

## **Evaluación Intermedia 2008**

# **Programa de Apoyo a la Gestión Pública Decentralizada y Lucha contra la Pobreza, Bolivia**

Informe breve

**Autor: AGEG Consultants eG**

**El presente peritaje ha sido redactado por expertos/as externos/as independientes. Por ello, refleja única y exclusivamente su opinión y medición.**

**Publicado por:**  
Deutsche Gesellschaft für  
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Unidad de Evaluación

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5  
65760 Eschborn, Alemania  
Internet: <http://www.gtz.de>

Eschborn, Agosto 2008

## Cuadro sinóptico

### La misión de la evaluación

Período de evaluación	Mayo de 2008 hasta Julio de 2008
Institución/Consultoría evaluadora	AGEG Consultants eG, Kirchheim u. Teck
Equipo de evaluación	Dr. Karin Stahl / Lic. Drina Saric

### La medida de desarrollo

Denominación	Programa Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha contra la Pobreza (PADEP)
Número	PN 2005.2070.0 (anterior PN: 2001.2175.6)
Duración total	01/2002-12/2006; 1/2007-12/2009; 1/2010-12/2011
Costos totales	Gasto total estimado del programa (1/2002 – 12/2011): 90.500.000,-; aporte total de la cooperación alemana: ca. 70.000.000,-  Aporte total de la GTZ para 1/2002 – 12/2011: 35.800.000,-; aporte de la GTZ para la fase actual (2007-2009): 13.500.000,-
Objetivo general según la oferta. En el caso de medidas de desarrollo en curso adicionalmente el objetivo de la fase en curso	<b>1era Fase:</b> „La gestión pública descentralizada ha mejorado en términos de eficiencia y transparencia y permita la implantación de la Estrategia Boliviana de Reducción de Pobreza“; Este objetivo ha sido cambiado en la oferta para la <b>2da Fase</b> en la siguiente manera: „En las regiones donde actúa el programa, la gestión gubernamental democrática, la calidad de la gestión pública y la legitimidad del accionar del Estado son fortalecidas y faciliten la implementación del Plan Nacional de Desarrollo.“ Este objetivo fue modificado nuevamente durante la implementación de la 2da fase: „En las regiones donde actúa el programa, la gestión gubernamental democrática y la participación co-responsable de la sociedad civil son fortalecidas y faciliten la implementación del Plan Nacional de Desarrollo.“
Institución política responsable	Viceministerio de Planificación del Ministerio de Planificación y del Desarrollo del Gobierno Boliviano
Organizaciones ejecutoras	Vicepresidencia, Ministerio del Gobierno, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Educación, Viceministerio de Descentralización / (CONADES), Viceministerio de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, Viceministerio de Género y

	<p>Asuntos Generacionales, Viceministerio de Coordinación Movimientos Sociales y Sociedad Civil;</p> <p>Comisiones y la Administración de la Asamblea Constituyente y del Parlamento (puntual);</p> <p>Instituciones Públicas: Representación Presidencial para la Asamblea Constituyente y el Referéndum Autonómico (REPAC), Unidad de Análisis Político y Económico (UDAPE), Instituto Nacional de Estadística (INE), Centro Nacional de Capacitación (CENCAP), Servicio Nacional de Administración de Personal (SNAP) en lo que refiere a la capacitación de indígenas para tareas de la gestión pública.</p> <p>Prefecturas seleccionadas: Chuquisaca, Tarija, Potosí;</p> <p>Municipios rurales (Monteagudo, Muyupampa, Huacareta, Machareti en el Chaco y Ocurrí, Colquechaca, San Pedro de Buena Vista en el Norte de Potosí) y municipios urbanos (Camiri, Villamontes y Yacuiba en el Chaco; Llallagua en el Norte de Potosí; Sucre, La Paz y Tarija);</p> <p>Mancomunidades del Norte de Potosí, del Chaco, de Chuquisaca y de Tarija;</p> <p>Federación de Asociaciones Municipales</p> <p>Organizaciones de la Sociedad Civil y Universidades</p>
Otras organizaciones participantes y donantes	KfW, CIM, DED, Holanda/FAM, UE (Holanda, Suecia, Dinamarca, España)
Grupos meta	El grupo meta del programa es toda la población de Bolivia, especialmente en las regiones prioritarias de la Cooperación Alemana: el Chaco y el Norte de Potosí. El grupo meta es caracterizado por un alto grado de heterogeneidad social, cultural y económica, por un alto índice de población indígena, de pobreza y de mujeres marginalizadas.

### La medición

<p>Medición total</p> <p><i>En una escala de 1 (resultados muy buenos, manifiestamente por encima de las expectativas) hasta 6 (el proyecto/programa es infructuoso, y la situación más bien ha empeorado)</i></p>	2
Medición individual	Pertinencia: 2; Eficacia: 3; Impacto: 2; Eficiencia: 3; Sostenibilidad: 3

## Resumen

**Asunto de esta evaluación** es el Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha contra la Pobreza (PADEP) en Bolivia, especialmente su segunda fase (2007-2009). El programa tiene **cinco componentes**: 1. Descentralización; 2. Desarrollo Institucional y Participación Ciudadana; 3. Equidad Social; 4. Prevención de Crisis y Resolución de Conflictos; 5. Proceso de Reforma Constitucional. Correspondiente a la focalización temática de la evaluación en cuestiones de la descentralización el análisis se concentra en los tres primeros componentes. A partir de su segunda fase el programa tiene como objetivo general fortalecer la gestión gubernamental democrática, la calidad de la gestión pública, la legitimidad del accionar del Estado y la participación co-responsable de la sociedad civil y facilitar de esta manera la implementación del Plan Nacional de Desarrollo. Indirectamente, el PADEP tiende contribuir a la reducción de la pobreza, de la corrupción y exclusión social, a la concertación y reconciliación política, a la cohesión social y territorial y al restablecimiento de la legitimidad del Estado y una buena gobernabilidad.

Desde su inicio en 01/2002, el PADEP opera dentro de un **contexto** político-social difícil que es caracterizado por conflictos sociales, la declinación de la legitimidad del Estado, frecuentes cambios de gobiernos y una creciente polarización política relacionada a la nueva división político-administrativa y descentralizada del Estado. Esta ha retardado el proceso de la reforma constitucional que fue iniciado en 2006 por el gobierno de Evo Morales con la convocatoria de la Asamblea Constituyente. La nueva constitución no está en vigor hasta el presente. El gobierno de Evo Morales, electo en 2005, marca un cambio político, cultural y social. El compromiso social del gobierno para implementar una política de inclusión social y étnica y de reducción de la pobreza ha creado condiciones favorables para la implementación del programa. El Plan Nacional de Desarrollo aprobado en 2007 refleja esta orientación social. Pero las capacidades institucionales para la implementación de estas políticas muestran todavía deficiencias en todos los niveles de la gestión pública descentralizada. Además, algunos conceptos políticos esenciales como la política de descentralización y de autonomías, la red de protección social, el control social y la interculturalidad se encuentran todavía en el proceso de su definición conceptual y organización institucional.

A pesar de condiciones marco difíciles, el PADEP ha logrado mantener una **continuidad en su implementación**. Esto ha sido facilitado por el enfoque multinivel del programa, por su flexibilidad y su orientación hacia procesos. El **enfoque multinivel** ha permitido continuar el trabajo a nivel subnacional cuando a nivel nacional las fricciones políticas y los cambios políticos habían causado un estancamiento. PADEP ha implementado el enfoque multinivel con éxito en diferentes campos políticos. Ejemplos piloto comprobados exitosamente a nivel

local fueron introducidos como *best practices* en la política nacional (i.e. procedimientos para la inventarización de la infraestructura municipal (IMI), la transferencia municipal transparente, sistemas de planificación participativas, gestión pública intercultural) o, al revés, procedimientos comprobados a nivel nacional fueron introducidos a los niveles subnacionales (i.e. sistema de alerta temprana y monitoreo de conflictos). En algunos casos particulares el PADEP ha logrado armonizar los planes de desarrollo municipal y prefectural con el Plan Nacional. Se encuentra vinculaciones entre los diferentes niveles del Estado, especialmente entre el nivel nacional y municipal, pero escasamente entre estos y el nivel de las prefecturas. Referente al fortalecimiento de instituciones y la modernización de la administración pública los resultados todavía quedan puntuales. Los nuevos procedimientos de la reforma administrativa todavía no fueron extendidos verticalmente a los diferentes niveles de un sector administrativo entero o horizontalmente a todo el aparato de la gestión pública de un nivel. Pero esto no ha sido la pretensión del PADEP.

La **flexibilidad y la orientación hacia procesos** del PADEP han posibilitado adaptar el programa a las fluctuaciones políticas y también a las diferentes capacidades institucionales y las necesidades cambiantes de las instituciones contrapartes. Muchas de las contrapartes han sido protagonistas de los procesos de cambio. El acompañamiento de los procesos por parte del PADEP desde los inicios de capacitación hasta la transferencia y apropiación del conocimiento todavía está deficiente. En consecuencia de la tercerización de componentes la orientación a procesos llega a sus límites en los casos en los cuales los contratos hayan previsto paquetes fijos de productos. Esto se refiere especialmente a los módulos de asesoría en “Gestión por Resultados”.

PADEP aplica un **enfoque integral** que busca la coherencia y complementariedad entre los diferentes componentes para lograr mayores sinergias e impactos. Las intervenciones sectoriales por componente contrarrestan parcialmente a la integralidad del enfoque. La tercerización de dos componentes a empresas consultoras ha fomentado esta tendencia. Estrategias integrales de intervención por municipio, región, prefectura o para todos los niveles de un sector administrativo, que incluyen las intervenciones de varios componentes, sólo son incipientes. El **enfoque de asesoría del PADEP en base a demandas** ha logrado una mayor apropiación y aceptación (*ownership*) por parte de las contrapartes. Pero este enfoque reactivo ha contribuido también a una dispersión geográfica de las intervenciones y a su limitación a áreas específicas de un sector administrativo (i.e. política de personal, organización del trabajo, mecanismos del control interno, relaciones públicas etc.). Esto restringe posibles sinergias.

El PADEP trabaja **participativamente**. De esta manera el programa ha contribuido al *capacity development* de diferentes grupos de la sociedad boliviana, especialmente de

grupos pobres e indígenas, y fortalecido su capacidad de articulación y decisión. Los métodos participativos del PADEP lograron además involucrar todos los grupos de actores importantes en una intervención. A nivel local de los municipios, la **coordinación con la sociedad civil y con el sector privado** es la más avanzada (elaboración de planes de desarrollo, introducción de comités de desarrollo municipales, gestión de proyectos de inversión, rendición pública de cuentas, proyectos con impulsos de desarrollo local (desayuno escolar, turismo)). En el contexto de la **planificación integral de la cooperación gubernamental alemana** en Bolivia existe una coordinación estrecha y una división de trabajo entre PADEP y los demás organizaciones de la cooperación alemana.

PADEP II tiene una alta **pertinencia** relacionada por un lado a las expectativas de los grupos meta y a las prioridades políticas de los ministerios e instituciones públicas ejecutoras del programa, y, por otro lado con respecto a los conceptos sectoriales y transversales y las políticas para Bolivia de la cooperación alemana. El alto grado de aceptación y *ownership* del PADEP por las contrapartes lo expresa. En situaciones de inestabilidad y cambios la pertinencia es considerada de una importancia especial (**peso ponderado 3**). La relevancia es valorada **buena (nivel 2)**.

A pesar de las condiciones marco difíciles el programa ha avanzado considerablemente en el cumplimiento de su objetivo general. La **eficacia** varía de componente a componente. En el campo de descentralización PADEP ha aportado a la elaboración de un ante-proyecto de ley para la reforma de la descentralización que define una nueva división de los recursos financieros y de competencias. Pero esta ley sólo puede ser implementada sólo cuando la nueva constitución entre en vigor. Durante la Constituyente el PADEP ha puesto énfasis en calificar los debates y mediar entre los intereses conflictivos. Esto no fue aceptado por todas las partes en conflicto y los intereses políticos opuestos relacionados a las autonomías de las prefecturas persiguen. El programa ha logrado avances en el fortalecimiento institucional de las contrapartes y ha mejorado la calidad, la gestión por resultados y la transparencia de la administración pública en los tres niveles. Estos logros quedan puntuales y poco articulados entre y dentro de las instituciones. La participación de la sociedad civil ha sido fortalecida en la formulación de políticas (elaboración de planes de desarrollo y de propuestas para la Constituyente) y, parcialmente, en la implementación de las políticas (rendición pública de cuentas). De esta manera se ha mejorado la gestión gubernamental democrática, especialmente a nivel local. La eficacia es valorada **satisfactoria (nivel 3)**. A causa de las condiciones marco se encuentra por debajo de las expectativas, pero predominan los resultados positivos.

PADEP ha aportado indirectamente a un gran número de **impactos en la política de desarrollo**. A través de los procedimientos participativos de planificación, de la diseminación

de mecanismos de la transferencia municipal transparente y de una gestión pública transparente y por resultados la legitimidad del accionar del Estado y una buena gobernabilidad han mejorado. A nivel local los procesos participativos de elaboración de los planes de desarrollo o los ejemplos de una gestión intercultural (i.e. la implementación de comités de desarrollo, procedimientos de selección de sub-alcaldes según usos y costumbres indígenas) han fortalecido la inclusión social e indígena. La autoestima y el empoderamiento (*Empowerment*), especialmente de grupos de la población pobre e indígena excluidos, y su influencia sobre políticas han aumentado. El desayuno escolar ha mejorado la nutrición de niños pobres y ha estimulado la economía local. En las regiones donde actúa el PADEP las potenciales de desarrollo para las comunidades y grupos de población desatendidos han mejorado y, de esta manera también, las posibilidades reales de una **reducción de la pobreza**. Hasta que punto esto contribuya a un mejoramiento real de las condiciones de vida de los pobres todavía es difícil predecir y depende de la implementación pro pobre de los planes de desarrollo. Para asegurarlo un control social efectivo y un seguimiento pro pobre de la implementación de los planes son de vital importancia. Se observa también algunos resultados no deseados. Algunas capacitaciones para mujeres en el Norte de Potosí resultaron en una desmoralización de las mujeres, i.e. por falta de un acompañamiento. El ejemplo de gestión intercultural de Kaami hizo aparente el disenso político entre los pueblos guaraníes. La cuestión de las autonomías y los riesgos para la cohesión territorial todavía no son resueltos. Pero el anteproyecto de ley sobre la reforma de descentralización marca las bases para tal cohesión. En vista de los impactos mayormente positivos el impacto en políticas de desarrollo es valorado **bueno (nivel 2)** y en concordancia con las expectativas (cadena de impactos).

La valoración de la eficiencia del PADEP requiere incluir criterios como “participación”, “enfoque pro pobre”, “*Ownership*” o “diálogo y establecimiento de confianza” en el análisis de la relación costo – beneficio. Estos puedan perjudicar la eficiencia, pero a favor de una mayor eficacia (**peso ponderado 1**). En su relación costo – producto, la eficiencia del PADEP depende de las capacidades institucionales de las instituciones contrapartes y disminuye en el trabajo con municipios pobres con estructuras institucionales débiles. La estrategia de réplica/multiplicación de productos y la coordinación con otros donantes aumenta la eficiencia del programa. Los costos por producto y proceso de cambio son transparentes. Pero los conflictos e inestabilidades políticas han perjudicado generalmente una implementación más eficiente del programa. Bajo estas premisas la eficiencia es valorada **satisfactoria (nivel 3)**.

Durante la fase de implementación del programa no se puede esperar ya procesos e impactos sostenibles (**peso ponderado 1**). Pero el PADEP ha puesto las bases para una sostenibilidad futura. La alta aceptación de los servicios (*ownership*) del PADEP por parte de



las organizaciones contrapartes fomenta la expectativa que estas proveerán recursos propios en el futuro para continuar los procesos de cambio iniciados. A través de la política de réplica el PADEP ha logrado en algunos casos una diseminación de los productos y de esta manera ha alcanzado una mayor sostenibilidad de sus servicios (i.e. GESPRO, transferencia municipal transparente). Otros casos (i.e. procedimientos para la inventarización de la infraestructura municipal) no fueron tan exitosos. La mayoría de las instituciones contrapartes todavía no se encuentran capaces de repetir o implementar los procedimientos nuevos asesorados por PADEP. El ejemplo de gestión intercultural de Kaami está controvertido políticamente dentro de los guaraníes y todavía no tiene una base legal suficiente para su sostenibilidad futura. PADEP ha logrado mantener el tema de la descentralización como objetivo político en todos los gobiernos cambiantes. Pero los conflictos políticos sobre conceptos de descentralización y autonomías ponen en riesgo la sostenibilidad del trabajo del PADEP en el área de descentralización. La sostenibilidad lograda hasta el momento es valorada **satisfactoria (nivel 3)**. PADEP ha puesto las precondiciones necesarias para una buena sostenibilidad futura de las intervenciones y sus resultados.

**Género** se encuentra como tema sectorial en el PADEP. Su conceptualización e implementación como enfoque transversal sigue como desafío político e institucional. Los resultados en dirección a una mayor equidad de género todavía son limitados.

En su conjunto el trabajo del PADEP es valorado bueno (nivel 2). Las condiciones adversas del contexto, que han perjudicado el logro de los objetivos y la eficiencia del programa y que siguen como riesgo para la sostenibilidad de los esfuerzos en la descentralización son fuera de la responsabilidad del PADEP.

#### **Recomendaciones:**

- a) La evaluación recomienda que PADEP profundice su aporte para una conciliación de los intereses en la cuestión de las autonomías y extienda su asesoría en el campo de descentralización desde la descentralización fiscal también a temas relacionadas a la división de competencias legislativas y ejecutivas entre los diferentes niveles del Estado.
- b) Se recomienda que PADEP retome el tema del “control social” en lo conceptual y operativo y fortalece a nivel local los Comités de Vigilancia en la ejecución de sus funciones (clarificación de roles, calificación) a lado de los mecanismos de la rendición pública de cuentas.
- c) La oferta de asesoría del PADEP para una mayor efectividad y transparencia de la administración pública debería adaptarse también a las necesidades de un

fortalecimiento institucional más básico de municipios/prefecturas pobres con capacidades institucionales débiles.

- d) PADEP debería elaborar estrategias de entrada y salida para las regiones y municipios de su intervención con estrategias integrales de intervención para cada municipio. En vez de intervenciones dispersas el PADEP debería enfocar la creación de polos regionales (especialmente en el contexto de la planificación conjunta de la cooperación alemana). Una política de información pro-activa debería mejorar la información sobre la oferta integral del programa.
- e) Para lograr una mejor eficacia del enfoque multinivel la evaluación recomienda que PADEP vincule mejor el trabajo a nivel de los municipios con los niveles intermedios (dependiente de las posibilidades políticas dadas). Ejemplos pilotos positivos deberían ser sistematizados en un periodo más corto para introducirles más pronto en la política nacional.
- f) La tercerización especialmente de Componente 2 debería ser adaptada a las necesidades de la flexibilidad del programa y su orientación a procesos (PADEP ya ha tomado medidas para resolver el asunto).
- g) La transversalización del enfoque de género y del enfoque de interculturalidad debería ser profundizada y los métodos e instrumentos de asesoría adaptados correspondientemente. La estrategia de género debería dirigirse también a hombres como grupo meta. La capacitación del personal del PADEP en asuntos de género e interculturalidad debería tener un peso institucional mayor.
- h) Se recomienda que PADEP acompañe los procesos desencadenados *en situ* más intensamente. En caso necesario el personal debería ser puesto a disposición para tal tarea.
- i) Evaluaciones periódicas ex post deberían analizar la sostenibilidad de los procesos de cambio terminados.
- j) PADEP debería incluir el monitoreo del cumplimiento del objetivo del programa en su sistema de monitoreo MIPADEP. En el contexto de las modificaciones actuales de la planificación de la segunda fase la evaluación recomienda adaptar los objetivos, especialmente los por componente a dimensiones realistas.
- k) Todas las cuantificaciones previstas por los indicadores deberían ser “medidas” y seguidas por el sistema de monitoreo MIPADEP.