



2013:41

Sida Decentralised Evaluation

Francesca Jessup
Elisabeth Hayek-Weinmann
Roberto Laserna

Proyecto Fortalecimiento Democrático de las Organizaciones Políticas de Bolivia, PNUD – Embajada de Suecia

Informe final

Proyecto Fortalecimiento Democrático de las Organizaciones Políticas de Bolivia, PNUD – Embajada de Suecia

**Informe final
Diciembre 2013**

**Francesca Jessup
Elisabeth Hayek-Weinmann
Roberto Laserna**

Authors: Francesca Jessup, Elisabeth Hayek-Weinmann and Roberto Laserna

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 Decentralised Evaluation 2013:41

Commissioned by Sida

Copyright: Sida and the authors

Date of final report: Diciembre 2013

Published by Citat 2013

Art. no. Sida61669sp

urn:nbn:se:sida-61669sp

This publication can be downloaded from: <http://www.sida.se/publications>

SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY

Address: SE-105 25 Stockholm, Sweden. Office: Valhallavägen 199, Stockholm.
Telephone: +46 (0)8-698 50 00. Telefax: +46 (0)8-20 88 64.
E-mail: info@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>

INFORME FINAL
EVALUACION EXTERNA DEL PROYECTO
FORTALECIMIENTO DEMOCRATICO DE LAS ORGANIZACIONES POLITICAS DE BOLIVIA
PNUD – ASDI

Contenido

Resumen Ejecutivo

Introducción

- I Metodología**
 - a. Propósitos, Método y Alcances de la Evaluación
 - b. Plan de Ejecución: Etapas y Principales Actividades
- II Contexto y antecedentes inmediatos del Proyecto**
- III Conceptualización y Diseño del Proyecto**
- IV Relevancia**
 - a. En relación a las necesidades y prioridades del nacionales
 - b. En relación a las necesidades y prioridades de las organizaciones políticas
 - c. En relación al Sistema de Partidos
 - d. En relación a los objetivos y estrategias de la cooperación del PNUD y Embajada de Suecia – Asdi
- V Desempeño**
 - a. Eficacia según área de actividad del Proyecto
 - b. Ejecución presupuestaria
- VI Sostenibilidad**
 - a. Política
 - b. Institucional
 - c. Financiera
- VII Conclusiones**
- VIII Recomendaciones**

ANEXOS

- Anexo 1: Términos de Referencia
- Anexo 2: Listado de Entrevistas y Discusiones en Grupo realizadas
- Anexo 3: Matriz de Resultados del Proyecto
- Anexo 4: Documentos Revisados y Bibliografía Consultada

INFORME FINAL
EVALUACION EXTERNA DEL PROYECTO
FORTALECIMIENTO DEMOCRATICO DE LAS ORGANIZACIONES POLITICAS DE BOLIVIA
PNUD – ASDI

Introducción

El presente Informe reúne los principales hallazgos, conclusiones y recomendaciones de la Evaluación Final del Proyecto *Fortalecimiento Democrático de las Organizaciones Políticas de Bolivia* implementado por el PNUD con el apoyo técnico y financiero de la Embajada de Suecia en Bolivia. El Proyecto ha tenido como propósito impulsar la institucionalización democrática de las organizaciones políticas bolivianas como medio para la renovación y fortalecimiento de un sistema de partidos representativo, participativo y plural. Tenía previsto un periodo de ejecución de tres años y medio, comprendidos entre junio del 2009 y diciembre del 2012, y una asignación financiera de USD 5 Millones.

El ejercicio de evaluación se llevó a cabo entre el 23 de julio y el 28 de septiembre del 2012, cubriendo en ese periodo las etapas de i) revisión documental, ii) investigación de campo, iii) procesamiento, análisis de la información y preparación de informes. La evaluación estuvo a cargo de un equipo integrado por dos consultoras internacionales y un consultor nacional.

El contenido del Informe se ha estructurado en ocho secciones. La primera sección presenta una breve descripción del enfoque e instrumentos metodológicos utilizados para procesar y analizar la información; la segunda, los aspectos de contexto de país considerados como más relevante para los propósitos de la Evaluación. Las tres secciones siguientes cubren las áreas de análisis priorizadas por los Términos de Referencia (Anexo 1), siendo éstas: el *Análisis de la Conceptualización y Diseño del Proyecto*, *Relevancia*, *Desempeño (Eficiencia y Eficacia)* y *Sostenibilidad*. Las dos últimas secciones presentan las principales conclusiones y recomendaciones.

I. METODOLOGIA

a. Propósitos, Método y Alcances de la Evaluación

La Evaluación tiene un carácter externo y se realizó a solicitud de la Embajada de Suecia en Bolivia. El ejercicio estuvo orientado a la práctica y tenía como propósito principal identificar buenas prácticas, lecciones aprendidas y recomendaciones para fortalecer futuras intervenciones de cooperación en materia de fortalecimiento democrático del sistema de partidos. Con este propósito, se buscó documentar los resultados alcanzados por el proyecto, tomando como referencia las actividades, productos y servicios programados así como los efectos y áreas de impacto a las cuales el proyecto buscaba contribuir¹. Fue concebido como un ejercicio de generación de conocimiento basado en el dialogo y discusión con el equipo responsable la ejecución del Proyecto, así como con las contrapartes (las organizaciones políticas nacionales MAS-IPSP, UN, MSM y sub-nacionales VERDES, CP y NPC) y con los principales socios con los cuales el Proyecto interactuó.

¹ Para los propósitos de la presente Evaluación se utiliza el termino de *resultados* para hacer referencia al conjunto de productos/servicios, efectos y áreas de impacto esperados de la ejecución del proyecto. Los *productos y/o servicios* se derivan directamente de las actividades del proyecto (son atribuibles en su totalidad al Proyecto), suelen ser de fácil medición y son verificables (por ej. Investigaciones realizadas y sus publicaciones, elaboración de propuestas de políticas publicas, anteproyectos de ley, programas de capacitación llevados a cabo) , con el termino *efectos* se hace referencia a cambios o transformaciones sustantivas a nivel de actitudes y capacidades a los que el Proyecto contribuye en forma verificable (por ej. ampliación de capacidades institucionales, ampliación de conocimientos, desarrollo de habilidades y cambios actitudinales en grupos de población, adopción de políticas publicas, desarrollos normativos puestos en practica), y, *áreas de impacto* se utiliza para describir cambios en las condiciones de vida -incluyendo el goce de derechos- a nivel de los grupos de población y que constituye el propósito que guía la intervención; el grado de contribución/nivel de atribución comprobable es bajo. Ver Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management/Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats/Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados, Evaluation and Aid Effectiveness OECD – DAC.

La Evaluación cubre el periodo comprendido entre junio del 2009 y agosto del 2012 e identificó como áreas de estudio aspectos claves de la conceptualización y diseño, gestión y desempeño del proyecto en sus dos ámbitos de intervención: i) las organizaciones como unidades políticas; y, ii) las interrelaciones entre ellas como partes constitutivas del sistema de partidos. Para abordar las áreas de estudio anotadas se utilizó una combinación de los enfoques metodológicos *Análisis de la Teoría de Cambio*, *Análisis de Atribución y Gestión por Resultados*, y, se utilizaron como referencia los criterios de *Relevancia*, *Consistencia*, *Eficacia*, *Eficiencia* y *Sostenibilidad*. La Evaluación asumió como punto de partida la hipótesis de trabajo del Proyecto que establece que la institucionalización y fortalecimiento de la democracia interna de las organizaciones políticas, en combinación con la generación de recursos de conocimiento, espacios y habilidades para el dialogo inter-partidario, contribuyen a fortalecer la representación, participación inclusiva y el pluralismo como características del sistema político.

En el marco de la Evaluación se llevaron a cabo entrevistas y discusiones de grupo en La Paz, Santa Cruz y Cochabamba y se cubrieron las seis categorías de actores claves que fueron identificadas en la fase de estudio de gabinete y análisis inicial. Las categorías identificadas fueron: i) **partes interesadas o contrapartes** (las seis organizaciones políticas con las cuales el proyecto firmó convenios de cooperación); ii) **representantes de otras organizaciones políticas no incluidas en el proyecto**; iii) **destinatarios finales** (representantes de redes, asociaciones/organizaciones de mujeres, jóvenes e indígenas; iv) **periodistas, formadores de opinión** trabajando en distintos medios de información; v) **observadores calificados** (académicos/investigadores); y, vi) **otros organismos de cooperación** trabajando en áreas afines al proyecto.

En conjunto se realizaron 13 entrevistas semi-estructuradas y 26 grupos de discusión, permitiendo recoger las opiniones de un total de 213 personas y cubrir una amplia gama de perspectivas. En correspondencia con el carácter externo de la Evaluación, todas las entrevistas y discusiones de grupo se realizaron sin la participación del equipo responsable de la ejecución del Proyecto. En el Anexo 2 se presenta el listado de personas entrevistadas y de las que participaron de los grupos de discusión.

En forma adicional, durante la tercera fase de la evaluación, se administró una encuesta para recoger opiniones y valoraciones específicas sobre los productos y los principales efectos esperados en los dos ámbitos de intervención del Proyecto (fortalecimiento interno de las organizaciones políticas y el sistema de partidos). La encuesta fue dirigida a una muestra designada de militantes partidarios que desempeñan funciones de dirigencia dentro de las estructuras departamentales y municipales., los nombres y contactos fueron proporcionados por las mismas organizaciones a excepción del MAS que no respondió a la solicitud de enviar contactos. Este instrumento permitió recoger, en forma individual y anónima, los insumos de 22 dirigentes de organizaciones políticas vinculadas al Proyecto.

En el desarrollo de la Evaluación se encontraron dos tipos de limitaciones. Como fuera observado en el Informe Inicial presentado el 01.08.12, el alcance en la aplicación de los criterios de la Evaluación enfrentó limitaciones derivadas de algunas debilidades en el sistema de monitoreo (falta de registro de la información en un formato consistente a lo largo del periodo de ejecución; la ausencia de un conjunto de indicadores y fuentes de verificación específicos para cada nivel de la cadena de resultados -productos/servicios, efectos, áreas de impacto-, acompañados de sus correspondientes líneas de base). Una segunda limitación esta vinculada al escaso acceso a los participantes en los talleres de formación llevados a cabo por las organizaciones políticas. Dadas las características en cuanto a tamaño, perfil y dispersión geográfica del universo de participantes no fue posible identificar una muestra viable a ser cubierta en el tiempo disponible para la investigación de campo.

b. Plan de Ejecución: Etapas y Principales Actividades

La Evaluación cubrió tres etapas y utilizó una combinación de modalidades de investigación documental y de campo. Durante la primera etapa, 23.07 al 01.08, se revisaron los documentos básicos de planeación y seguimiento del Proyecto (Documento de Proyecto, Informes de Avance) así como también documentos relacionados con los antecedentes inmediatos del Proyecto y con el contexto. Sobre esta base se diseñó la metodología e instrumentos para la investigación de campo (guías para las entrevistas semi-estructuras y para las discusiones en grupo, organizadas en función de los criterios básicos de la Evaluación). La metodología, instrumentos y programa de trabajo para la investigación de campo fueron presentados en el Informe Inicial.

La etapa de investigación de campo se realizó entre el 13 y el 24.08, en ella se aplicaron los instrumentos para la captura de información cualitativa (desarrollando el programa de entrevistas y discusiones de grupo arriba mencionados) y se revisaron documentos y publicaciones adicionales. En esta etapa también se buscó facilitar un taller para la reconstrucción de la cadena de resultados con la activa participación de todos los miembros del equipo del PNUD responsable de la ejecución del Proyecto. El ejercicio tenía como propósito hacer explícita la Teoría de Cambio que sustenta su diseño. La poca disponibilidad de tiempo en una agenda de trabajo que priorizó las entrevistas y las discusiones externas, solo permitió realizar una sesión de trabajo con el equipo durante la cual se presentaron los objetivos y las categorías a utilizar. El equipo del PNUD desarrolló posteriormente el ejercicio a través de discusiones internas, produciendo la *Matriz de Resultados* que se presenta en el Anexo 3 y que ha servido como insumo para el análisis abordado en la Sección V del presente Informe.

La tarea principal de la tercera etapa fue el procesamiento de la información cualitativa recolectada, la revisión de documentos y publicaciones de las organizaciones políticas y publicaciones académicas de análisis del contexto político, así como también la búsqueda de datos e información cualitativa complementaria (incluyendo la administración de la encuesta a dirigentes en diferentes niveles de las estructuras partidarias) que permitieron ampliar el análisis, corroborando y/o profundizando los hallazgos preliminares de la Evaluación, presentados al equipo del PNUD y de la Embajada de Suecia al finalizar la etapa de investigación de campo. En el Anexo 4 se reproduce la lista de documentos y publicaciones del Proyecto, así como los documentos y publicaciones de otras fuentes que fueron considerados pertinentes, revisados a lo largo de las tres etapas de la Evaluación.

El equipo de evaluación quiere aquí dejar constancia de su agradecimiento por el apoyo recibido de parte de los funcionarios de PNUD que tienen bajo su responsabilidad la ejecución del Proyecto, en particular, de Carlos Camargo, Alberto García y Erika Oropeza.

II. CONTEXTO Y ANTECEDENTES INMEDIATOS DEL CONTEXTO

La Constitución Política del Estado, aprobada en el Referendo Nacional del 25 enero del 2009, puso en marcha procesos significativos de reforma institucional del Estado Boliviano. Los dos retos mayores derivados de la nueva Constitución atañen a la conformación de un Estado plurinacional e intercultural, abriendo espacios para nuevas formas de participación política e inclusión social, y, a la transformación de un Estado centralizado en uno configurado en términos de descentralización y autonomías territoriales. Enfrentar ambos retos exige tanto desarrollos normativos como la creación nuevos mecanismos institucionales de participación, y de interrelación entre Estado y sociedad civil, que den vigencia a un sistema político que promueva la inclusión de grupos tradicionalmente marginados del poder político².

Sin pretender hacer un análisis exhaustivo de las transformaciones estatales impulsadas y de la situación y tendencias en el sistema político -y sin buscar dar cuenta de la enorme riqueza de elementos de análisis recogidos a través de las entrevistas y discusiones de grupo, así como de la bibliografía consultada- para los propósitos de la presente Evaluación se identifican algunos rasgos sobresalientes del proceso político que acompaña dichas transformaciones; rasgos que se consideran relevantes para contextualizar los desafíos que enfrentan los esfuerzos por fortalecer el sistema político y sus unidades constitutivas. El primero de ellas hace referencia a un elemento común en la región Latinoamericana y que sirve permite poner en perspectiva y dimensionar mejor las complejidades específicas del contexto boliviano. (En Anexo 4 se presenta la lista de documentos y bibliografía consultada).

Una de las características sobresalientes de los sistemas y regímenes políticos en América Latina es el debilitamiento de la representatividad de los partidos políticos, y por extensión, de la democracia representativa. Diferentes investigaciones académicas y encuestas de opinión pública dan cuenta de la

² La Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia incorpora nuevos sujetos políticos portadores de derechos colectivos; reconoce un régimen de autonomías con gobiernos departamentales municipales e indígenas; introduce el concepto de democracia intercultural, abarcando con él tres formas de democracia: Directa y participativa, Representativa, y, Comunitaria; incluye, en igualdad de condiciones, la representación política a través de organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, agrupaciones ciudadanas y partidos políticos. De acuerdo con la Constitución, Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario.

desafección de los ciudadanos con los partidos políticos, registrada con diferentes niveles de intensidad en las dos últimas décadas, así como de los desafíos que enfrentan los procesos de fortalecimiento democrático bajo condiciones de pérdida de legitimidad de los partidos y la decantación de una narrativa ‘anti-política’ en el ámbito público.

En este marco de crisis de representatividad que se expresa a nivel regional, la transición estatal en Bolivia y el proceso político que la acompaña no están exentos de contradicciones; contradicciones que añaden nuevos desafíos al sistema de partidos y a las organizaciones políticas como mecanismos de representación y conciliación de intereses.

Si bien la nueva Constitución aspira a un nuevo modelo de democracia plural e inclusiva, las organizaciones políticas enfrentan condiciones desafiantes para su fortalecimiento democrático, condiciones que pueden sintetizarse de la siguiente manera: i) la existencia de diversas (y divergentes) interpretaciones de algunos de los conceptos constitucionales más novedosos, ii) una potencial incompatibilidad entre algunos de los fundamentos conceptuales y normativos de las tres formas de democracia incorporadas en el texto constitucional, iii) los déficits en los procesos de transformación y fortalecimiento de la nueva institucionalidad democrática (Asambleas Legislativas, Órgano Electoral, Órgano Judicial) y del régimen de autonomías, iv) una marcada conflictividad social como resultado de la corporativización de las relaciones entre Estado y sociedad civil, v) en una tendencia en el sistema político hacia lo que algunos autores denominan ‘partido hegemónico o unipartidismo pluralista’. Como señalado con anterioridad, estas condiciones adversas configuran un conjunto de desafíos que trascienden la problemática general de crisis de representatividad que se registra a nivel Latinoamericano.

De las entrevistas y discusiones de grupo se recogen algunos elementos específicos del contexto que sugieren un cierre de espacios para la consolidación de un sistema de partidos plural. Estos elementos que surgen como preocupaciones reiteradas en la mayoría de las reuniones llevadas a cabo, apuntan a una pérdida de independencia del Órgano Judicial y la ‘utilización’ de la justicia penal para procesar forma retroactiva a opositores políticos por delitos administrativos. Se señala también una pérdida de independencia del nuevo Órgano Electoral (Tribunal Supremo Electoral, Tribunales Electorales Departamentales) y, asociada a este debilitamiento del principio de separación de poderes, una consolidación del presidencialismo. Se levanta también como preocupación la eliminación del financiamiento estatal a las organizaciones políticas y se enfatiza la necesidad de contar con un marco normativo que asegure la competencia electoral en igualdad de condiciones. Sobre este último punto, a la fecha de las entrevistas el Tribunal Supremo electoral iniciaba con asistencia técnica internacional un proceso de consulta para la elaboración de la Ley de Organización Políticas.

Un indicador adicional del debilitamiento de los mecanismos representación política que se recoge de las entrevistas, es el aumento de la conflictividad social que se atribuye a la creciente utilización de acciones directas de presión por parte de las organizaciones sociales como mecanismo para gestionar sus demandas frente al Gobierno.

En este contexto, y con el propósito de fortalecer la capacidad de las instituciones políticas para responder a los complejos desafíos presentes en el proceso político boliviano, el PNUD y la Embajada de Suecia en Bolivia identificaron como área de cooperación y asistencia técnica “la configuración y renovación pluralista del sistema de partidos y organizaciones políticas para contribuir al desarrollo e institucionalización de la democracia” (TDR, Pág. 2). Se puso así en marcha, por un periodo de tres años a partir del 2007, la iniciativa *Fortalecimiento Institucional de los mecanismos participativos y representativos del sistema político en Bolivia*, ejecutada por el PNUD con el apoyo de IDEA.

El propósito principal de la iniciativa fue el de ‘contribuir a renovar espacios institucionales de las ocho organizaciones partidarias más significativas del país (Autonomía para Bolivia - APB, Alianza Social - AS, Movimiento al Socialismo – MAS-IPSP, Movimiento Nacionalista Revolucionario - MNR, Movimiento Originario Popular – MOP, Movimiento sin Miedo – MSM, Poder Democrático y Social - PODEMOS, Unidad Nacional – UN) buscando fortalecer tanto internamente a los partidos involucrados como al sistema de partidos boliviano’. En el Informe de la Evaluación Final de la iniciativa se destacó el alto grado de la relevancia y las fortalezas de un diseño y modelo de gestión basado en las demandas recogidas en discusión directa con las organizaciones políticas (realización de ejercicios de ‘auto-diagnostico), flexibilidad en la implementación y la responsabilidad asumida por las organizaciones mismas en el manejo y rendición de los fondos (la suscripción de convenios de cooperación), y, el acompañamiento en términos de asistencia técnica y asesoría política. El

Informe consigna un porcentaje elevado de cumplimiento de actividades y ejecución presupuestaria a la fecha de la Evaluación (junio 2009) con porcentajes del 88.09% y 88.75% respectivamente.

El Proyecto *Fortalecimiento Democrático de las Organizaciones Políticas de Bolivia*, sujeto de la presente Evaluación, da continuidad a los esfuerzos, experiencias y relaciones de confianza acumuladas entre el 2007 y el 2009. Buscando, en forma consistente con el carácter de largo plazo intrínseco a los procesos de fortalecimiento institucional, ofrecer asistencia técnica para enfrentar los persistentes desafíos del entorno. Es de mencionar que cuatro de las ocho organizaciones apoyadas en la iniciativa original desaparecieron o se reconfiguraron a raíz de los comicios de del 2010. El nuevo Proyecto centra su atención en seis organizaciones políticas (continuando el apoyo brindado al MAS, MSM y UN e incluyendo tres agrupaciones ciudadanas regionales VERDES, CP y NPC), el Proyecto busca también fortalecer también las relaciones y los espacios de deliberación inter-partidaria e incorpora demandas derivadas de la gestión estatal; a diferencia con la iniciativa anterior que centraba esfuerzos en los espacios formales de deliberación, los esfuerzos de asistencia técnica se canalizan a través de las bancadas.

III. CONCEPTUALIZACION Y DISEÑO DEL PROYECTO

La conceptualización del proyecto asume dos tesis fundamentales. La primera es que no hay democracia sin pluralismo político, y la segunda, que no hay pluralismo político sin diversidad de partidos. La definición de partidos políticos utilizada en el Proyecto es amplia y engloba todas las formas de organizaciones legalmente reconocidas para participar de manera explícita y abierta en la elección de autoridades públicas. En el caso de la normativa constitucional boliviana, esta definición se concretiza en los partidos políticos y agrupaciones ciudadanas registrados en el órgano electoral, pudiendo estas últimas tener capacidad jurídica para actuar ya sea a nivel nacional o a niveles locales. La legislación reconoce también el derecho de los pueblos indígenas a participar directamente en los procesos electorales a través de sus propias organizaciones.

El diseño programático (áreas de actividad y resultados esperados) y el modelo de gestión del Proyecto responden a un análisis del contexto político que identifica la crisis de representatividad del sistema de partidos en Bolivia como una amenaza al sistema político multipartidario. Tiene como hipótesis de trabajo una vinculación entre esta crisis y i) las debilidades de organización, gerencia y liderazgo partidario, ii) la baja capacidad para mantener una acción política que trascienda los procesos electorales, iii) la ausencia de políticas efectivas de inclusión de mujeres, jóvenes e indígenas, iv) las limitaciones en el desarrollo político – programático. Sobre esta base, la propuesta de intervención del Proyecto (Teoría de Cambio) busca afectar positivamente los cuatro factores señalados como condición para recuperar la confianza ciudadana y fortalecer la representación en el sistema político. Identifica también una vinculación entre la facilitación y creación de espacios de deliberación pública multipartidaria con un incremento en la calidad de la política y la ampliación de valoraciones positivas sobre la gobernabilidad democrática.

En forma consistente con esta conceptualización y diagnóstico, en el documento de Proyecto se identifican cuatro áreas de actividad (PRODOC págs. 24 -31). La primera de estas áreas, **desarrollo institucional de la democracia interna**, incluye actividades orientadas a promover la socialización interna de programas políticos, información estratégica y análisis de coyuntura, debates internos sobre la transparencia y procesos de decisión, capacitación política de militantes y cuadros, creación de unidades partidarias para el procesamiento de la información e investigación.

En la segunda área, **promoción de la interculturalidad democrática y de la participación de mujeres, jóvenes e indígenas en el sistema de representación política**, se propone apoyar el diseño de programas de capacitación y afirmación positiva, y, generar asistencia técnica, información y capacitación focalizada en mujeres, jóvenes e indígenas para mejorar el desempeño político de estos grupos.

La tercera área de intervención, **mejora del desempeño político y desarrollo normativo del sistema de partidos**, identifica como actividades el apoyo a la construcción de propuestas para la implementación y desarrollo normativo de la nueva Constitución Política del Estado, apoyos a las organizaciones políticas para su adecuación a la normativa, apoyos multipartidarios para la formulación de propuestas de gobierno, formación multipartidaria – a nivel nacional y sub nacional- en temas relativos a política, gobierno y gestión pública, en alianza con el Órgano Electoral y centros académicos.

Las actividades que se especifican dentro de la cuarta área de intervención, **facilitación de espacios de deliberación pública multipartidaria**, incluyen la conformación de un Consejo Multipartidario de alcance nacional y sub nacional para el análisis de información, formulación políticas públicas y desarrollo normativo; la generación de encuentros inter-partidarios con la participación de organizaciones políticas de América Latina; la producción y acceso a un programa de radio y una pagina web para apoyar el debate de posiciones programáticas de las organizaciones políticas y el apoyo a la producción de materiales propios por de las mismas organizaciones.

El modelo de gestión del Proyecto es también consistente con sus premisas conceptuales e hipótesis de trabajo. De esta manera, el modelo combina dos modalidades de ejecución presupuestaria: una asignación presupuestaria para ser ejecutada por los partidos mismos (se les entregan recursos bajo estrictas condiciones de planificación, administración y rendición de cuentas); y una modalidad de ejecución directa por parte del PNUD del presupuesto y las actividades dirigidas al entorno del sistema de partidos. Es de señalar que la modalidad de apoyo directo a las organizaciones políticas es afín a los propósitos de fortalecimiento institucional y crea importantes capacidades institucionales.

No obstante el alto nivel de consistencia del modelo de intervención del Proyecto, tanto en relación a sus fundamentos conceptuales como en relación al marco constitucional y a las demandas de fortalecimiento democrático institucional de las organizaciones políticas, este dejó fuera de su alcance y preocupación otros factores de riesgo que enfrentan dichas organizaciones, factores que van mas allá de las debilidades internas de las organizaciones y que están asociadas a las contradicciones propias del proceso político y transformación del Estado puntualizadas en la sección anterior del presente Informe. Una contextualización más amplia de la Teoría de Cambio habría permitido dimensionar mejor los riesgos, alcances y limitaciones de los esfuerzos de fortalecimiento institucional conducidos en el marco del Proyecto. La utilización de las categorías propias del *Análisis de Conflictos* y del *Enfoque de Sensibilidad hacia el Conflicto* y de *Acción-sin-Daño (Do-no-Harm)* habría facilitado un análisis más detallado de los riesgos y la identificación de efectos negativos no deseados.

Una segunda consideración se encuentra relacionada con debilidades en el diseño de los instrumentos de planificación y monitoreo del Proyecto. La ausencia de un sistema registro de información y un sistema de indicadores y fuentes de verificación, limita no solo la posibilidad de evaluar las contribuciones a los efectos esperados y a las áreas de impacto que orientan la intervención, si no también las posibilidades de retroalimentación efectiva a lo largo de la ejecución. Se observa así que, aun cuando se aplican algunos instrumentos del enfoque de Gestión por Resultados, existen algunos vacíos en la formulación de la matriz de marco lógico y en la cadena de resultados, en la que no siempre queda claramente reflejada la secuencia de actividades, productos/servicios, efectos y áreas de impacto, incluyendo con frecuencia como indicadores de efectos el numero de las actividades realizadas o los productos generados³.

Las debilidades en la aplicación sistemática del enfoque se reflejan también en la falta de continuidad en el contenido y estructura de los Informes de Avance del Proyecto. Dicho esto, es importante destacar que en el ultimo Informe (enero – diciembre del 2011), se incluye un avance importante en la conceptualización del monitoreo del Proyecto con la inclusión de un cuadro que busca calificar cada organización política, con valores *alto, medio, bajo*, ocho dimensiones pertinentes a los procesos internos de consolidación institucional, siendo estas, i) *conducción y dirección político partidaria*, ii) *organización territorial y articulación de dirigentes y militantes a niveles departamentales*, iii) *afirmación de identidad política e ideológica*, iv) *escuela de capacitación y formación política*, v) *mecanismos de comunicación*, vi) *participación, inclusión y representación*

³ Los Informes de Avance contienen, para cada de área de efectos esperados, información amplia y detallada sobre el numero de actividades y productos alcanzados. Sin embargo, al no incluir indicadores de efecto, la información proporcionada solo permite medir el nivel ejecución alcanzado, no siendo posible valorar la efectividad en términos de contribuciones a los efectos y áreas de impacto. (A manera de ejemplo, para el Efecto 1 descrito como “Organizaciones políticas con estructuras y mecanismos de coordinación institucionalizados en niveles territoriales y con equipos humanos cualificados para asumir la conducción partidaria, la representación política y los procesos de competencia electoral”, se informa sobre el numero de reuniones de análisis, numero de informes semestrales...). La ausencia de indicadores de efecto no permiten apreciar si los elementos formales descritos se traducen en transformaciones institucionales (cambios sostenibles en las capacidades institucionales, cambios en la cultura democrática de la organización).

de jóvenes y mujeres, vii) desempeño político partidario mediante representante electos, viii) incidencia en el desarrollo de funciones en el sistema de partidos (gobierno y oposición).

Si bien estas ocho dimensiones cubren las áreas identificadas por las mismas organizaciones políticas como de atención prioritaria (las detalladas en los numerales i – vii) e incluyen dos áreas de efectos (numerales vii y viii) estas en si mismas no son indicadores. Al quedar aun pendiente la construcción de indicadores para cada una de las ocho dimensiones, y al no especificarse los criterios con que se asignan los valores, la información proporcionada en el Informe de Avance es de limitada utilidad.

No obstante que la complejidad y carácter de largo plazo de los procesos sociales y políticos que busca afectar el Proyecto, vuelve sumamente difícil una aplicación rigurosa de todos los instrumentos de planeación, seguimiento y evaluación asociados al enfoque de Gestión por Resultados, es de señalar que las dificultades no invalidan la utilidad de dichos instrumentos como medio para potenciar la eficacia y eficiencia de los esfuerzos de asistencia técnica y de facilitación de espacios financiados por el Proyecto. La construcción de un sistema de indicadores es indispensable para fortalecer el tanto el desempeño del Proyecto como para posibilitar la evaluación del mismo. Es importante que la identificación de indicadores se realice en forma conjunta con las organizaciones políticas de tal manera que de la discusión y dialogo estrecho con ellas se genere una mayor apropiación y formulación más detallada y consistente de la Teoría de Cambio adoptada así como una visión compartida de la estrategia de ejecución para alcanzar los efectos y áreas de impacto buscados ⁴.

Una ultima consideración vinculada al diseño guarda relación con los criterios para seleccionar las organizaciones políticas con las cuales el Proyecto suscribió convenios de cooperación así como los criterios de asignación de fondos. Si bien se hizo un esfuerzo por establecer criterios objetivos y mensurables, como la disponibilidad o no de personalidad jurídica, la presencia de las organizaciones en el sistema político formal y la capacidad ejecución, no se analizaron los posibles efectos de la aplicación de estos criterios en términos de representatividad de todo el espectro político ni los efectos de los criterios de asignación de fondos en cuanto a consolidar las diferencias existentes entre las organizaciones. Este efecto fue señalado con alguna preocupación en algunas entrevistas con los representantes de las organizaciones políticas, en otros casos, expresaron no conocer en detalle los criterios de selección y de asignación de fondos.

En relación a la estructura conducción del Proyecto, se destaca positivamente el hecho de que fueron establecidos dos niveles de responsabilidad: las funciones de coordinación y ejecución fueron asignadas a un equipo de profesionales con formación especializada y experiencia en las áreas temáticas del Proyecto; y las funciones de seguimiento y evaluación se asignaron a un Comité de Coordinación Técnica integrado por representantes de la Embajada de Suecia, funcionarios del PNUD/Bolivia, personal de IDEA Internacional y el Coordinador del Proyecto. De acuerdo a las Actas de Reunión a las que el equipo de evaluación tuvo acceso, se realizaron cinco reuniones entre el marzo del 2010 y febrero del 2012 en las que se abordaron temas sustantivos de la ejecución (incluyendo los criterios de selección de las organizaciones políticas con las cuales trabaja el Proyecto, la necesidad de desarrollar indicadores de efecto, así como también, temas de asignación y ejecución presupuestaria). El Comité fue modificado en su composición con el retiro de IDEA Internacional como entidad asociada al Proyecto.

Las funciones de conducción y supervisión del Proyecto podrían fortalecerse con el establecimiento de un mecanismo de monitoreo, en el que pudieran participar los equipos técnicos y representantes de los distintos niveles y estructuras geográficas de las organizaciones políticas apoyadas por el Programa. Este mecanismo seria un espacio idóneo para identificar/construir en forma conjunta indicadores de efecto relacionados con las dimensiones de fortalecimiento institucional ya identificadas y generar información en forma sistemática y oportuna para retroalimentar al equipo coordinador del PNUD y al CCT.

IV. RELEVANCIA

a. En relación a las necesidades y prioridades nacionales

⁴ Sugerencias particularmente útiles para la construcción de un sistema de indicadores se encuentran en Swedish Agency for Development and Evaluation – SADEV *How to Trace Results for Democracy Support*, Policy Brief November 2006

Tanto en su conceptualización y diseño, como en su modelo de gestión, el Proyecto responde a necesidades específicas de asistencia técnica estrechamente vinculadas al proceso de transformaciones sociales y políticas que vive Bolivia. El Proyecto recoge e incorpora en forma consistente las necesidades de adaptación y fortalecimiento de las organizaciones y del sistema de partidos, necesidades derivadas de un marco normativo novedoso, aún en proceso de construcción, en el que se definen diferentes formas de participación democrática a nivel nacional, departamental y de comunidades indígenas. El Proyecto incorpora también las demandas sociales para una mayor inclusión de mujeres y jóvenes en la definición y adopción de políticas.

De las entrevistas y discusiones en grupo se recoge en términos generales una apreciación muy alta sobre la relevancia del Proyecto. Todos los actores entrevistados, no obstante las diferencias ideológicas y políticas que pudieran manifestar, subrayaron en forma unánime el carácter único y pertinente del Proyecto. Según la expresión utilizada por algunos actores políticos, la sola existencia de una iniciativa que cuenta con el apoyo de las Naciones Unidas y la Embajada de Suecia, constituye en si misma ‘un mensaje político particularmente importante en un contexto adverso al desarrollo de un sistema de partidos plural’.

En relación con los dos componentes del Proyecto (apoyo a las organizaciones políticas y apoyo a los espacios multipartidarios de deliberación pública) se recoge un matiz en esta apreciación positiva generalizada. De las entrevistas con funcionarios de Estado (Órgano Ejecutivo, Legislativo y Electoral) se recoge un mayor énfasis en la relevancia del componente Proyecto orientado a fortalecer los espacios de debate plural.

Las representantes de asociaciones de mujeres que participaron en las discusiones de grupo valoran como relevantes el principio de inclusión y las acciones positivas incluidas en el Proyecto como estrategia para cerrar las brechas de participación política, expresan al mismo tiempo, la necesidad de incorporar en la estrategia un mayor contenido en términos de identidades de género de tal manera que los mayores niveles de participación alcanzados se traduzcan en una mayor inclusión efectiva de la agenda de las mujeres en el diseño y ejecución de políticas públicas.

b. En relación a las necesidades y prioridades de las organizaciones políticas

El dialogo sostenido y cercano entre el equipo del PNUD y las organizaciones políticas, el ejercicio inicial de auto-diagnostico de las necesidades de fortalecimiento y su traducción en Planes Anuales Operativos administrados por las mismas organizaciones, contribuyeron en forma significativa a la relevancia del primer componente del Proyecto. Los representantes de las seis organizaciones políticas con las que el Proyecto ha firmado convenios de cooperación destacaron su relevancia y valoraron positivamente el apoyo técnico, así como también las relaciones de confianza establecidas equipo del PNUD. Una acotación expresada con frecuencia en las reuniones con las organizaciones es el interés de tener más acceso a información general sobre los contenidos y mecanismos de ejecución del Proyecto, ampliando así su conocimiento mas allá de lo que atañe directamente a los convenios con cada organización. Por otra parte, de la encuesta dirigida a 22 dirigentes en diferentes niveles de las estructuras partidarias, 12 expresaron haber participado en las actividades apoyadas por el Proyecto pero únicamente 5 de ellos manifestaron conocer los POAs sugiriendo la necesidad de una apropiación interna.

Es de señalar que en el marco de las discusiones con representantes de las seis organizaciones, uno de los aspectos sobre los cuales se puso más énfasis en términos de relevancia, fue en el apoyo financiero recibido en forma directa. Este énfasis guarda relación con la ausencia de financiamiento estatal para el funcionamiento de las organizaciones y con la escasez de recursos generados desde sus respectivas militancias, lo que determina que el Proyecto se constituye en una fuente importante de fondos. Las asignaciones presupuestarias recibidas del Proyecto representan un porcentaje significativo de los ingresos disponibles para el financiamiento de actividades no electorales, porcentaje que oscila entre un 60 y 80% según estimaciones de las propias organizaciones. Significativamente, al considerar cada una de las líneas de apoyo contempladas por el Proyecto, todas las organizaciones coinciden en señalar como prioritaria y de mayor relevancia, la formación política de militantes y cuadros; esta líneas de trabajo es también la que presenta una mayor dependencia del financiamiento recibido del Proyecto.

Sin restar valor a la relevancia que las organizaciones políticas asignan al Proyecto, estas también formulan observaciones relacionadas con lo que ellas perciben como una ‘falta de flexibilidad’ en el formato de programación y ejecución de los fondos, la cual no permite acomodar cambios para atender nuevas

demandas. Algunas de estas percepciones pueden leerse en función de las limitaciones propias y necesarias de la aplicación de instrumentos de planeación y control, otras, podrían apuntar hacia la necesidad contar con sistema de actualización de los auto-diagnósticos de tal manera que fuera posible introducir los cambios que fueran pertinentes.

c. En relación al Sistema de Partidos

Las tres líneas de acción incluidas en el segundo componente del Proyecto (la asistencia técnica a las bancadas legislativas, la creación de espacios de deliberación y diálogo entre distintos actores, y, el apoyo a la investigación, análisis y producción de publicaciones que abordan temas claves de coyuntura política), adquieren una marcada relevancia frente a la evolución que registra el del contexto político, particularmente a partir del 2009, cuando parecen acentuarse las tendencias puntualizadas la sección II del presente Informe y que dan cuenta de la consolidación de un sistema con un partido dominante.

La valoración positiva sobre la relevancia y calidad de la asistencia técnica y de los recursos de conocimiento producidos en el marco de este componente del Proyecto es común a todas las personas entrevistadas. No obstante esta valoración positiva, de las entrevistas también surge una mayor demanda para participar en la selección de temas a abordar, mejorar las estrategias de convocatorias a los eventos y de distribución de las publicaciones a fin de asegurar una mejor y mas amplia cobertura de actores políticos, incluyendo tanto a actores políticos como a de formadores de opinión y operadores de políticas publicas. Atender esta demanda de mayor participación permitiría fortalecer la relevancia de los temas específicos abordados y de las estrategias de difusión.

d. En relación a los objetivos y estrategias de la cooperación del PNUD y Embajada de Suecia

El contenido del Proyecto es pertinente a los objetivos de cooperación del Sistema de Agencias de Naciones Unidas establecidos en el *Marco de Desarrollo 2007 - 2012*, entre los que se destaca “la profundización de la gobernabilidad democrática con la incorporación de nuevas formas de participación social y el ejercicio efectivos de los derechos humanos para la construcción de una sociedad intercultural y con equidad de género y generacional”. Guarda una estrecha coherencia con el *Marco de Resultados Estratégicos 2008 – 2012*, particularmente en lo referente a en el tema de “actores sociales y políticos fortalecidos para la práctica del diálogo y concertación incorporando las dimensiones de interculturalidad y genero”. Juega también un papel complementario importante en relación a ocho proyectos adicionales ejecutados por el PNUD dentro del área de gobernabilidad democrática y que están orientados al apoyo de la descentralización y gobernabilidad local, al desarrollo de políticas públicas, promoción y vigencia de la a justicia y los derechos humanos, y, al fortalecimiento de movimientos sociales.

El Proyecto responde estrechamente a las prioridades de cooperación y objetivos perseguidos por el Gobierno de Suecia. En el documento de política de cooperación vigente para el periodo 2010 -2014, *Change for Freedom: Policy for Democratic Development and Human Rights in Swedish Development Cooperation* se establece que

“Una premisa básica es que los derechos humanos son universales, interdependientes e indivisibles. Dentro de este lineamiento, el Gobierno asigna especial énfasis a los derechos civiles y políticos, priorizando tres áreas de atención: i) derechos civiles y políticos, ii) instituciones, normas y procedimientos de la democracia, iii) los actores de la democratización”.

En forma más específica, el Proyecto responde a los lineamientos que guían la cooperación de Suecia para Bolivia. La *Estrategia de País*, en la sección correspondiente a “Gobernabilidad Democrática y Derechos Humanos” identifica como prioritarios los *Aportes/Programas que contribuyen a crear instituciones democráticas y procesos abiertos y accesibles*; y, los *Aportes y programas que fomentan una participación popular mas amplia y una mayor influencia política para grupos excluidos, indígenas, mujeres, etc.*”

El Proyecto es consistente con los principios de no discriminación y de equidad de género, entendido como responsabilidades y oportunidades para hombres y mujeres, que se encuentran a la base de la Declaración Universal de Derechos Humanos y su desarrollo normativo posterior en nueve tratados internacionales, así como en el cuerpo de convenciones y declaraciones relacionadas con los derechos de los pueblos indígenas y la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres (Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, 2007; CEDAW, 1997, entre otros).

V. DESEMPEÑO

a. Eficacia

Esta sección busca examinar la eficacia del Proyecto en el cumplimiento de los resultados esperados. En la aplicación de este criterio se buscará también identificar factores que hayan contribuido y/o limitado los logros alcanzados, siendo este un aspecto particularmente importante considerando la complejidad del contexto en el cual el Proyecto se ha ejecutado. Para los propósitos del análisis, el ejercicio de evaluación toma en cuenta el carácter de largo plazo de los procesos que se buscan afectar así como los avances, retrocesos y vacíos en las transformaciones políticas en la que se encuentra inmerso.

Se utiliza como marco de referencia el conjunto de preguntas planteadas en los Términos de Referencia de la Evaluación, las cuales están orientadas a identificar “la manera en que el Proyecto ha contribuido a indicadores de institucionalización y democratización partidaria construido durante el Proyecto: i) conducción partidaria, ii) estructura territorial, iii) mecanismos de comunicación, iv) identidad y cohesión ideológica, v) capacitación y formación, vi) participación de mujeres, jóvenes e indígenas, vii) análisis políticos y de políticas públicas, y, viii) gestión administrativa y financiera”. Estas dimensiones del fortalecimiento democrático institucional serán utilizadas como guía para el procesamiento y análisis de la información contenida en: a) los Planes Anuales Operativos y los Informes elaborados por las organizaciones políticas, b) la matriz de resultados elaborada por el equipo responsable de la ejecución del Proyecto y los Informes de Avance presentados por el PNUD a la Embajada de Suecia, c) las valoraciones y apreciaciones recogidas en las reuniones con las seis organizaciones políticas que han formado parte del Proyecto y las percepciones vertidas en la encuesta individual administrada a sus dirigentes a nivel departamental y municipal; y, d) las percepciones y valoraciones de la amplia gama de observadores externos que fueron entrevistados o que participaron en las reuniones de grupo.

Esta combinación de fuentes de datos e información cualitativa permiten dar cuenta de los niveles de ejecución alcanzados por el Proyecto en relación a las actividades, productos y servicios programados y realizar un análisis cualitativo de las contribuciones de estos a los efectos esperados. Un significativo número de productos y servicios pueden ser medidos y verificados – cursos de formación realizados, reuniones de las estructuras partidarias llevadas a cabo, conversatorios realizados, publicaciones-, y el análisis de consistencia y la triangulación de las percepciones recabadas, permiten una valoración indicativa de los cambios reales en la cultura democrática al interior de los partidos y su grado de institucionalización así como las contribuciones de estos cambios en términos del fortalecimiento sistema de partidos. Tal como observado con anterioridad, las debilidades en el diseño e implementación de un sistema de monitoreo, así como las modificaciones y precisiones que se han ido incorporando a lo largo de la ejecución del Proyecto, limitan la posibilidad de aplicar en toda su extensión los enfoques metodológicos *Análisis de Resultados y Análisis de Contribución*.

Para los propósitos de estructurar el análisis, se utilizarán como referencia las cuatro áreas de actividad, y sus correspondientes áreas de efectos, tal como aparecen descritas en el documento de Proyecto ya que si bien en los Informes de Avance se registran algunas reformulaciones, la amplitud de las descripciones originales permite cubrir los dos ámbitos en los que se proponía intervenir el Proyecto (el ámbito de las organizaciones políticas y el ámbito del sistema de partidos). Las áreas de actividad y efectos esperados se presentan en la página siguiente.

AREAS DE ACTIVIDAD	EFFECTOS ESPERADOS
Desarrollo Institucional de la democracia interna	Organizaciones políticas con estructuras y mecanismos de coordinación institucionalizados en niveles territoriales y con equipos humanos cualificados para asumir la conducción partidaria, la representación política y los procesos de competencia electoral.
Promoción de la interculturalidad democrática y de la participación de mujeres, jóvenes e indígenas en el sistema de representación política	Organizaciones políticas ejecutan acciones de afirmación positiva para minorías indígenas, mujeres y jóvenes que fortalecen la interculturalidad democrática del sistema de partidos.
Mejora del desempeño político y desarrollo normativo del sistema de partidos	La institucionalización y desempeño de las organizaciones políticas fortifican el desarrollo normativo del sistema de partidos e inciden la mejora de la conducción política y la gestión pública.
Facilitación y creación de espacios de deliberación pública multipartidaria	Espacios de encuentro interpartidario y deliberación política promueven la ampliación de las percepciones políticas sobre el logro de la gobernabilidad democrática, la mejora de la calidad de la política y de la relación con la sociedad civil.

Considerado en su conjunto, el Proyecto registra un alto nivel de cumplimiento de las actividades, productos y servicios de asistencia técnica programados en sus cuatro áreas de intervención, reportando un 93.5% de cumplimiento de las actividades programadas a diciembre del 2011. Como se observara antes, este alto nivel de ejecución refleja la capacidad de análisis y seguimiento cercano de la coyuntura política y la flexibilidad pragmática del equipo de PNUD responsable de su ejecución. A continuación se aborda el análisis de eficacia para cada una de las cuatro áreas de intervención.

1. Desarrollo Institucional de la Democracia Interna

En relación a la estructura partidaria, desarrollo de normas y procedimientos y la adopción de instrumentos estratégicos de planeación y gestión, es de notar que las seis organizaciones registran diferentes grados de avance. Es importante reiterar aquí que cada organización tiene su propia especificidad histórica, modelo organizacional y acceso a recursos y que el punto de partida en el cual se vinculan al Proyecto varía también (como señaló, tres de las organizaciones –MAS, MSM y UN- recibieron apoyo en el marco de la iniciativa anterior).

Basadas en estas diferencias, es posible afirmar que el amplio rango áreas de intervención ejecutadas -entre ellas, reformas a las normas y estatutos partidarios, incluyendo para a la renovación de dirigentes, ampliación de la organización territorial, la adopción de mecanismos de planificación y gestión- registran diferentes niveles de contribución a los procesos de democratización interna y desarrollo institucional. Así se observa que, aun cuando en las seis organizaciones políticas hay una figura de liderazgo fuerte que ejerce un peso determinante en la identidad partidaria, tres de ellas muestran avances en sus procesos de institucionalización y desarrollo, en cambio, las tres agrupaciones ciudadanas todavía enfrentan retos para que la figura del líder disminuya su peso relativo. En todas las organizaciones con las cuales el Proyecto ha firmado convenios de cooperación es posible constatar que hay ahora una percepción negativa de las formas tradicionales de ejercer liderazgo basadas en la discrecionalidad, hermetismo e informalidad.

La adopción e implementación sistemática de *Planes Anuales Operativos* en cada una de las seis organizaciones políticas ha sido un mecanismo importante para estructurar demandas internas y priorizar actividades, así como para generar una mayor transparencia en relación a las metas institucionales, un mayor control en la asignación de recursos y una mejor rendición de cuentas. Como parte del apoyo brindado por el Proyecto, cada organización cuenta con personal técnico y administrativo con responsabilidad directa sobre los POAs lo cual se ha traducido en capacidades internas para la planeación y gestión, incluyendo la capacidad de aplicar procedimientos administrativos para la contratación de personal y control del gastos, entre otros.

Mas allá del grado de institucionalización de estas capacidades –y su permanencia en el tiempo después de finalizado el proyecto- el ejercicio de gestión eficiente de los POAs, con niveles el de ejecución crecientes, se vuelve un indicador de fortalecimiento institucional. Un segundo indicador es el cumplimiento de las organizaciones políticas con la normativa de rendición cuentas establecida por el Tribunal Supremo Electoral.

En cuanto al contenido de los POAs, cabe destacar que actividades específicas incluidas pueden agruparse en cuatro áreas estratégicas comunes: fortalecer la capacidad de gestión de los liderazgos, consolidar e institucionalizar las estructuras partidarias a nivel territorial y la cohesión partidaria, desarrollar y socializar los lineamientos programáticos y fortalecer las capacidades de análisis y seguimiento de políticas públicas. Es de destacar que en las reuniones sostenidas con las organizaciones políticas estas hicieron énfasis, sin excepción, en el carácter prioritario de la formación político partidaria como elemento de consolidación y crecimiento organizacional.

El fortalecimiento de la capacidad de gestión de los liderazgos, así como la cohesión programática partidaria, se ha buscado a través de reuniones de dirección regulares, desarrollos normativos partidarios, creación de mecanismos de comunicación interna o ampliación de los ya existentes, la adopción de políticas de apertura del debate y de los procesos de decisión interna. Es posible argumentar que todo ello ha contribuido a una mayor cohesión orgánica de los dirigentes políticos para deliberar y tomar decisiones estratégicas de conducción partidaria y a una mejor integración y articulación de los distintos niveles de dirigencia y los militantes. Los POAs y sus Informes de Ejecución dan cuenta de la realización un número amplio de asambleas territoriales, foros de debate, talleres de capacitación, reuniones de difusión de estatutos así como debate de lineamientos programáticos y análisis y discusión de políticas públicas. No obstante la existencia de un registro detallado sobre el número de eventos realizados, así como de los participantes, estas cifras no logran capturar la naturaleza más compleja de los procesos en marcha. En este sentido, se considera clave que futuras intervenciones incorporen un número reducido de indicadores de efecto construidos en forma conjunta con las organizaciones políticas así como el diseño de instrumentos de captura de la información, un ejemplo a considerar, sería la administración de una encuesta que recoja anualmente las percepciones de militantes y dirigentes en distintos niveles de la estructura partidaria, sobre los cambios experimentados en relación al desarrollo institucional.

Como resultado de la implementación de estas áreas estratégicas de actividades cubiertas por los POAs, cuatro de las seis organizaciones fortalecieron sus estructuras territoriales, incluyendo entre estas las direcciones departamentales y cuadros partidarios y militantes operando a nivel municipal. Hacia mediados del 2012, UN tiene seis estructuras regionales institucionalizadas (incluyendo dos mas en proceso de constitución), el MAS ha consolidado sus estructuras en nueve departamentos, MSM en 7 y CP en 3 departamentos. VERDES reporta haber establecido 55 Juntas Directivas Municipales en el Departamento de Santa Cruz, mediante elecciones internas a nivel departamental, municipal y distrital. Al finalizar el 2011, el 80% de las Juntas Ejecutivas Municipales en todo el departamento habían tomado posesión. NPC cuenta con núcleos de militantes en distintos distritos de la ciudad de Santa Cruz. Si bien esta ampliación de las estructuras territoriales es claramente un factor de desarrollo y viabilidad política de las organizaciones, la fortaleza o grado de consolidación es difícil de valorar con los datos disponibles. Otros aspectos del fortalecimiento institucional a ser discutidos en más adelante, como los mecanismos para la inclusión de mujeres, jóvenes e indígenas, y tienen claramente una dimensión territorial, son también aspectos esenciales del desarrollo y consolidación.

Las percepciones recogidas a través de la encuesta a dirigentes partidarios apuntan hacia cambios positivos en términos de mayor acceso a la información sobre la gestión del partido (17 de 22 declararon recibir mas información sobre las actividades y 15 haber recibido mas documentos de análisis y propuestas), las encuestas registran también cambios positivos en cuanto al funcionamiento regular de los mecanismos de dirección (con 15 respuestas indicando que las instancias de dirección se reúne en forma regular). En cuanto a las

percepciones sobre la vigencia de los estatutos, 6 dirigentes afirmaron que el partido esta en proceso de reformar sus normas internas y 8 respondieron que el partido cumple con sus normas y reglas y que tiene mecanismos para vigilar que así sea.

Al mes de agosto del 2012, tres de las seis organizaciones apoyadas por el Proyecto cuentan con programas o escuelas de formación política, empleando metodologías de formación, una estructura modular con niveles básico, intermedio y avanzado, y en algunos casos, con cursos adicionales sobre temas específicos. En conjunto, un número estimado de 600 militantes se han formado a través de estos programas. Los tres partidos que cuentan con programas regulares de formación son el MAS, UN y VERDES.

La *Escuela Itinerante de Formación Política* representa el esfuerzo de mayor desarrollo y consolidación en este ámbito, durante la primera fase de funcionamiento de la *Escuela*, 200 personas participaron en los programas regulares impartidos en cinco departamentos: La Paz, Tarija, Cochabamba, Chuquisaca, Santa Cruz y Potosí. En forma subsecuente, se ha diseñado un programa de formación para líderes y militantes, con una cobertura en nueve departamentos. UN ha continuado con el fortalecimiento de su *Escuela de Gestión Pública* la que cuenta con tres niveles de formación. La organización política VERDES cuenta con un *Centro de Formación Política* con un currículo y programación aprobados. Las tres organizaciones restantes, NPC, CP y MSM a cuando no cuentan con un programa formal de capacitación, han llevado a cabo varios talleres y seminarios aspectos relevantes a la identidad política programática y sobre políticas públicas de importancia coyuntural.

De acuerdo lo expresado en las reuniones con los organizaciones políticas, no existen mecanismos para recoger en forma sistemática la retroalimentación desde los participantes o para dar continuidad y seguimiento a la formación recibida. El equipo de evaluación no tuvo la oportunidad de entrevistar en forma separada a un número significativo de militantes que hayan participado en los diferentes programas de formación y por consiguiente no se cuenta con apreciaciones de estos programas desde la perspectiva de los beneficiarios. Dada la importancia que todas las organizaciones políticas asignan a las actividades de formación, sería muy útil que futuros apoyos en esta área incluyan instrumentos de seguimiento que permitan evaluarla idoneidad de los aspectos pedagógicos y dar cuenta de los avances en la generación de conocimientos y desarrollo de habilidades, a fin de dar seguimiento y continuidad a la formación.

2. Promoción de la interculturalidad democrática y de la participación de mujeres, jóvenes e indígenas en sistema de representación política.

Las seis organizaciones políticas reportan la adopción de mecanismos y medidas de acción afirmativa para fortalecer la inclusión y participación activa de mujeres, jóvenes e indígenas. Estas medidas cubren desde cambios específicos en los estatutos para cubrir criterios de equidad de género como la creación de instancias específicas para la representación de estos grupos, así como talleres de formación y realización de asambleas específicamente orientadas a incorporar criterios inclusión de mujeres, jóvenes y poblaciones indígenas en la formulación de políticas públicas y en la promoción de liderazgos.

El MAS ha fortalecido su *Secretaría Nacional de Jóvenes* así como sus estructuras regionales y departamentales focalizadas en los jóvenes en nueve direcciones departamentales. Adicionalmente ha modificado sus han estatutos, estableciendo una articulación orgánica entre el partido y la organización social “Las Bartolinas”, y ha adoptado políticas de inclusión en los diferentes niveles conducción del partido. La agrupación ciudadana VERDES ha cambiado sus estatutos para crear una Secretaría de Juventudes, una Secretaría de la Mujer y una de Pueblos Indígenas, las cuales están ya constituidas; de su Junta Directiva Municipal, 50% son mujeres y en sus 52 Juntas Ejecutivas 41% son mujeres y 59% son hombres. En forma similar, UN ha reformado sus estatutos para incorporar estos tres sectores a través de nuevas instancias organizativas. Actualmente estos sectores tienen presencia en el Directorio Nacional y en instancias departamentales, cada sector ha desarrollado una plataforma programática y el partido ha llevado a cabo talleres de formación especializados. El MSM cuenta con representantes departamentales de jóvenes y de mujeres para nueve departamentos. Ha desarrollado también programas de capacitación con el objetivo específico de promover la participación de estos grupos. CP ha establecido un comité de desarrollo político de la juventud y ha puesto en marcha actividades específicas ha promovido la formulación de agendas para estos sectores a través de diferentes mecanismos.

Los cambios en los estatutos y estructuras partidarias pueden ser considerados como un paso significativo e importante hacia la ampliación de los espacios de participación de sectores tradicionalmente excluidos de los procesos de decisión política. El impacto potencial de estos cambios se ha visto fortalecido a través de actividades complementarias, entre ellas, una serie de encuentros, seminarios y talleres para la discusión y construcción de agendas relevantes a las demandas de inclusión de los jóvenes, mujeres e indígenas en la formulación de políticas públicas y estrategias de inclusión. El Informe de Avance de PNUD correspondiente al año 2011 reporta una participación de 4,612 mujeres, 5,257 jóvenes y 871 indígenas en estas actividades complementarias de capacitación.

Los cambios normativos, capacitación en liderazgo y un rango amplio de actividades partidarias dirigidas a los jóvenes han abierto oportunidades mayores para ubicar temas de relevancia para la juventud en la agenda partidaria, y obtener mayor presencia en las estructuras del partido. Otras actividades no estrictamente partidarias contribuyeron a acercar a nuevas audiencias de jóvenes en un ámbito más amplio, como el concurso “Jovencracia: Ideas y Jóvenes para la Democracia; los coloquios en Cochabamba, Santa Cruz and La Paz sobre los jóvenes en la política que logro’ reunir a 300 jóvenes; y el “Mega-dialogo Juvenil” patrocinado por el FBDM juntaron 100 de los partidos políticos y organizaciones de jóvenes para discutir el tema de la inequidad en Bolivia. No obstante la gran cantidad de talleres dirigidos a los jóvenes y la participación de mas que 5,000 jóvenes en ellos, sería útil contar con información cualitativa sobre su participación en las actividades globales del POA de cada partido y su ubicación en la estructura partidaria.

En cuanto a la participación de mujeres en la totalidad de eventos cubiertos por los POAs en 2011, el MSM y NPC reportaron que un 40% de la asistencia estuvo constituida por mujeres. El MAS reporta que en sus Encuentros Cumbres Departamentales el 40 % de los participantes fueron mujeres, en sus Asambleas Departamentales la participación promedio de las mujeres a nivel nacional fue del 32% y en sus Eventos de Direcciones Departamentales se registró una participación del 42 %. En el caso de VERDES, de un total de 2,383 participantes en sus talleres capacitación, 57% fueron mujeres. Los Informes de avances de la UN y la CP no desglosaron la información. Es de notar que los niveles de participación reportados son similares a los alcanzados en el marco del Proyecto anterior (Ballón, 2009).

En cuanto a las percepciones de los dirigentes recogidas a través de la encuesta es de señalar que 17 de los 22 dirigentes afirmaron que la participación de mujeres y jóvenes está aumentando y un mismo numero afirmaron que hay una mayor incorporación de las demandas de estos sectores en los programas políticos de la organización.

Mientras que es innegable que estos niveles crecientes de participación de mujeres y jóvenes en estructuras organizativas y en eventos de capacitación potencian una inclusión y participación política más calificada, las barreras para la incidencia e influencia de estos grupos dentro de las organizaciones políticas sigue siendo un desafío complejo, desafío que en el caso de las mujeres adquiere nuevas dimensiones. Como ejemplo de ello cabe mencionar dos testimonios, recogidos a través de las entrevistas, de mujeres electas por voto popular que fueron sometidas a presiones de sus propios partidos para renunciar a sus cargos. De acuerdo a la funcionaria de ONUMUJERES entrevistada en Bolivia, estos casos se han registrado con una frecuencia preocupante por lo que están apoyando los esfuerzos de organizaciones de mujeres para promover la vigencia de la Ley de Acoso y Violencia Política.

Más allá de los ámbitos de intervención directa del Proyecto, observadores externos entrevistados coincidieron en señalar que la nueva Constitución Política y los procesos políticos y sociales de los últimos años, han abierto espacios importantes de participación para estos sectores, lo que se ha traducido un mayor número de mujeres e indígenas en cargos de elección popular y en niveles de dirección de la gestión publica.

Esta percepción positiva expresada en términos generales sobre los avances en materia de inclusión y equidad de genero, es necesario contrastarla con la opinión de las representantes de organismos y asociaciones de mujeres quienes enfatizan los retos pendientes señalando que *los avances formales expresados en mayores cuotas de participación tienen que profundizarse, incorporando en forma efectiva reivindicaciones basadas en una concepción de identidades de género que cubra las diferencias culturales*. En las reuniones de grupo realizadas en La Paz y en Cochabamba con estas representantes, surgieron diferentes visiones que reflejan los ejes de polarización que cruzan el discurso político boliviano. Desde una de las visiones, las propuestas de equidad de género son nuevas expresiones de ‘colonialismo cultural’ basado en valores liberales, desde otra

perspectiva, lograr relaciones equilibradas de poder entre género es una aspiración irrenunciable si se quiere alcanzar la plena vigencia de los derechos humanos. Posiciones de encuentro fueron expresadas en términos del 'derecho universal de las mujeres a una vida libre de violencia y discriminación en cuanto principio común que nos permite encontrarnos en la diversidad de clase, género y cultura' (formulación de una las participantes en la reunión de Cochabamba).

Esta necesidad de fortalecer los mayores niveles de liderazgo alcanzado por las mujeres también encuentra eco en eventos con una convocatoria amplia. Haciendo referencia a la Ley de Cuotas aprobada en 1997, en un encuentro de académicas y actrices políticas celebrado recientemente en La Paz se resaltó que "(...) la participación política de las mujeres se precipitó a partir de los 90, pero fundamentalmente a partir de los mandatos de la nueva Constitución. Antes no había un espacio diferenciado para la lucha de las mujeres. Las victorias con relación a las normas son varias, pero mientras no haya políticas efectivas y tangibles para las mujeres, se quedarán en un plano formal" (Zegada, M.T., CIDEM, 10 Sept 2012). Otra de las participantes destacó que un obstáculo para la mayor incidencia de la mujer en la política ha sido "la falta de una 'masa crítica' que impulse las demandas en los niveles municipal, departamental y nacional para que las normas no 'se quedan en papel' (...) los grandes obstáculos para una efectiva presencia de las mujeres son el caudillismo, el clientelismo y el prebendalismo" (Brockmann, E. ibid, CIDEM).

Es de notar que dada la naturaleza y la complejidad de las barreras históricas, políticas y sociales que condicionan la participación de las mujeres, es necesario poner en perspectiva de tiempo las contribuciones del Proyecto hacia un cambio de valores y actitudes favorables a la inclusión y la equidad⁵. Por otra parte, si bien el Proyecto ha abordado aspectos estratégicos para superar algunas de las barreras políticas a través de los cambios normativos al interior de las organizaciones políticas y poniendo énfasis en la participación de las mujeres en los esfuerzos de capacitación y formación, la diversidad de factores involucrados vuelve necesario buscar sinergias con otras iniciativas que son afines, en particular se sugiere una mayor coordinación de esfuerzos con ONU Mujeres, organización que cuenta con el mandato político institucional -y con los recursos de conocimiento y redes de apoyo especializado- y que ha identificado como área prioritaria de trabajo en Bolivia la promoción de la participación política de las mujeres.

Como observación final en esta sesión se retoma la apreciación hecha en el último Informe de Avance del Proyecto en cuanto a la necesidad de dar una mejor orientación y contenido a los esfuerzos para promover la mayor inclusión y participación de los pueblos indígenas en las organizaciones políticas y en el sistema de partidos.

3. Mejora del desempeño político y desarrollo normativo del sistema de partidos

Esta área de actividad del Proyecto busca responder a las demandas vinculadas al "rediseño de las normas que rige la dinámica electoral y la gestión legislativa y pública" (PRODOC pág. 28). Con este propósito se identificaron necesidades de asistencia técnica para el desarrollo e implementación de los instrumentos normativos de la nueva Constitución, particularmente en lo relacionado con el sistema político. Las líneas específicas de acción fueron recogidas en la matriz de resultados reformulada como parte del ejercicio de evaluación, en los términos siguientes: 1) Desarrollo de documentos de análisis especializado de la agenda legislativa para el desarrollo y aplicación de la nueva Constitución Política del Estado; 2) elaboración y de estudios y artículos de análisis político y de políticas públicas, producidos y difundidos (libros, boletín, separatas, cartillas) en las organizaciones políticas, y por analistas e investigadores sociales; 3) Intercambio de experiencias internacionales con partidos políticos, analistas e investigadores, 4) Encuentros, conversatorios, coloquios y foros nacionales y departamentales de análisis político y de políticas públicas efectuados con dirigentes políticos, representantes electos, analistas y actores estratégicos del sistema político; 4) Programa de capacitación especializada (cursos, talleres y diplomado) en gestión política, políticas públicas, democracia

⁵ Al respecto cabe aquí recoger uno de los indicadores procesados por la Encuesta de Cultura Política y Valores Democráticos, LAPOP, Bolivia 2012, El Informe de la encuesta señala que "En relación a las actitudes machistas, que preferencian liderazgos masculinos sobre femeninos, los bolivianos muestran actitudes menos progresistas que el resto de latinoamericanos. La encuesta incluyó una pregunta sobre el grado de aceptación de la idea de que "los hombres son mejores líderes que las mujeres"; el promedio de aceptación de esta afirmación en Bolivia es de casi 40 puntos en la escala de 0 a 100".

intercultural, género, etc, para dirigentes y militantes de partidos políticos; y 5) Asistencia técnica y asesoramiento a las organizaciones políticas en la capacitación y formación política, desempeño de representantes electos.

El proyecto ejecutó una amplia gama de actividades de asistencia técnica para el análisis y elaboración de propuestas de ley en temas claves trabajando en forma estrecha con las bancadas políticas en la Asamblea Legislativa. Entre ellas cabe destacar el apoyo para elaboración de cinco documentos utilizados como insumo para analizar la consistencia de algunas leyes fundamentales asociadas a la nueva Constitución Política en temas relevantes al Órgano Electoral Plurinacional, Régimen Electoral, Órgano Judicial, Tribunal Constitucional, Autonomías y Descentralización. Durante 2011, asambleístas nacionales, departamentales, alcaldes y concejales de cinco partidos (MAS, UN, MSM, CP,NPC) participaron en más de 62 reuniones y seminarios para procesos de análisis de la agenda legislativa y de políticas públicas con apoyo técnico de expertos y con la participación de 2,684 representantes electos con sus organizaciones políticas en distintos niveles territoriales (PNUD, Informe de Avance 2011). El proyecto promovió el “Primer Encuentro Nacional de Asambleístas Departamentales”, reuniendo los 45 representantes electos de los 9 gobiernos autónomos departamentales, permitiendo un debate multipartidario sobre el desarrollo del proceso autonómico y la legislación pendiente estipulado en el CPE.

En esta línea, el MSM elaboró a través de equipos de trabajo especializados tres anteproyectos de ley⁶ para su presentación ante la Asamblea Legislativa Plurinacional. Además, desarrollaron cinco seminarios temáticos para promover participación de expertos, analistas, militantes y simpatizantes, y representantes de la sociedad civil en escenarios de opinión y análisis sobre temas de interés general. Los temas incluyeron el modelo económico, seguridad alimentaria, el TIPNIS, y la energía en Bolivia. El partido también generó normativas al nivel municipal en forma de modelos de Cartas Orgánicas para las autoridades electas para apoyar su labor legislativa. El Partido UN, durante 2010 sostuvo 7 Encuentros Parlamentarios y 5 Proyectos de Leyes; en 2011, elaboró 6 Proyectos de Ley y en este año 2 Proyectos de Ley (1er. Semestre).

Otra línea de asistencia técnica importante en cuanto a su capacidad de cobertura plural ha sido la colaboración para el *Diplomado en Gestión Política y Democracia Intercultural*, organizado por el Tribunal Supremo Electoral con el apoyo adicional de la Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria y el Centro de Estudios Superiores Universitarios-Universidad Mayor de San Simón. En el diplomado participaron 100 líderes de nivel intermedio de los diferentes partidos, cubriendo tres departamentos (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz).

En forma reciente (agosto 2012) el Proyecto, en forma conjunta con IDEA, prestó asistencia al Tribunal Supremo Electoral para la realización de un evento en el que participaron reconocidos académico y asesores internacionales, como parte del debate y consulta para formulación de la nueva Ley de Partidos Políticos la cual el Tribunal espera sea aprobada en diciembre del presente año. La oportunidad de contribuir en forma efectiva a través de insumos técnicos y facilitación del debate para la formulación de la nueva ley es sin duda uno de los espacios de influencia mas importantes que ha sido aprovechado de manera eficaz por el Proyecto. En particular cabe destacar el evento logró posicionar claramente en la agenda publica el tema del financiamiento estatal de los partidos, abriendo posibilidades para su discusión que no existían hasta ese momento.

La importancia de las contribuciones al desarrollo legislativo asociado a la nueva Constitución fue subrayada por cuatro de las seis organizaciones políticas entrevistadas, señalando que esta es un línea de actividad debería ser ampliada en el futuro y sugiriendo un dialogo más cercano con todas las bancadas legislativas para definir mejor la agenda y las necesidades de asistencia técnica. Adicionalmente, el equipo de evaluación sugiere construir vínculos entre organizaciones de la sociedad civil y centros de pensamiento que permitan aprovechar conocimientos especializados y establecer relaciones de cooperación entre legisladores y organizaciones nacionales que trascienda el periodo de vigencia de un proyecto.

⁶ Anteproyecto de Ley de Ordenamiento de la institucionalidades de los órganos de regulación sectorial; Anteproyecto de Ley Básica para la creación y modificación de impuestos de dominio exclusivo de los Gobiernos Autónomos; y Anteproyecto de Ley de Control Social.

4. Facilitación/Creación de espacios de deliberación pública multipartidaria

Esta cuarta área o línea de intervención orientada a crear espacios de intercambio multipartidario para el análisis y generación de conocimientos en temas prioritarios de políticas públicas. Se busca así acercar a través del diálogo a diferentes actores políticos y funcionarios públicos. El tipo de actividades específicas que fueron previstas incluyen: 1) elaboración de documentos de análisis especializado de la agenda legislativa para el desarrollo y aplicación de la nueva Constitución Política del Estado; 2) Estudios y artículos de análisis político y de políticas públicas, producidos y difundidos (libros, boletín, separatas, cartillas) en las organizaciones políticas, analistas e investigadores sociales, 3) Intercambio de experiencias internacionales con partidos políticos, analistas e investigadores; 4) Encuentros, conversatorios, coloquios y foros nacionales y departamentales de análisis político y de políticas públicas con dirigentes políticos, representantes electos, analistas y actores estratégicos del sistema político; 5) Sinergia de trabajo con organismos de cooperación, instituciones gubernamentales, fundaciones y otras; 6) Página web difunde información selecta y especializada sobre gobernabilidad democrática e interactiva con las redes sociales; and y: 7) Observatorio de análisis de políticas públicas genera espacios de debate especializado con actores políticos, gubernamentales y expertos temáticos (Matriz de Resultados reformulada).

El Proyecto ha proveído insumos técnicos (estudios, investigaciones) y espacios de deliberación que los entrevistados califican como de muy alta calidad, señalando que se ha convertido en un espacio “único” para el intercambio de ideas y construcción de visiones comunes, ejercicio particularmente útil para contrarrestar un clima que de otra manera está marcado por la polarización y la descalificación ideológica de los argumentos. En el marco del Proyecto ha producido una serie de publicaciones, cubriendo distintos formatos (revistas, boletines, documentos monográficos) de gran calidad en la diagramación e impresión; una parte de estas publicaciones se encuentra además accesible a través del internet. La disponibilidad de este material en el sitio web de gobernabilidad del administrado por el PNUD, www.gobernabilidad.org.bo, ha acercado las publicaciones a una audiencia mas amplia.

Uno de los formatos de debate, los *Conversatorios*, aparece mencionado con más frecuencia entre las valoraciones positivas que se recogen a través de las entrevistas. Entre diversidad de áreas temáticas cubiertas se destacan las siguientes: *Balance Gestión de Gobierno 2010-2011; Democratización de la Justicia en Bolivia ¿Escenarios políticos post “gasolinazo”; Desarrollo económico en el Estado Plurinacional de Bolivia; Recomposición de Fuerzas Políticas; Evaluación de la gestión de gobierno; Desigualdad social y proceso de cambio en Bolivia; Horizonte de la reforma electoral: De la proporcionalidad al sistema de mayorías; Balance de los resultados electorales de abril de 2010: Recomposición del sistema político; Reforma electoral y recomposición del sistema político subnacional (departamentos y municipios).*

No obstante la alta valoración de las publicaciones y Conversatorios, se observa un cierto desfase entre los efectos perseguidos y las estrategias de distribución y las limitaciones en términos de audiencia. A pesar de su utilidad e importancia en términos del propósito final de promover el dialogo multipartidario y ampliar los espacios de deliberación con la participación de actores políticos, funcionarios públicos y académicos, no es del todo claro que estos espacios involucren a los partidos políticos como se busca: las invitaciones son personalizadas y existe una cierta constancia en cuanto a quienes participan. Desde la perspectiva de las organizaciones políticas, los eventos se prestan mas para la recepción de información y presentación de análisis y menos como espacios de debate; los representantes de los partidos declaran tener interés en participar pro activamente en la selección de temas y de consultores. Esta observación fue recogido en *Informe de la Evaluación Final* del proyecto previo, donde fue notado “A futuro, sin embargo, el equipo deberá revisar el formato y el propio sentido de los conversatorios, que corren el riesgo de convertirse en un espacio de dialogo entre los expositores y los participantes” (Informe Final de Evaluación, p.31). Notablemente, un porcentaje relativamente pequeño –menos del 20% de las personas entrevistadas o que participaron en las discusiones de grupo- declararon conocer las publicaciones del Proyecto.

De cara al futuro seria importante buscar incentivos para convertir estos eventos en espacios deliberativos más dinámicos de intercambio inter-partidario, incluyendo mayores oportunidades para que las organizaciones políticas participen en la identificación de temas, haciendo posible encontrar un mejor balance entre temas coyunturales y temas estratégicos vinculados a agendas partidarias. Una mayor participación de las organizaciones políticas en la definición de las estrategias de difusión de las publicaciones contribuiría a que la riqueza de la producción de análisis sea mejor aprovechada.

El notable esfuerzo editorial que significa la producción de la revista Andamios tiene poca repercusión por su orientación predominante hacia los científicos políticos y académicos especializados. Ese esfuerzo podría ser complementado o reorientado hacia una publicación dirigida a las militancias partidarias, proporcionándoles información sobre normas y actividades partidarias, historias de militancia, historias de partidos y material que les permita comprender y apreciar mejor su papel como actores políticos, así como dotarles de argumentos de autovaloración.

b. Ejecución presupuestaria

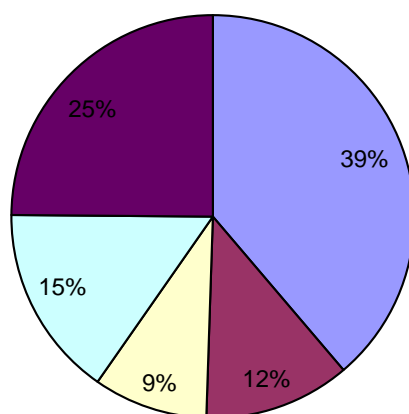
El proyecto cuenta con una asignación presupuestaria de USD 5,000,000 originalmente destinada para cubrir el periodo de junio 2009 - diciembre 2012. Como puede observarse en el Cuadro 1, a diciembre del 2011 el Proyecto alcanzó una ejecución presupuestaria acumulada del 51% en relación al presupuesto total, arrojando un saldo remanente de USD 1,982,190.90 para ser ejecutado en el transcurso del 2012. El proyecto ha mostrado una tendencia consistente hacia el aumento en su nivel ejecución presupuestaria, sugiriendo una mayor capacidad administrativa y financiera por parte de las organizaciones políticas. Cabe destacar que la línea de intervención con una mayor asignación presupuestaria es la de apoyo a las estructuras y mecanismos de coordinación de las organizaciones políticas con un 39% (USD 985,356.78) siendo la segunda línea de mayor asignación la gerencia del proyecto con un 25% (USD 315,128.00).

CUADRO 1
EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL PROYECTO 2009-2011 (USD)

LÍNEAS DE ACTIVIDAD	PRESUPUESTO INICIAL	GESTION 2009	GESTION 2010	GESTION 2011	GESTION TOTAL	SALDO
ORGS POLITICAS CON ESTRUCT Y MECS DE COORD.	2,155,199.56	3,308.57	314,059.17	667,989.04	985,356.78	1,169,842.78
AFIRM POS MUJERES/JOV/ INDIGENAS	160,500.00	3,247.46	26,461.69	268,799.62	298,508.77	-138,008.77
DESEMP DEMOC DE ORGS POLITICAS	1,078,560.52	47,598.19	46,955.92	138,709.02	233,263.13	845,297.39
ENCUENTROS INTERPART/ESPACIOS DE DELIBERACION	555,000.00	80,251.04	100,701.53	211,165.31	392,117.88	162,882.56
GERENCIA DEL PROYECTO	1,050,740.00	88,705.64	228,218.45	315,128.00	632,052.09	418,687.91
TOTAL GENERAL	5,000,000.52	223,110.90	716,396.76	1,601,790.99	2,541,298.65	2,458,701.87
% DE EJEC DEL PROYECTO TOTAL	100%	4%	14%	32%	51%	49%

La distribución del gasto por líneas de se reflejan en el grafico siguiente:

Ejecución presupuestaria hasta el 2011



■ Org Pol ■ Minorías ■ Desemp ■ Encuentros ■ Gerencia

En el Cuadro 2 se desglosa la asignación presupuestaria y los niveles de ejecución presupuestaria por organización política, reflejando para el 2011 diferencias tanto distribución (CP 8.42%, MAS 41.01%, MSM 16.22%, NP 11.12%, UN 11.07%, VERDES 12.34%), en los niveles de ejecución.

CUADRO 2
EJECUCION PRESUPUESTARIA 2011 POR Organización Política (USD)

ORGANIZATION POLITICA	PRESUPUESTO 2011	EJECUCION 2011	%
CONSENSO POPULAR	89,814.44	58,395.01	65%
MAS (Dirección Nacional y Escuela)	437,496.89	349,327.36	80%
MOVIMIENTO SIN MIEDO	173,016.88	139,327.36	80%
NUEVO PODER CUIDADANO	118,619.77	75,756.58	65%
UNIDAD NACIONAL	118,103.32	116,440.26	99%
VERDES	131,676.00	129,350.05	98%
TOTAL EJECUCION OP	1,066,727.30	868,489.84	81%

FUENTE: PNUD, INFORME 2011

VI. SOSTENIBILIDAD

En esta sección se abordan consideraciones sobre la sostenibilidad de los productos y los efectos a los que ha contribuido el Proyecto, tomando en consideración aspectos relacionados con: i) el grado de apropiación interna de los productos y el nivel de institucionalización de los cambios registrados, ii) las posibilidades futuras de contar con recursos financieros en forma independiente de la cooperación, y, iii) la persistencia de los cambios en los factores de riesgo que enfrenta el sistema de representación política.

a. Sostenibilidad Institucional

Los avances normativos que se registran en las seis organizaciones políticas tienen, por su misma naturaleza, un potencial de sostenibilidad muy alto. Las reformas a los estatutos, reglamentos y normas y procedimientos administrativos tienen una aplicación que trasciende el horizonte temporal del Proyecto. Estos avances, junto con la formación de recursos humanos representan una acumulación de valor para las organizaciones y un desarrollo de capacidades institucionales que son directamente atribuibles al Proyecto.

De la misma manera pueden considerarse los avances que se han registrado, con menor o mayor grado, en las estructuras territoriales de todas las organizaciones, así como también, en la definición de políticas y mecanismos que buscan incrementar la participación de los jóvenes y las mujeres. No obstante, en el largo plazo la sostenibilidad de los avances institucionales guarda relación con el desempeño y los incentivos electorales.

Si bien la modalidad de ejecución del Proyecto a través de apoyos directos es relevante y efectiva para los propósitos de desarrollar capacidades gerenciales y administrativas, al interior de las organizaciones se observan diferentes niveles de apropiación o institucionalización de los esfuerzos apoyados por el Proyecto. Estas diferencias guardan relación con el grado de madurez organizacional en que se encontraban los partidos políticos y las agrupaciones ciudadanas al momento de suscribir los convenios de cooperación, así como también, del efecto acumulativo en aquellas organizaciones políticas que ya recibieron asistencia en el marco de la iniciativa anterior. Así se observa que, en las organizaciones de mas reciente formación, los Planes Anuales Operativos tienen una identidad mas fuerte como 'proyecto PNUD', en cambio, en organizaciones de mayor arraigo (MAS, MSM, UN) los planes anuales y el equipo técnico y administrativo responsable de su ejecución aparecen mas integrados institucionalmente y el contenido de los Planes parece reflejar mejor las prioridades propias de los partidos.

b. Sostenibilidad Financiera

Los fondos aportados por el Proyecto cubren una parte significativa de las actividades no electorales de cuatro de las organizaciones políticas. A la fecha no es claro como estos podrían ser sustituidos por otras fuentes distinta al Estado, en consecuencia, el acceso a financiamiento estatal, en condiciones de igualdad y transparencia, es un elemento determinante para la continuidad de los esfuerzos en particular los relacionados a la formación política de líderes intermedios y militantes y para sostenibilidad de los efectos hasta ahora alcanzados.

Desde esta perspectiva, cabe aquí reiterar el carácter prioritario con que se debe continuar la asistencia técnica en apoyo al debate y la formulación de la nueva Ley de Organizaciones Políticas a fin de que esta incorpore disposiciones de financiamiento al mismo tiempo que disposiciones de transparencia y control. Un segundo factor calve para potenciar la sostenibilidad sería desarrollar las capacidades de las organizaciones políticas para diseñar e implementar estrategias innovadoras de recaudación fondos.

c. Sostenibilidad Política

La sostenibilidad política de los resultados alcanzados guarda relación con varios factores que trascienden el ámbito exclusivo de intervención y el horizonte de tiempo del Proyecto. Recuperar la credibilidad en el sistema de representación política, registrar cambios en la cultura de deliberación democrática, lograr transformaciones perceptibles en las actitudes y en la practica de valores afines a la democracia, son procesos de largo plazo en los que generalmente se presentan avances y retrocesos condicionados por un conjunto complejo de variables políticas y sociales.

Indicaciones sobre estos avances y retrocesos aparecen en las diferentes encuestas especializadas que recogen la opinión pública. Así, la base de datos del Latin American Public Opinion Project (LAPOP) para el periodo 2004-2010 sugiere un quiebre o punto de inflexión a partir del 2006 términos de un aumento del número de personas que expresan una confianza moderada-alta en las instituciones políticas y registra también una caída en la aceptación/percepción positiva de la 'democracia directa', con una cierta recuperación de la confianza en las organizaciones políticas en los años 2008 – 2010.

Estos elementos de apreciación positiva contrastan con las valoraciones presentadas en el Informe 2012 de la misma encuesta que, sobre la base otras variables procesadas, señala que entre 2010 y el 2012 hay una reducción significativa en los niveles de confianza en el Órgano Electoral y en el Órgano Judicial, y observa que Bolivia se encuentra entre los países latinoamericanos con menores niveles de confianza en las elecciones, superando únicamente a Honduras y Haití.

Ante la complejidad de factores que afectan las condiciones de sostenibilidad política y el carácter incierto de los procesos políticos, la aplicación de metodologías para el *Análisis de Conflicto*, incluyendo la construcción de escenarios con diferentes grados de conflictividad, y la aplicación del enfoque de *Sensibilidad hacia el Conflicto* permitiría identificar mejor los riesgos y desafíos que afectan o limitan dicha sostenibilidad.

VII. CONCLUSIONES

Las conclusiones principales derivadas de la información procesada y analizada durante el ejercicio de evaluación pueden resumirse de la siguiente manera:

- 1) El Proyecto constituye un esfuerzo altamente relevante en un contexto marcado por el bajo nivel de credibilidad de las organizaciones políticas, los desafíos derivados de las reformas introducidas por la nueva Constitución Política del Estado, la polarización del discurso político y por una conflictividad social creciente.
- 2) La conceptualización y diseño del Proyecto es consistente con la identificación de necesidades de fortalecimiento de las organizaciones políticas y el sistema de partidos, así como también con las premisas e hipótesis de trabajo subyacentes. La apreciación positiva sobre su relevancia es compartida en forma unánime por todas las personas que participaron en las entrevistas y discusiones de grupo. Estas enfatizaron el carácter único del Proyecto en su modelo de gestión y su pertinencia dada las características del contexto.
- 3) El modelo de gestión, basado en la combinación de financiamiento a las organizaciones políticas con la ejecución directa del PNUD en el componente dirigido al sistema de organizaciones, es pertinente a los propósitos del proyecto. El financiamiento directo se ha traducido –con diferentes grados de apropiación interna o institucionalización– en la creación de capacidades para la planeación, control y rendición de cuentas al interior de las organizaciones.
- 4) Si bien los efectos positivos de este modelo de gestión son apreciables, las relaciones establecidas entre el Proyecto y las organizaciones políticas han sido fundamentalmente bilaterales, lo que limitó el conocimiento por parte de estas sobre el contenido y el alcance de los recursos y áreas de actividad del Proyecto en su conjunto, desaprovechando la oportunidad de convertir el Proyecto mismo en espacio para la búsqueda de efectos de interés compartido y el desarrollo de estrategias comunes.
- 5) Las características de los criterios, verificables y objetivos, en base a los cuales fueron seleccionadas las organizaciones políticas, han contribuido a la imparcialidad con que es percibido el Proyecto por parte de la mayoría de observadores. Un número reducido de personas entrevistadas señalan, no obstante, que la aplicación de los criterios de asignación de fondos ha tenido como resultado una asignación mayor de recursos a la organización dominante en el sistema político.
- 6) La estructura de gestión del Proyecto, y la división de las responsabilidades de coordinación y supervisión, favorecen la transparencia y permiten la identificación oportuna de aspectos estratégicos de la

orientación del Proyecto. Junto con esta fortaleza, se observan limitaciones en el monitoreo derivada ausencia de indicadores de efecto e instrumentos de registro sistemático de la información.

- 7) No obstante las limitaciones observadas en relación a los instrumentos de monitoreo y evaluación, posible documentar un alto nivel de ejecución de las actividades y productos programados por del Proyecto, el cual alcanza un 93.5% de POAs.
- 8) El amplio rango de líneas de acción ejecutadas -entre ellas, reformas a las normas y estatutos partidarios, ampliación de la organización territorial, la adopción de mecanismos de planificación y gestión-, guardan relación lógica con los cambios esperados en términos de democratización interna y desarrollo institucional de las organizaciones políticas. Las seis organizaciones vinculadas al Proyecto cuentan con estructuras e instrumentos formales para ampliar la participación de mujeres, jóvenes e indígenas, han establecido mecanismos que facilitan una mejor comunicación orientadas a promover formas de liderazgo menos discrecionales, a hacer mas transparentes los procesos de toma de decisión y desarrollar y difundir entre la militancia lineamientos programáticos. Cuatro de las seis organizaciones han desarrollado estructuras que amplían su presencia territorial a nivel departamental y municipal. Hacia mediados del 2012, tres de las organizaciones cuentan con programas regulares de formación en funcionamiento.
- 9) En relación a las actividades orientadas a apoyar espacios de deliberación pública, incluyendo entre ellos las Asambleas nacionales y departamentales, cabe destacar la producción de documentos de análisis especializados pertinentes al desarrollo normativo de la nueva Constitución Política.
- 10) Un área adicional de gran alcance del Proyecto, dado el número de temas cubiertos y la diversidad de formatos de ejecución, ha sido la generación de conocimientos y la facilitación de encuentros para un diálogo plural. No obstante la importancia de los temas abordados y la calidad de las presentaciones y publicaciones, se recogen apreciaciones que apuntan hacia una resonancia limitada al quedarse restringida la audiencia a un círculo relativamente reducido de participantes y a con una contribución limitada al dialogo institucional entre partidos.
- 11) La sostenibilidad de los resultados del Proyecto presenta características mixtas. Por una parte, la naturaleza misma de los productos y servicios de asistencia técnica del Proyecto presentan un alto grado de sostenibilidad en cuanto la utilidad y aplicación de los mismos trasciende el marco temporal del Proyecto. Sin embargo, la sostenibilidad de los cambios institucionales así como de los efectos buscados en el ámbito del sistema de partidos, se ve fuertemente limitada por la ausencia de un marco normativo que facilite y regule el acceso a recursos del Estado y a la persistencia de factores de riesgo en el ámbito político que trascienden la esfera de influencia del Proyecto.

VII. RECOMENDACIONES

Sobre la base de las conclusiones anteriores se identifican un conjunto de recomendaciones orientadas a fortalecer el desempeño de futuras intervenciones:

Recomendaciones relacionadas con la conceptualización

- 1) A la luz de las condiciones adversas del contexto, particularmente las referidas a la pérdida de credibilidad y legitimidad de las organizaciones política y el sistema de representación, se sugiere incorporar un tercer ámbito de intervención a los dos ya identificados en el Proyecto. Así, en forma complementaria a los esfuerzos por fortalecer internamente a las organizaciones políticas y el sistema de partidos, se recomienda llevar a cabo actividades orientadas a fortalecer una ciudadanía informada y con valores afines a una cultura democrática. Entre las actividades específicas a considerar dentro de este tercer ámbito de intervención o componente del Proyecto, se sugiere desarrollar una estrategia pro-activa de incidencia, focalizada en formadores de opinión y con especial énfasis en los vinculados a los medios televisivos y radiales), sobre el papel indispensable de los partidos políticos y el debate plural para dar vida y vigencia a la democracia.

- 2) En relación las líneas de acción orientadas a promover espacios de deliberación plural, fortalecer la estrategia de ejecución de los Conversatorios buscando incentivos para convertir estos eventos en espacios mas dinámicos de intercambio inter-partidario, incluyendo entre estos incentivos, mayores oportunidades para que las organizaciones políticas participen la identificación de temas, autores y en la definición de las estrategias de difusión de las publicaciones de tal manera que la riqueza de la producción de y conocimiento análisis sea mejor aprovechada.
- 3) Sobre la base de este dialogo más estrecho entre el equipo responsable del Proyecto y las organizaciones políticas, se sugiere identificar un 'hilo conductor' o eje temático prioritario que articule los temas seleccionados en función a los objetivos del Proyecto, sin excluir con ello la posibilidad de seguir abordando temas coyunturales que se consideren relevantes. Sobre esta misma base, identificar formatos y mecanismos de difusión de las publicaciones del Proyecto (entre ellos, resúmenes para la prensa, boletines informativos para las organizaciones no gubernamentales trabajando en temas de formación ciudadana) de tal manera que estos lleguen a una audiencia mas amplia que trascienda el circulo de actores políticos y académicos
- 4) El notable esfuerzo editorial que significa la producción de la revista Andamios tiene poca repercusión por su orientación predominante hacia los cientistas políticos y académicos especializados. Ese esfuerzo podría ser complementado o reorientado hacia una publicación más orientada hacia las militancias partidarias, proporcionándoles información sobre normas y actividades partidarias, historias de militancia, historias de partidos y material que les permita comprender y apreciar mejor su rol como actores políticos, así como dotarles de argumentos de autovaloración.

Recomendaciones relacionadas con la estructura de gestión y con el diseño de los instrumentos programáticos

- 5) Fortalecer la estructura de gestión del Proyecto creando un sistema de registro de la información y un mecanismo de monitoreo en el que participen las organizaciones políticas vinculadas al mismo. Esto permitiría ampliar las oportunidades para que las organizaciones políticas interactúen entre ellas y con el equipo del Proyecto, para compartir información y experiencias y promover así un mayor conocimiento y transparencia sobre la manera en que el Proyecto opera en términos programáticos y financieros.
- 6) Tomando como punto de partida las ocho dimensiones de fortalecimiento institucional ya identificadas por el Proyecto, construir en forma conjunta con las organizaciones políticas un número manejable de indicadores de efecto y de impacto, de tal manera que sea posible de valorar con mayor precisión el alcance de los resultados alcanzados así como las contribuciones de las líneas de acción apoyadas a dichos resultados. La participación y diálogo con las organizaciones en la identificación de los indicadores contribuiría a una mayor apropiación y formulación más detallada y consistente de la Teoría de Cambio adoptada y ayudaría a generar una visión compartida de los efectos y áreas de impacto sobre las que se busca incidir.
- 7) Dada la naturaleza de los efectos esperados, algunos de ellos directamente relacionados con cambios de actitudes y cultura organizacional, una medida útil pudiera ser la adopción de un instrumento (i.e., encuestas anuales) diseñado en forma conjunta y administrado por de las mismas organizaciones. De esta manera se podría recoger, en forma sistemática y regular, las percepciones en los diferentes niveles de militancia de las organizaciones políticas sobre aspectos claves relacionados con la democratización interna, la efectividad de los mecanismos de inclusión adoptados y la imagen que tiene la población sobre los partidos y la actividad política en general.
- 8) En relación a las actividades dirigidas a atender las demandas de formación política, se sugiere la inclusión de instrumentos de evaluación de los aspectos pedagógicos así como de actualización y seguimiento a los procesos de formación de tal manera que éstos se traduzcan en conocimientos útiles para el análisis político y en el desarrollo de habilidades para una práctica política basada tanto en la identidad programática y partidaria y como en principios democráticos.
- 9) Para fortalecer los criterios de asignación de recursos se podría considerar el criterio asignación igualitaria, de tal manera de evitar brechas en la distribución de fondos.

- 10) Establecer una vinculación programática con ONU Mujeres, en cuanto agencia especializada y con el mandato de articulación de todos los esfuerzos de NU en materia de género, de tal manera de potenciar el desempeño del Proyecto en esta área y aprovechar de mejor manera las sinergias del conjunto de intervenciones afines desarrolladas por el Sistema Operacional de las Naciones Unidas y otros organismos de cooperación.

Recomendaciones para fortalecer la sostenibilidad

- 11) De cara a futuras intervenciones, se identifica la necesidad de asegurar que los equipos técnicos al interior de las organizaciones políticas encargados de los aspectos administrativos y financieros, socialicen y transfieran capacidades técnicas, evitando así que se constituyan en entidades independientes.
- 12) A fin de fortalecer la sostenibilidad de las organizaciones políticas, será importante incluir esfuerzos para desarrollar estrategias y mecanismos innovadores para la movilización y captación de recursos de otras fuentes (militantes, simpatizantes, asociaciones y fundaciones partidarias internacionales).
- 13) Futuras intervenciones deberán asumir como eje central continuar con el apoyo pro-activo para el desarrollo de la legislación electoral, no solamente en lo relacionado a la competencia electoral sino también para apoyar la efectividad e imparcialidad de los mecanismos regulatorios y de vigilancia electoral.



Proyecto Fortalecimiento Democrático de las Organizaciones Políticas de Bolivia, PNUD – Embajada de Suecia

El Proyecto Fortalecimiento Democrático de las Organizaciones Políticas de Bolivia implementado por el PNUD con el apoyo financiero de la Embajada de Suecia en La Paz, tienen e propósito de impulsar la institucionalización democrática de las organizaciones políticas bolivianas como medio para la renovación y fortalecimiento de un sistema de partidos representativo, participativo y plural. Al final del año 2012 se realizó una evaluación externa del proyecto. A conclusión de la evaluación se prolongó el proyecto para los años 2014-2015, años electorales en Bolivia, tomando en cuenta muchas de las conclusiones y recomendaciones de la evaluación.

Entre las conclusiones resalta de que el proyecto es altamente relevante en un contexto de un bajo nivel de credibilidad de las organizaciones políticas, las reformas introducidas por la nueva Constitución Plurinacional del Estado, una polarización en el discurso político y un aumento en la conflictividad social. La conceptualización, diseño y modelo de gestión es consistente con las necesidades de fortalecimiento de las organizaciones políticas y del sistema de partidos. Se afirma que los criterios objetivos de selección de las organizaciones políticas, han contribuido a la imparcialidad. Las acciones tienen lógica con los cambios esperados de la democratización interna y desarrollo institucional, pero que la sostenibilidad de los cambios institucionales y los efectos al sistema de partidos, es limitada por la ausencia de un marco normativo.

Entre las recomendaciones el informe menciona que se debe aumentar el trabajo de incidencia para fortalecer una ciudadanía informada y con valores afines a una cultura democrática, por ejemplo a través la inclusión de formadores de opinión con énfasis en los medios de comunicación, y de que se debe continuar con el trabajo de construcción de espacios interpartidarios y de intercambio de análisis de temas coyunturales y de presentación de programas sectoriales de los partidos. Además de recomienda que se construye indicadores de efecto/ impacto para valorar con precisión los resultados alcanzados en los aspectos relacionados a la conducción partidaria, organización territorial, afirmación de la identidad partidaria, capacitación política, participación de mujeres, jóvenes e indígenas y la comunicación política).

El informe de evaluación del proyecto está estructurado en una breve descripción del enfoque e instrumentos metodológicos utilizados para procesar y analizar la información; los aspectos de contexto de país considerados como más relevante; las áreas de análisis priorizadas por los Términos de Referencia siendo el Análisis de la Conceptualización y Diseño del Proyecto, Relevancia, Desempeño (Eficiencia y Eficacia) y Sostenibilidad; y al final las principales conclusiones y recomendaciones.

SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY

Address: SE-105 25 Stockholm, Sweden. Office: Valhallavägen 199, Stockholm.

Telephone: +46 (0)8-698 50 00. Telefax: +46 (0)8-20 88 64.

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

