hay eventos en el Centro? ¿De qué tipo?
- ¿Quién se ocupa del mantenimiento del Centro? ¿Quién lo paga?
- ¿Quiénes se benefician actualmente de este Centro?
- ¿Qué piensa Ud. del Centro Tumichucua?

TERMINOS DE REFERENCIA

- Para:** Jefe de Equipo de la Misión de Evaluación Final Externa de los proyectos **ANEXO V**
- Proyectos:** BOL/93/012 "Consolidación de la Información Básica y Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión de los Pueblos Indígenas del Oriente, Chaco, y Amazonía"
- BOL/92/102 "Apoyo al Programa Nacional para el Desarrollo Participativo y Armónico de los Pueblos Indígenas del Oriente, Chaco y Amazonía en Bolivia"

I. INTRODUCCIÓN

Los proyectos BOL/92/102 "Apoyo al Programa Nacional para el Desarrollo Participativo y Armónico de los Pueblos Indígenas del Oriente, Chaco y Amazonía en Bolivia" y el BOL/93/012 "Consolidación de la Información Básica y Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión de los Pueblos Indígenas del Oriente, Chaco y Amazonía", ambos ejecutados por el Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (VAIPO), serán evaluados dentro del contexto del "Programa Nacional para el Desarrollo Participativo y Armónico de los Pueblos Indígenas del Oriente, Chaco y Amazonía en Bolivia" (Programa Indígena).

Dicho Programa fue formulado originalmente a finales de 1991, por el entonces Instituto Indigenista Boliviano (IIB) con la idea fundamental de generar una institución de mayor alcance para trabajar la problemática de los pueblos indígenas de forma integral. El objetivo de desarrollo de este Programa Indígena era "el logro de una capacidad asentada en las comunidades indígenas para que autogestionariamente aseguren el desarrollo sostenible de sus comunidades y territorios". En octubre del año 1997 se llevó a cabo una evaluación del Programa desde el punto de vista del Programme Approach.

Para apoyar el Programa Indígena se creó el proyecto BOL/92/102, cuyo objetivo era "implementar y asegurar un eficiente funcionamiento del Programa Indígena, a través de una Unidad de Gestión y el desarrollo de una serie de acciones que logren la medición de impactos". Por lo tanto debería contribuir primero a la movilización de recursos tanto a nivel de país como de la cooperación internacional y posteriormente a la administración y supervisión en la ejecución de los siguientes proyectos: BOL/93/012, BOL/93/322 "Apoyo al Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas en aspecto de Género", con fondos del PNUD; RLA/92/G31 "Proyecto Atlas de los Pueblos Indígenas de la Amazonía" y RLA/92/G33 "Desarrollo Sostenible del Pueblo Tacana", proyectos regionales con fondos GEF.

A la firma del Documento de Apoyo al Programa (PSD) en diciembre de 1992 el proyecto tenía un presupuesto de US\$650.000 financiado a través de recursos TRAC (anteriormente CIP) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El Proyecto terminó sus actividades a principios del 1999.

Entre los proyectos administrados por el BOL/92/102, se incluirá en la presente evaluación el proyecto BOL/93/012 no solo por su importancia dentro del marco del Programa Indígena a través de sus objetivos esperados como son la recopilación de información básica y el fortalecimiento de las

organizaciones y comunidades indígenas, sino también por necesitar una evaluación especial para el Gobierno de Suecia.

El proyecto BOL/93/012 fue implementado a través del PNUD, con un presupuesto de US\$ 1.556.270 como asistencia no reembolsable. El Acuerdo entre el Gobierno de Suecia y el PNUD fue firmado el 10 de marzo de 1994, y tenía vigencia hasta el 31 de octubre de 1998 (incluyendo dos extensiones del convenio). Actualmente el proyecto ha terminado operativamente y su cierre financiero se prevé para octubre de 1999.

II. OBJETIVO DE LA EVALUACIÓN

Con el fin de cumplir con los requerimientos del financiador del proyecto BOL/93/012, el Gobierno de Suecia y con los procedimientos del PNUD se han tomado en consulta con VAIPO la decisión de llevar a cabo una evaluación final externa e independiente de los proyectos BOL/93/012 y BOL/92/102.

Como se ha mencionado anteriormente el proyecto BOL/93/012 ha sido supervisado por la Unidad de Gestión creada bajo el proyecto BOL/92/102, por lo tanto es indispensable llevar a cabo una evaluación sustantiva de ambos proyectos dentro del contexto del Programa Indígena.

La evaluación tendrá como objetivo final un análisis profundo de los resultados e indicios de impactos logrados y las lecciones aprendidas que permitan la elaboración de recomendaciones, para la que a su vez sirve como insumos indispensables para lograr mayor eficiencia y éxito en el futuro desarrollo de proyectos y/o programas dentro del contexto de la problemática indígena.

III. AMBITO DE LA EVALUACIÓN

Para lograr el objetivo de esta evaluación se deberá considerar como elementos indicativos los siguientes:

Concepto y diseño de los proyectos

- 1 / ■ ¿Los objetivos del proyecto BOL/93/012 fueron pertinentes en responder a las demandas y necesidades de los pueblos indígenas?
- 2 ■ ¿Los objetivos del proyecto BOL/92/102 fueron adecuados para asegurar una implementación óptima del Programa Indígena?
- 3 ■ ¿Los objetivos de desarrollo y inmediatos de los proyectos BOL/93/012 y BOL/92/102 dentro del contexto del Programa Indígena está dentro de las esferas temáticas de PNUD (erradicación de la pobreza, gobernabilidad, sostenibilidad del medio ambiente y género)?

Implementación de los proyectos

- 4 ▪ ¿Cual fue el grado de cumplimiento de los objetivos del proyecto BOL/93/012 analizando el nivel de eficiencia y eficacia con que se han logrado los mismos?
- 5 ▪ ¿Cual fue el grado de cumplimiento de los objetivos del proyecto BOL/92/102 analizando el nivel de eficiencia y eficacia con que se han logrado los mismos?
- 6 ▪ ¿Le gestión del proyecto BOL/92/102 permitió una ejecución positiva del proyecto BOL/93/012?
- 7 ▪ ¿Los proyectos han sido monitoreados adecuadamente?
- 8 ▪ ¿Se consideran suficientes la cantidad y calidad de insumos (financieros y humanos) utilizados en los proyectos en relación con los resultados alcanzados?
- 9 ▪ ¿Se consideran adecuados los arreglos institucionales y establecimiento de mecanismos de coordinación entre las instituciones participantes: Unidad de Gestión, VAIPO y el PNUD?

Alcance de resultados y objetivos

- 10 ▪ ¿Contribuyeron los resultados obtenidos de los proyectos a los objetivos de los mismos?
- 11 ▪ ¿Cuales son los indicios de impacto positivo e impacto negativo y sus razones?
- 12 ▪ Contribuye el alcance de los objetivos de los proyectos al objetivo de desarrollo originalmente planteado en el Programa Indígena?
- 13 ▪ ¿Hasta qué nivel han sido alcanzados los objetivos del Programa Indígena, tomando en cuenta no solo las evaluaciones de los proyectos BOL/93/012 y BOL/92/102 sino también los informes finales de los otros proyectos bajo BOL/92/102: BOL/93/322, RLA/92/G31 y RLA/92/G33 y aquellos proyectos y/o programas significativos financiados por otros donantes (ej. Danida, GTZ)?

Recomendaciones y lecciones aprendidas

- 14 ▪ ¿Que medidas correctoras se recomiendan para el diseño, ejecución y evaluación de futuros proyectos en general y de futuros proyectos dentro de la temática indígena?

IV. PRODUCTOS ESPERADOS DE LA EVALUACIÓN

A los 15 días la misión debe entregar a las partes interesadas un Informe Preliminar de cada proyecto, para que éstas lo revisen y lo devuelvan con sus comentarios y observaciones durante una presentación.

Al final de la misión se tiene que presentar siete copias del Informe de Evaluación Final para el proyecto BOL/93/012 y BOL/92/102 incluyendo los comentarios y observaciones planteados por todas las instituciones participantes al Informe Preliminar. El Informe Final debería contemplar enseñanzas de la experiencia de los proyectos, conclusiones y recomendaciones que sirvan para una futura identificación y formulación de nuevos proyectos dentro del contexto del Programa Indígena. Para facilitar el desarrollo del Informe Final se adjunta el formato del lineamientos básicos generales de TORs.

Finalmente, la misión tiene que entregar una Ficha de Información sobre la Evaluación del Proyecto (PEIS) llenado debidamente por cada proyecto y además todos los informes en un diskette en formato Microsoft Word.

V. METODOLOGIA O ENFOQUE DE LA EVALUACIÓN

El equipo de evaluación desempeñará sus actividades en las oficinas del PNUD de la ciudad de La Paz donde la Unidad de Gestión (BOL/92/102) tenía sus oficinas. Además deberán visitar las regiones donde el proyecto BOL/93/012 llevó a cabo todas las actividades.

Para recabar la evidencia empírica que conduzca al análisis de los objetivos del proyecto, la metodología a seguir será:

- Recopilación y análisis de la documentación e información secundaria;
- Entrevistas a representantes de las partes involucradas (VAIPO, PNUD, equipo de los proyectos, otras instituciones y especialistas);
- Visitas del campo (operatoria de campo);
 - Entrevistas y/o encuestas a los beneficiarios directos;
- Análisis de la información primaria recopilada;
- Redacción de los documentos preliminares;
- Redacción de los documentos finales incorporando los comentarios y observaciones;

VI. COMPOSICIÓN DEL EQUIPO DE LA EVALUACION

El equipo de evaluación estará conformado por los siguientes profesionales:

- Jefe del equipo de evaluación, internacional
- Dos consultores nacionales

Los miembros del equipo deberán llenar los siguientes requisitos:

- Nivel mínimo de Maestría en ciencias sociales y/o desarrollo económico para el Jefe del equipo;
- Nivel mínimo de Licenciatura para los consultores en ciencias sociales con formación de posgrado en educación no formal, alternativa y/o capacitación de adultos de base social;
- Experiencia profesional en formulación y evaluación de programas y/o proyectos de desarrollo económico y social (mínimo diez años para el jefe, cinco años para los otros miembros del equipo);
- Experiencia teórica y operativa de la temática del desarrollo indígena, preferentemente del desarrollo de originarios en Bolivia;
- Dominio de la legislación y procesos de Participación Popular, desertificación, reforma educativa, Ley INRA, Ley Forestal y otras vinculadas a la cuestión indígena y originaria;
- Dominio oral y escrito del idioma español;
- Ninguno de los consultores deben haber tenido relación con el proyecto a evaluarse en ninguna de sus fases.

Además de cumplir con los presentes TOR en general, el jefe del equipo tendrá las siguientes responsabilidades específicas:

1. Entregar propuesta del cronograma de trabajo en la reunión introductoria (*briefing*) con los instituciones participantes el primer día de la Misión;

2. Dirigir y coordinar el trabajo entre los miembros del equipo durante toda la evaluación;
3. Asegurar la entrega de los documentos esperados (ver punto IV) según cronograma aprobado;
4. Hacer una presentación sobre las principales conclusiones y recomendaciones a las que ha llegado la misión de la evaluación donde participen todas las partes interesadas.

VII. DURACIÓN Y FINANCIAMIENTO DE LA EVALUACION

La evaluación de ambos proyectos tendrá una duración de veinte y un días calendarios a partir de la firma del contrato. Ver cronograma tentativo adjunto.

El financiamiento para esta evaluación será cubierta en forma compartida por el Gobierno de Suecia (a través de su sección de cooperación, ASDI) y por el PNUD.

Cronograma de trabajo tentativo:

Actividades	Días																				
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
Reunión Introductoria (<i>Briefing</i>)	X																				
Análisis de la documentación e información secundaria recopilada con anterioridad por los consultores nacionales	X	X																			
Entrevistas a representantes de las partes involucradas (VAIPO, PNUD, equipo de los proyectos, otras instituciones y especialistas)			X	X	X																
Visitas del campo: Entrevistas y/o encuestas a los beneficiarios directos						X	X	X	X	X	X										
Análisis de la información primaria recopilada												X	X	X							
Redacción de los informes preliminares														X	X						
Reunión Informativa Final (<i>Debriefing</i>)																X					
Redacción de los informes finales incorporando los comentarios y observaciones																	X	X	X	X	X

Recent Sida Evaluations

- 99/16 Diakonia Program for Democracy and Human Rights, the El Salvador Case. A qualified monitoring. Vegard Bye, Martha Doggett, Peter Hellmers
Department for Latin America
- 99/17 Dollars, Dialogue and Development. An evaluation of Swedish programme aid. Howard White, Geske Dijkstra, Jan Kees van Donge, Anders Danielsson, Maria Nilsson
Department for Evaluation and Internal Audit
- 99/18 Atmospheric Environment Issues in Developing Countries. Gun Lövblad, Per Inge Iverfeldt, Åke Iverfeldt, Stefan Uppenberg, Lars Zetterberg
Department for Infrastructure and Economic Cooperation
- 99/19 Technical Assistance to Central and Eastern Europe. A cooperation between Chambers of Commerce in Sweden and in Central and Eastern Europe. Claes Lindahl, Monica Brodén, Peter Westermark
Department for Central and Eastern Europe
- 99/20 Sida Support to the Energy Sector in Egypt. Rolf Eriksson, Edward Hoyt
Department for Infrastructure and Economic Cooperation
- 99/21 Sida Support to the Energy Sector in Jordan. Rolf Eriksson, Edward Hoyt
Department for Infrastructure and Economic Cooperation
- 99/22 Environmental Aspects in Credit Financed Projects. Gunhild Granath, Stefan Andersson, Karin Seleborg, Göran Stegrin, Hans Norrström
Department for Evaluation and Internal Audit
- 99/23 Sida SAREC Marine Science Programs in East Africa. Stephen B. Olsen, James Tobey, Per Brinck
Department for Research Cooperation, SAREC
- 99/24 Sweden's Assistance to Bosnia Herzegovina. A study of aid management and related policy issues. Claes Sandgren
Department for Central and Eastern Europe
- 99/25 Psychiatry Reform in Eastern Europe. Nils Öström
Department for Central and Eastern Europe
- 99/26 Sida Projects in the Forestry Sector in Poland. Kristina Flodman Becker, Roland Öquist
Department for Central and Eastern Europe
- 99/27 FARMESA. Farm-level applied research methods in Eastern and Southern Africa. Clive Lighthfoot, William W Wapakala, Bo Tengnäs
Department for Natural Resources and the Environment
- 99/28 The African Association of Universities (AAU) Study Programme on Higher Education Management in Africa. Ad Boeren, Jairam Reddy
Department for Research Cooperation, SAREC

Sida Evaluations may be ordered from:

Infocenter, Sida
S-105 25 Stockholm
Phone: (+46) 8 795 23 44
Fax: (+46) 8 760 58 95
info@sida.se

A complete backlist of earlier evaluation reports may be ordered from:

Sida, UTV, S-105 25 Stockholm
Phone: (+46) 8 698 5099
Fax: (+46) 8 698 5610
Homepage: <http://www.sida.se>



SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY

S-105 25 Stockholm, Sweden

Tel: +46 (0)8-698 50 00. Fax: +46 (0)8-20 88 64

Telegram: sida stockholm. Postgiro: 1 56 34-9

E-mail: info@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>