

Derecho a la Identidad y la Participación Ciudadana en Bolivia

Eduardo Ballón Echegaray

Derecho a la Identidad y la Participación Ciudadana en Bolivia

Eduardo Ballón Echegaray

Sida Evaluation 07/13

Department for Latin America

This report is part of *Sida Evaluations*, a series comprising evaluations of Swedish development assistance. Sida's other series concerned with evaluations, Sida Studies in Evaluation, concerns methodologically oriented studies commissioned by Sida. Both series are administered by the Department for Evaluation and Internal Audit, an independent department reporting directly to Sida's Board of Directors.

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

Author: Eduardo Ballón Echegaray.

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

Sida Evaluation 07/13
Commissioned by Sida, Department for Latin America

Copyright: Sida and the author

Registration No.: U11Vbo 6.3-2
Date of Final Report: May 2007
Printed by Edita Communication AB, 2007
Art. no. Sida37981es
ISBN 91-586-8098-5
ISSN 1401—0402

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: sida@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>

Índice

Executive Summary	3
Presentación	9
1. El contexto político del proyecto: 3 datos básicos	11
a. El contexto general: cambio de élites políticas	11
b. Los cambios en la relación del Estado con la cooperación internacional	12
c. El tema de la identidad y la documentación	12
2. Las características básicas del proyecto	13
a. Antecedentes y gestación del proyecto	13
b. La ingeniería institucional del proyecto	13
c. Los cambios en la implementación del proyecto	14
3. Los resultados generales del proyecto	14
4. Las principales tensiones/limitaciones en la implementación del proyecto	16
a. Las distintas miradas de la cooperación sobre el proyecto	17
b. Las distintas lecturas del proyecto desde la CNE y el CPC	18
c. Los distintos modelos de gestión que debían confluir	18
d. El papel del PNUD	19
e. La evaluación de medio término y la auditoría: dos momentos conflictivos	22
f. La relación entre la CNE y el CPC	23
g. El rol de los donantes y su relación con los actores	24
h. La coordinación y el seguimiento	25
i. La comunicación	25
5. Conclusión General	26
6. Recomendaciones/Lecciones Aprendidas	27
a. Sobre el contexto político y la documentación y acceso a la identidad	27
b. Sobre la cooperación Estado-sociedad civil en los proyectos	28
c. Sobre la mediación en los proyectos	28
d. Sobre las relaciones futuras con la CNE y el CPC	29
e. Algunas recomendaciones puntuales y finales	29
Anexo 1 Términos de Referencia	31
Anexo 2 Documentos Revisados y Bibliografía	35
Anexo 3 Relación de Entrevistados	38
Anexo 4 Consultoría	40

Executive Summary

This report sums up the findings of an assessment of the project “The Right to Identity and Participation,” implemented by the National Electoral Court of Bolivia (in Spanish, CNE) and the Consortium for Citizen Participation (in Spanish, CPC) from May 2004 to December 2006. The project aim was to promote improved political and citizen participation by building capacity both in the government and the people to enable the government to better fulfil its obligations and citizens to have the necessary conditions to claim their rights. The project was supported by Sida,¹ DANIDA,² and DFID³, and managed by the United Nations Development Programme (UNDP). The assessment conducted in April–May 2007 analysed the operating advantages of the implementing agencies and the institutional relations between the different stakeholders, with a special focus on their roles and responsibilities and the complementary nature of their activities within the framework of compliance with project objectives and expected results. To this end, a number of different project documents (over 40) were reviewed and 42 interviews were conducted with stakeholders key to project implementation (donors, internal and external stakeholders to the project and experts in Bolivian affairs), and two visits were made to El Alto and Cochabamba. The report is divided into six sections and has four attachments.

With regard to the political *context of the project*, three major facts are highlighted. First, the realisation that a historical political cycle has come to an end in Bolivia with President Morales electoral victory and his vision for a multi-cultural, redistributive government and one that vouches for social inclusion. This approach, which enjoys widespread approval, has permitted a new political elite to gain access to power, representing a complete break-up with and no appreciation for the previous elite, which took turns in power since 1982. It is starting to change the old corporatist view that characterised government-society relations in Bolivia in the past, despite their virtual lack of capacity to manage public affairs even today and their difficulty to address an issue that is key to the country’s future: decentralisation and the re-organisation of government. Second, the realisation that there has been a significant change in the relationship between government and the international aid community: from a visible, active role of the latter in defining public policy to a weakened relationship between both parties both as a result of the lack of knowledge and trust on the part of the government, keen in maintaining its role and sovereignty, and an international aid community disconcerted by the lack of interaction with government that they see during this period. Finally, the assessment has proved once again not only the significant number of people still lacking personal identification but also the poor quality of existing documentation – as was revealed by CPC’s work in the project – in a context where the government is promoting its own documentation programme, CNE is advocating the current role of the Civil Register system and thousands of undocumented people are waiting to obtain their identification to gain access to their rights.

In this scenario, it is important to consider *the basic features of the project under evaluation*. “The Right to Identity and Participation” builds on two previous experiences supported by international aid agencies: 1) CNE received support since 2002 for a number of different programmes aimed at citizen education and facilitating the registration of people in the Civil Register; and 2) CPC, formed by 18 NGOs and social organisations and supported by Sida and DFID, implemented a project to deliver birth certificates and identity cards to the poorest and most marginalised groups, to enable them to exercise their rights and promote citizen education. Based on these two experiences DFID, Sida and DANIDA sought to promote a new “umbrella” project to build a bridge between the government and civil society by promoting complementary actions. This provided an opportunity for harmonising the action of donors

¹ Swedish International Development Cooperation Agency

² Danish International Development Agency

³ UK Department for International Development

and was made possible through a “basket of funds”. However, the project’s institutional engineering and the definition of each party’s roles and responsibilities delayed project commencement by two years due to CNE’s reluctance to share the project with CPC under equal terms. It was at this time that donors commissioned the management and administration of the project to UNDP, so that the project could start during the second half of 2004. It was determined that project implementation would be CNE’s responsibility. CPC participated as an implementing agency for the project components identified in the Results Matrix of the Project Document, while UNDP managed the project, creating for this purpose a Programme Technical Unit (PTU) responsible for facilitating interactions between the different programme stakeholders and ensuring that their activities complemented each other. With this structure in place, the project underwent a number of changes throughout the life of the project that impacted on its performance: i) the project, initially expected to last 12 months, extended until March 2007, causing an increase in funding of up to US\$4,470,507.86; ii) new donors joined in during project implementation, having their funds also managed by UNDP, and concentrated their assistance on CNE, to specifically address the issue of citizen identification; iii) the PTU ceased to act as facilitator of interactions between the parties involved, thereby limiting UNDP’s role to managing the project; iv) the Accompaniment Council that was originally planned never operated; v) the project’s logical framework was replaced by a Matrix of Results and Inputs, thereby incorporating the programme into UNDP’s Strategic Results Framework.

Although it is difficult to report on the *project’s overall results* when these have not yet been submitted by the project managers for still being within the contract period, there is no doubt that progress has been achieved in promoting political participation by building capacity both in Government and citizens to fulfil its duties and claim their rights, respectively. Participation in the elections increased from 60.6 percent in the 2004 referendum to 81.2 percent in the 2006 Constituent Assembly elections; the project assisted in promptly delivering identity documents, helped in reforming the Directorate General of the Civil Register of Persons under the CNE, organised brigades to distribute Identity Cards to excluded groups concentrating their efforts in those areas with highest levels of undocumented people, and promoted registration of voters prior to major elections. CPC contributed to focus the intervention by reaching out to 766 villages inhabited by indigenous groups, migrants, poor peasants and peri-urban youth groups, etc., covering a universe of 123,097 people. The training of 297 local facilitators within the framework of CPC’s approach is particularly significant due to its implications in terms of project sustainability. It should be stressed, in addition, that CPC’s intervention evidenced the specific burden of poor documentation, as important as the lack of documentation. With regard to citizen education and information, it is evident that CNE was strengthened with a project that enabled it to systematically operate in the face of referendums and municipal and Constituent Assembly electoral processes, where a number of instruments, including its web page, which was a timely source of information in the different elections, played a major role. The methodologies used by CNE and CPC contributed to the result of this component, characterised by the large number and diversity of materials produced by both parties. The institutional strengthening of CNE and the Civil Register System included migrating data to a more modern information system, which enabled to manage the data obtained from different elections in considerably less time than with the previous system. This technology allows to maintain an easily accessible database. As a final point, the Five Year Plan developed paves the way for a long awaited institutional reform.

Aside from these results, *a number of pressures/restrictions in project implementation* also surfaced from this assessment. *First, the three donors involved had different perspectives regarding the project.* The original idea was conceived by DFID, DANIDA and Sida who had sound reasons to believe in a shared project: from instrumental reasons – convergence of aid efforts, the possibility of putting together a “basket of funds”, the opportunity for a more effective intervention – to reasons of substance – the need for strategic partnerships and synergies between the different actors in order to bring about structural change, the possibility of building bridges between Government and civil society to address the need to

design public policies and mobilise society around them – all of which worked in their favour. The Dutch aid agency and later on Sida joined the project from a pragmatic standpoint, by supporting exclusively CNE in the gas referendum in the first case and in strengthening the Civil Register system, in the second case. In addition, donors failed to take into consideration the different institutional cultures of the parties involved, their mutual distrusts or the two rationales at stake – to increase citizen participation by improving the civil register of persons, on the one hand, and to facilitate access to rights through identity, on the other hand – which called for a more detailed institutional arrangement.

Second, CNE and CPC had different project interpretations. Each of them understood that the project built on their own previous projects. In the case of CNE, the project was about continuing its programmes, which made CPC's involvement unnecessary as they understood that they had a direct relationship with different civil society organisations. CPC, on its part, prioritised the links it had established in the past with Departmental Courts and the National Police. *Third, the project involved matching different management approaches,* forcing to implement a new approach that consolidated and built on those of each party: CNE's approach, which was more a one-sided, vertical and strongly hierarchical one, and CPC's approach, which was more complex, strongly horizontal and based on a process-oriented, participatory and real partnership rationale. UNDP was called upon to fulfil this role, amongst others. *Fourth, the role of UNDP* was to facilitate the relationship between both parties and ensure that they coordinated and complemented each other's actions within the framework of the project, in addition to managing it. To this end, it was required to create the Project Technical Unit which was to promote, in addition to this, a Consultative Council. However, ever since its first Work Plan, the PTU prioritised working with CNE. Its liaison role between both implementing agencies was gradually left out as one of its concerns, and it became a support and management body for CNE. As a result of this, UNDP restricted its role to managing the project and prioritised the relationship with CNE. Although donors repeatedly voiced their concern in relation to this issue, no changes were made over time. It is worth recalling in this respect that UNDP's organisational culture and experience is closer to that of the Governments on which they depend, like the rest of the UN International system. In any case, it had no previous knowledge of or relationship with CPC or any of its members.

Fifth, the mid-term evaluation and audit of CPC were two particularly conflicting events. In the first case, the company in charge wrote under "competence" the results obtained by each of the parties, thereby creating an impression of two parallel projects, and failed to issue an opinion regarding the institutional engineering of the project, and particularly regarding UNDP's role. In the second case, the audit company held CPC accountable for the various weaknesses that ultimately should be attributed to UNDP for failing to build capacity in CPC, whose capacity at the time was insufficient. Further, it was clear that the Project Operating Manual was too general and therefore not very useful for CPC's administration and management. *Sixth, in this conflicting environment, the project failed to cause CNE and CPC to act in concert.* It did not succeed from the onset as it did not contemplate in its design a single indicator leading to cause both parties to support each other. Although CPC worked with a number of different Departmental Courts, mutual learnings were limited; almost no joint plans or events were developed, and results were obtained not due to synergies between the implementing parties but by the aggregation of their capacities. *Seventh, the role of donors* was significant from the point of view of a shared "umbrella" and the decision to have UNDP act as project manager and facilitator, as well as monitoring the project on an ongoing basis. This process evidenced, however, a number of restrictions: i) lack of precision in defining the role of facilitator expected from UNDP, that should have encompassed the activities it was meant to conduct; ii) lack of clarity in the final design of the project's institutional engineering, because in CPC's view it was considered a partner for dialogue rather than a participant.

Eighth, the management and monitoring of the project did not bring together both parties. Each one separately reported on their progress and submitted individual proposals for approval, while monitoring was geared

towards measuring the implementation of project activities and results rather than processes and learnings. *Ninth*, communication was one of the project's main weaknesses; generally, it was of a bilateral nature, with UNDP as pivot in light of its role, which did not contribute to establishing the synergies or complementarity sought.

As a general conclusion, it is clear that the results sought by the intervention as defined in the matrix were achieved. However, the project failed to achieve articulation and synergy between the parties despite efforts by donors to this effect. In this context, several *lessons learned and recommendations* can be derived from the project under evaluation, including:

a. In terms of the political context and documentation and access to identity, it is clear that the issue of documentation and identity is a major item in Bolivia's agenda, in the face of a complex and difficult scenario: the government has launched a programme to issue identity cards which is run by the Ministry of Government, while CNE will be completing its mandate in December and has to organise the constitutional referendum and eventually the presidential elections in 2008. In this context, donors are advised to proceed with caution, as it would be desirable to contribute to a national forum for exchanges among the different public and civil society stakeholders committed to this issue, by taking steps to support this forum from the different programmes and projects to which they commit resources. This space should provide an opportunity for sharing experiences and lessons learned that will contribute to the building of new consensus.

b. In terms of Government – civil society co-operation in projects: Given the significance of this issue, but also taking into account its difficulties, we recommend the following: i) to start with clear agreements between the parties, clearly setting their specific roles and responsibilities; ii) to have a shared design of the intervention; iii) to agree on a logical framework expressing the commitment of those involved in defining shared activities, with indicators to measure joint actions and a single strategic direction; iv) to develop a monitoring system geared towards the measurement of mutual learnings and involving the different parties under equal terms; v) to establish an institutional engineering that, while recognising distinct roles and responsibilities for each party, will ensure a minimum symmetry in terms of the relations and decisions made over the life of the project.

c. In terms of the mediation of projects: Generally, the mediation of projects is not a desirable arrangement. When faced with this situation, it is necessary to contemplate a number of conditions. With regard to the characteristics to be met by the project mediator, as was the case with UNDP, the following features are strongly recommended: i) prior experience in the administration/facilitation of projects involving different stakeholders and agents; ii) minimum knowledge of the characteristics and competencies of the parties involved, which often requires having a diagnosis; iii) flexibility to understand the parties and ability to support them in adjusting to a new institutional framework and management approach, which are to be obtained from the mediation. In relation to the definition of its role, the following is recommended: i) to clearly establish the mediator's role, defining those functions considered to be essential; ii) to clearly define the results that are to be sought by the mediation so that they may be subject to future evaluation; iii) to specify under a contract the roles, functions and results defined; iv) to ensure the monitoring of the contract agreed.

d. In terms of future relations with CNE and CPC: It is clear that donors have already made decisions regarding their future association with both entities. While recognising the fairness of the decision made by donors, it seems advisable to look for points of agreement between both types of support, which by the way already exist in practice in both institutions: CPC will continue to work with Electoral Departmental Courts that are part of CNE, while the latter institution will have to develop new campaigns for citizen education and dissemination of upcoming electoral processes, requiring allies for this. The forum suggested under the first recommendation could provide complementary support for this relationship.

e. Some concrete, final recommendations: i) the project under evaluation has produced a number of outputs that are making progress in systematising the project and that have not been sufficiently disseminated; it is therefore recommended to secure their dissemination; ii) experience with the project has shown the need to strengthen CPC institutionally in terms of networking and management capacity, without this being an attempt to encourage the creation of a new NGO; although Sida has already taken steps in this direction, it is recommended to persist in this path and ensure follow-up of the process; iii) experience with the project and CNE itself have pointed out the limitations regarding the administration of projects faced by this entity. It is therefore recommended that this issue be addressed during implementation of its future Five Year Plan as it is directly relevant to its full autonomy.

Presentación

Entre mayo del 2004 y diciembre del 2006, Asdi, DANIDA y DFID, financiaron el proyecto “Derecho a la Identidad y Participación”, implementado por la Corte Nacional Electoral (CNE) y el Consorcio para la Participación Ciudadana (CPC), bajo la coordinación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Implementado en dos fases – la primera, entre mayo del 2004 y abril del 2005; la segunda, entre julio del 2005 y diciembre del 2006 – el proyecto tuvo como objetivo la promoción de una mejor participación política y ciudadana a través del fortalecimiento de las capacidades del Gobierno y de la población, para que el Estado cumpla mejor con sus deberes y la ciudadanía tenga condiciones para un mayor ejercicio de sus derechos. El apoyo financiero de los donantes, fue de aproximadamente 4,5 millones de dólares.

El presente texto, resume los resultados de la consultoría de evaluación externa contratada por Asdi, para presentar una opinión calificada y fundamentada sobre el cumplimiento de los resultados y objetivos del proyecto, especialmente en lo que se refiere a las ventajas operativas de las instituciones ejecutoras y a las relaciones institucionales entre los diferentes participantes, poniendo énfasis tanto en sus roles y responsabilidades, como en el análisis de la coordinación y complementareidad de las actividades. El propósito general de la evaluación es identificar aprendizajes y recomendaciones que sean útiles para las entidades involucradas.

La consultoría, que se realizó en Bolivia entre los meses de abril y mayo del 2007, de acuerdo a los TdR (ver anexo 1), utilizó los siguientes instrumentos: i)revisión y análisis de los principales documentos del proyecto: convenios, matrices de planeamiento, planes de actividad, informes de seguimiento y monitoreo, auditoría, etc. (ver anexo número 2); ii)estudio y análisis de la evaluación de medio término; iii)entrevistas con actores claves en la implementación del proyecto: CPC, CNE, consultores del proyecto y PNUD; iv)entrevistas con actores externos al proyecto, con interés en el mismo: Ministerio de Gobierno, Policía Nacional, Defensoría, otras ONG, etc; v)entrevistas con los donantes; vi)entrevistas sobre el contexto con personas calificadas (para todas las entrevistas, ver anexo número 3). Complementariamente, el consultor visitó El Alto y Cochabamba y revisó algunos de los materiales producidos por el proyecto. En total 42 entrevistas y más de 40 textos revisados.

De acuerdo a los TdR, el informe está organizado en 6 secciones: i)el contexto político, que hace hincapié en el surgimiento de una nueva élite política, los cambios en la relación entre Estado y sociedad y Estado y cooperación, además del tema de documentación e identidad; ii)las características básicas del proyecto, su ingeniería institucional y los cambios en su implementación; iii)los resultados generales del proyecto; iv)las principales tensiones en la implementación del proyecto (distintas miradas sobre el proyecto, el tema de los roles y las relaciones, los modelos de gestión, etc.); v)conclusión general; vi)recomendaciones.

El consultor deja constancia de su reconocimiento a los donantes por la confianza que supone el encargo, así como a todos lo(a)s entrevistado(a)s por su disposición para colaborar con sus opiniones y percepciones.

1. El contexto político del proyecto: 3 datos básicos

a. El contexto general: cambio de élites políticas

Bolivia, a mediados de los ochenta, transitó a la democracia, tras un largo período de dictadura. Desde entonces, se llevaron adelante, de manera periódica, elecciones libres. Aunque en la década del noventa se implementaron varias reformas que apuntaron a la descentralización del país, la afirmación de la participación ciudadana en distintos mecanismos de toma de decisiones y rendición de cuentas y la reforma de la distribución de las tierras, aquellas no lograron responder ni a las variadas formas culturales del país, ni a los seculares niveles de desigualdad, pobreza y exclusión que lo caracterizan, desde su inicio republicano. Los limitados procesos de modernización y desarrollo de aquellos años, no generaron cambios mayores en las condiciones socioeconómicas de las mayorías, especialmente de las poblaciones rurales, indígenas y de emigrantes jóvenes, que crecieron significativamente.

Así, el 2002 la pobreza, alcanzaba al 64% de la población total⁴ y al 72% de la población rural (Censo Nacional 2001). En ese escenario, los cuestionamientos a la democracia por su incapacidad para resolver los problemas estructurales de la sociedad boliviana, se multiplicaron, a la par que lo hizo la conflictividad y la fragmentación social de manera dramática⁵. La caída de Sánchez de Losada el 2003, empezó a cerrar un largo ciclo histórico en Bolivia. La gestión posterior del presidente Carlos Mesa (2004–2005), tuvo como objetivo central, preservar la democracia y servir de puente a una situación nueva. En ese contexto –en el que se multiplicaron distintos procesos deliberativos – desde el referéndum sobre la exportación del gas hasta la elección de representantes a la actual Asamblea Constituyente – los mecanismos electorales y la institucionalidad que los soporta, adquirieron importancia particular. Como la adquirieron también, por esta vía, los temas de pobreza y exclusión expresados en términos de identidad y documentación.

El triunfo de Evo Morales, cancela, en muchos aspectos, el ciclo histórico anterior. Asentado en el movimiento cocalero (ya no en el movimiento campesino) y en sectores periurbanos emergentes simbolizados en la población de El Alto (ya no en el movimiento sindical), su propuesta parece apuntar a un Estado pluricultural y redistributivo que sea garante de la inclusión social. Independientemente de la valoración que se tenga del proyecto en curso, es claro que éste goza de una aceptación muy alta (64% en abril)⁶ y muestra hasta ahora resultados macroeconómicos, que más allá de su sostenibilidad o no, legitiman su gestión y satisfacen incluso al propio sector empresarial: una balanza comercial favorable de 1,054 millones de dólares, 4.95% de inflación, la disminución de la deuda externa y el crecimiento en exportaciones, disimulan los problemas de empleo y las limitaciones que se observan en la inversión⁷. Ello, facilita la instalación de una nueva élite política que no guarda ni vinculación ni aprecio por aquella otra que se alternara en el gobierno del país desde 1982 y que empieza a cambiar el viejo esquema corporativista que caracterizó las relaciones Estado-sociedad, en el pasado boliviano, a pesar de la virtual incapacidad de gestión pública que muestra hasta hoy y de su dificultad para abordar un tema neurálgico para el futuro del país como el de la descentralización y la futura organización del Estado.

⁴ Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE), Reporte 2002, La Paz, 2002.

⁵ Al respecto ver, Laserna, Roberto, et al.: *La trampa del rentismo*, Fundación Milenio, La Paz, 2006.

⁶ Encuesta de Apoyo, Opinión y Mercado. *La Razón*, 24 de abril del 2007; pp. A13.

⁷ *Revista Nueva Economía*, Año 13, No.671, La Paz, del 22 al 28 de abril del 2007.

b. Los cambios en la relación del Estado con la cooperación internacional

Dentro de los distintos cambios alentados por el gobierno, se encuentran sus relaciones con la cooperación internacional. En el pasado, en el contexto de su fuerte peso en la economía boliviana (llegó a representar hasta el 11.4% del PBI) y de la debilidad del Estado, aquella llegó a tener una presencia tan visible y activa en la definición de las políticas públicas, que fue materia de reflexión y crítica hasta de la propia cooperación⁸. El tejido de relaciones que se armó en ese contexto, que venía siendo interpelado desde algún tiempo atrás, hoy está cuestionado. La interlocución del Estado boliviano con la cooperación, se ha debilitado significativamente, tanto por el desconocimiento y la desconfianza del primero que reivindica su rol y su soberanía, cuanto por el desconcierto de la segunda, ante el desinterés y la falta de coordinación que empiezan a observar en muchos campos. Este dato de la realidad, que determina a futuro un contexto nuevo que tendrán que contemplar los distintos proyectos de la cooperación, explica muchos de los discursos y argumentos que se encuentran en aquellos otros ejecutados los últimos años, como veremos en el caso que nos ocupa.

c. El tema de la identidad y la documentación

El dinamismo y las características del proceso político boliviano los últimos años, evidenciaron la importancia creciente de los procedimientos electorales para asegurar la democracia así como de la indocumentación legal de un significativo sector de la población, en tanto obstáculo básico para incrementar la participación en tales procesos. Más profundamente, ese hecho demuestra el peso de la exclusión y discriminación de la sociedad boliviana al elemental derecho de identidad, Según la CNE⁹, el 9.58% de los 8,274,325 bolivianos y bolivianas, son indocumentados; la Policía sostiene que el 30% de la población no tiene cédula de identidad¹⁰, mientras que el Programa *Yo Existo Existe Bolivia*, habla de 1,812,867 indocumentados.

Independientemente de la incertidumbre que existe sobre las cifras definitivas, la intervención del CPC en la materia y el propio proyecto evaluado, descubrieron el peso, quizá mayor, de otra forma de indocumentación, la mala documentación, que afecta a un porcentaje similar, si no más alto de personas. Hoy, la cuestión de la documentación y el acceso a la identidad, está en el centro de la agenda nacional y será sin duda, materia de disputa política. El nuevo gobierno que no esconde su voluntad de renovar su mandato tras el referéndum de la futura Constitución está impulsando su propio plan de documentación – *el Programa de Cedulación del Ministerio de Gobierno*¹¹ –, la CNE defiende el rol del Registro Civil, mientras miles de indocumentados esperan lograr su identidad para acceder a los derechos que les corresponden.

⁸ Al respecto ver Eyben, Rosalind: *The power of the gift and the new Aid Modalities*, en *IDS Bulletin*, Volume 37, Number 6, November 2006, University of Sussex.

⁹ CNE: *Proyectos de Registro y Certificación Gratuitos para personas mayores de 18 años*, power point de los proyectos PSR-001/04-05, FSP-BOL/51371 y Fondo Electoral II, La Paz, 2006.

¹⁰ Entrevista al General de la Policía David Aramayo, ex Director Nacional de Identificación.

¹¹ Al respecto ver, *Digitalización: el modelo venezolano y el proyecto boliviano*, en *Pulso*, 20–26 de abril del 2007, La Paz.

2. Las características básicas del proyecto

a. Antecedentes y gestación del proyecto

El proyecto “Derecho a la Identidad y Participación” resulta de dos experiencias distintas sobre el tema, auspiciadas ambas por la cooperación internacional. Por un lado, la CNE, desde el 2002, recibió apoyo de DFID, DANIDA y los Países Bajos para los dos programas más importantes que tuvo ese organismo en ese momento, “Para Vivir en Democracia” y “Programa Nacional de Registro Civil”, orientados a la educación ciudadana, en el contexto de las elecciones presidenciales, y a facilitar el registro de la población a través de la reestructuración del sistema de Registro Civil. Mediante ambas iniciativas, que debían contribuir al fortalecimiento institucional de la Corte, se buscaba articular mejor a las entidades gubernamentales encargadas de proveer documentos de identidad, a fin de mejorar la calidad de los servicios y mejorar las posibilidades de participación y ejercicio ciudadano.

Por el otro, el CPC, conformado por 18 ONG y organizaciones sociales, con el apoyo de DFID y Asdi, desde la sociedad civil, llevó adelante el proyecto “Hacia unas elecciones inclusivas”, que apuntó a facilitar la entrega de certificados de nacimiento y cédulas de identidad a la población más pobre y marginada, como parte del ejercicio de derechos elementales, así como a la promoción de educación ciudadana. En este proyecto, el Consorcio trabajó con distintas instituciones gubernamentales como la CNE, las Cortes Departamentales Electorales, la Policía Nacional y el Defensor del Pueblo.

Dos racionalidades distintas, pero complementarias – incrementar la participación electoral mejorando el registro y facilitar el acceso a derechos a través de la identidad – se encuentran, en consecuencia, a la base del proyecto. A partir de ellas, DFID, DANIDA y Asdi, buscaron promover un nuevo proyecto “paraguas”, que sirviera de “puente” entre el gobierno y la sociedad civil complementando acciones, lo que permitía armonizar la acción de la cooperación y resultaba viable a través de una “canasta de fondos”. El proyecto “Derecho a la Identidad y la Participación”, que trataba de reunir el planteamiento programático de la CNE y los resultados operativos del CPC, nació, en consecuencia, como una iniciativa que buscaba incrementar las capacidades político-institucionales para la gestión democrática, promoviendo una participación política más inclusiva ampliando el registro y documentación entre los sectores marginados, fomentando a través de la educación ciudadana una mayor conciencia de los derechos y obligaciones y de la capacidad de ejercerlos y prestando apoyo a la modernización del servicio de registro civil y al fortalecimiento de la CNE¹².

b. La ingeniería institucional del proyecto

Aunque inicialmente se trataba de un proyecto compartido por la CNE y el CPC, la definición de roles y el alcance de responsabilidades de las partes, trabaron durante cerca de 2 años su inicio. La ingeniería institucional de éste, devino en obstáculo por la resistencia de la CNE a compartir el proyecto en condiciones similares con el CPC. Cuando se pensaba postergar indefinidamente el proyecto, por las dificultades que se observaban, los donantes le encargaron la coordinación y administración del proyecto al PNUD, viabilizándolo a partir del segundo semestre del 2004. Se estableció entonces que la implementación del programa era responsabilidad de la CNE, en tanto agencia principal de ejecución, a través de sus direcciones nacionales de Registro Civil, Educación Ciudadana e Informática. El CPC participaba en calidad de agencia de implementación, responsable de los componentes identificados en la matriz de resultados del Documento Proyecto, mientras el PNUD administraba el proyecto, para lo que creaba una Unidad de Coordinación Técnica del Programa (UCT), que debía facilitar las interac-

¹² Esa es la propuesta del proyecto que aparece en el *Documento de Proyecto BOL/36981 “Derecho a la Identidad y Participación”* de septiembre del 2004.

ciones entre las diferentes partes interesadas del programa y debía asegurar que las acciones de la CNE y del CPC, fueran complementarias.

Estas definiciones se acotaron aún más, estableciéndose que la CNE en coordinación directa con los beneficiarios, esto es sin el CPC, desarrollaría proyectos de registro y certificación de mayores de 18 años en 4 departamentos; que no atendería las demandas de registro y certificación gratuita que genere el CPC, cuyas gestiones se someterían a los procedimientos y costos normales. Adicionalmente, se definió que la CNE, a través del PNUD haría el seguimiento y evaluación de los resultados del CPC, quien desarrollaría las labores de capacitación en coordinación con el “Programa Nacional de Educación Ciudadana 2004–2006”¹³. Con distintos problemas y dificultades, que veremos más adelante, ésta fue la ingeniería institucional básica del proyecto, que tuvo tres grandes componentes: i) registro y provisión de documentos de identidad; ii) educación, capacitación, comunicación e información ciudadana; iii) fortalecimiento de la CNE y modernización del Registro Civil.

c. Los cambios en la implementación del proyecto

En su implementación, el proyecto tuvo una cantidad significativa de cambios que interesan para la presente consultoría. Previsto inicialmente para un período de 12 meses (mayo 2004–abril 2005), mediante distintas ampliaciones y acuerdos, se prolongó en la práctica hasta diciembre del 2006 o marzo del 2007, si consideramos el período de cierre. En consecuencia, los recursos comprometidos inicialmente (US\$ 2,808,902), también se incrementaron significativamente (US\$ 4,470,507.86)¹⁴.

En segundo lugar, en la ejecución del proyecto (años 2005 y 2006) se añadieron nuevas fuentes cooperantes (ACDI), escasamente coordinadas con los otros donantes, que concentraron su cooperación en una de las partes, en la línea de documentación a los ciudadanos, entendiéndolo su aporte, también administrado por el PNUD, como un “proyecto paralelo”¹⁵. En este contexto, en tercer lugar, tras un esfuerzo inicial, que supuso incluso la contratación de un experto en resolución de conflictos, la UCT dejó de lado su rol de facilitar la interacción entre las diferentes partes interesadas del programa, deviniendo en unidad de la CNE¹⁶, lo que limitó el rol del PNUD a la administración y coordinación. En cuarto lugar, el Consejo de Acompañamiento que debió crearse¹⁷ nunca funcionó. Finalmente, el marco lógico del proyecto fue reemplazado por la Matriz de Resultados e Insumos, que incorporaba el programa al Marco de Resultados Estratégicos del PNUD.

3. Los resultados generales del proyecto

Dar cuenta de los resultados puntuales del proyecto, cuando éste no se ha cerrado totalmente, resulta arriesgado, máxime cuando los administradores del mismo señalan estar en el plazo contractual para la presentación de resultados y para el balance financiero¹⁸. Sin embargo, la evaluación de medio término¹⁹ arrojaba ya algunas pistas, a pesar de las distintas limitaciones que constataba también.

¹³ Acta de la reunión de trabajo realizada entre la CNE y el CPC en el marco del proyecto “Derecho a la Identidad y Participación”, 14 de septiembre del 2004.

¹⁴ Entrevista a Álvaro Moscoso, funcionario de la UCT, desde enero del 2005.

¹⁵ Entrevista a Renán Arce de ACDI.

¹⁶ Entrevista a Renzo Abruzzese, responsable de la UCT entre septiembre y diciembre del 2004

¹⁷ Acta de la reunión entre los donantes y la Unidad de Coordinación Técnica del Proyecto “Derecho a la Identidad y Participación” del 7 de octubre del 2004.

¹⁸ Entrevistas a Vivian Arteaga y Gonzalo Calderón, funcionario del PNUD, encargados del seguimiento del proyecto.

¹⁹ BDO, Berthin Consultoría, Consultores y Auditores: *Evaluación del proyecto BOL/36981 “Derecho a la Identidad y Participación”*, La Paz, 20 de septiembre del 2005.

Dicho ejercicio, en relación a los resultados obtenidos hasta ese momento, concluye que éstos “muestran que la experiencia del proyecto es positiva”²⁰. De la información cuantitativa disponible al momento de la consultoría, que es parcial y tiene algunas limitaciones de consistencia, se puede afirmar lo mismo, a pesar de la debilidad de los indicadores contemplados:

Cuadro 1: Principales resultados por producto

Productos	Resultados CNE			Resultados CPC		
	2004–2005*	2006**	Total	2004–2005***	2006****	Total
Provisión de documentos de identidad a bolivianos indocumentados	47,625 inscritos en Registro Civil, con primer Certificado Nacimiento gratis. (Santa Cruz, Chuquisaca, Tarija, Potosí, Oruro y La Paz)	44,686 de más 18 años, registradas, certificadas y con corrección de partidas. (Santa Cruz, Tarija y Oruro)	92,311	23,874 documentos: 13,013 Certificado de Nacimiento; 13,628 Carnet Identidad (Nacional)	7,227 registradas: 6,128 con Carnet de Identidad. (Nacional)	31,101
		7,258 con fondos ACDI. (Tarija y Chuquisaca)	99,569	4,194 personas apoyadas en trámites administrativos y judiciales		
Ciudadanos, organizaciones sociedad civil, instituciones más ampliamente informadas sobre alcance derechos ciudadanos y con cultura democrática más sólida que genera más participación en referéndum y elecciones ediles.	665 talleres y mesas de diálogo y 100 talleres con redes ciudadanas e institucionales	230,000 personas informadas sobre proceso electoral; 50,000 acceden a material sobre Asamblea y Referéndum Autónomico; 17,000 personas en talleres sobre valores democráticos; 600,000 unidades info.mativas distribuidas; 47,500 escolares en simulacro Asamblea.		69 talleres de capacitación; 332 talleres con bases sociales, 67 brigadas de capacitación; 35 ferias comunales; 4 seminarios departamentales	65 talleres de capacitación con 13,354 participantes; 25,000 personas informadas por radio: 25 brigadas o campañas de motivación; 35 materiales de capacitación; 2 talleres de incidencia.	
CNE y SNRC con capacidad incrementada para cumplir con referéndum y elecciones y con plan de fortalecimiento institucional aprobado.	Nuevo sistema informático SIRENA incorporado y capacitación de recursos humanos.	Plan Quinquenal concluido y en negociación con cooperación.				

* Hasta la Evaluación de medio término.

** Información proporcionada por M.Loayza (CNE)

*** Hasta agosto del 2005. Información proporcionada por R.León (CPC)

**** Informe final Fase Prolongación, CPC. *Elaboración propia.*

El cuadro anterior, muestra indicios suficientes para creer, en una perspectiva cuantitativa, en el éxito relativo del proyecto. Más profundamente, se puede constatar que el grado de participación de la población sobre el total del padrón electoral para cada uno de los comicios, se incrementó del 60.06% que se alcanzó en el referéndum del 2004, al 84.50% que se dio en las elecciones generales y de prefectos del 2005 y al 81.2%, al que se llegó en los comicios de la Asamblea Constituyente²¹. Se debe asumir que el proyecto contribuyó a este resultado como aportó a la afirmación de la imagen y la credibilidad de la CNE, directamente involucrada en tales procesos.

²⁰ BDO, Berthin Consultoría, Consultores y Auditores, *Ibid.*; pp.57.

²¹ Sobre el particular ver <http://www.cne.org.bo>

En relación al primer componente, el proyecto facilitó la provisión rápida de documentos de identidad, ayudó a reformar la Dirección de Registro Civil de la CNE, promovió brigadas para proveer el Carnet de Identidad a bolivianas y bolivianos excluidos, concentrándose en los territorios con niveles más altos de indocumentación y promovió la inscripción de electores antes de los principales procesos electorales. En este esfuerzo, el CPC contribuyó a una relativa focalización de la intervención, al cubrir con su acción a 766 poblaciones habitadas por indígenas (guaraníes, trinitarios, yuquis, guarayos, yuracares, etc.), emigrantes, campesinos pobres, jóvenes peri urbanos etc., alcanzando a un universo de 123,097 personas²². En esta dimensión, la formación de 297 facilitadores locales – resultado de su enfoque de intervención – es particularmente importante por sus implicancias para la sostenibilidad de la acción²³. Hay que subrayar, adicionalmente, que la intervención del CPC demostró el peso específico de la mala documentación, tan importante como la indocumentación.

En lo que hace al componente de educación e información ciudadana, es evidente que la Vocalía de Educación Ciudadana, Análisis e Información se vio fortalecida por el proyecto que le permitió una acción sistemática en los referéndum, las elecciones municipales y las de la Asamblea Constituyente, destacando, entre otros instrumentos, su página web que fue una fuente informativa oportuna en los distintos procesos electorales²⁴. Las metodologías empleadas, tanto por la CNE – el modelo de “cascada” en la capacitación – como por el CPC – el “aprender haciendo” en todas sus actividades de educación, contribuyeron, sin duda, al resultado del componente, que se caracterizó por la gran cantidad y diversidad de materiales producidos por las dos partes, contribuyendo a la información y sensibilización de las poblaciones con las que trabajaron. El fortalecimiento institucional de la CNE y del Sistema de Registro Civil supuso la migración de los datos a un sistema informático más moderno que permitió administrar la información de los distintos procesos electorales en bastante menos tiempo que el anterior, tecnología que permite una base de datos de consulta rápida. El Plan Quinquenal formulado, abre las puertas para la indispensable reforma institucional.

En síntesis, un proyecto que avanzó en el cumplimiento de su propósito –promover la participación política a través del fortalecimiento de las capacidades del Estado y los ciudadanos para exigir sus derechos y cumplir sus deberes – en medio de una cantidad considerable de desencuentros, tensiones y problemas mal gestionados que eventualmente, pudo tener resultados más consistentes.

4. Las principales tensiones/limitaciones en la implementación del proyecto

A lo largo de su historia, el proyecto estuvo atravesado por una cantidad significativa de tensiones y problemas que se fueron concatenando. Desde su definición como intervención única, más allá de las distintas miradas, intereses y percepciones de sus distintos actores, pasando por la ingeniería institucional para su funcionamiento, hasta las formas que adoptó la operación, el proyecto se vio afectado por severos problemas de comunicación y de claridad entre las partes, sus relaciones y los roles y responsabilidades de cada quien. De manera muy sintética, presentamos los principales de ellos.

²² Consorcio por la Participación Ciudadana: *Informe del proyecto BOL/36981 Derecho a la Identidad y la Participación. Componente “Inclusión ciudadana para el fortalecimiento democrático”*, La Paz, octubre del 2005.

²³ Entrevista a Nela Quispe, facilitadora local de Tiahuanaco.

²⁴ Entrevistas a Roberto Laserna y Miguel Urioste. Entrevista a Salvador Romero, Presidente de la CNE.

a. Las distintas miradas de la cooperación sobre el proyecto

Parece evidente que la idea original de un proyecto único que vincule a la CNE y el CPC en una intervención compartida institucionalmente, fue de la cooperación antes que de las partes. DFID tenía una relación previa con ambas, compartida con DANIDA y los Países Bajos en el caso de la CNE y con Asdi, en el caso del CPC. Ciertamente los argumentos para pensar en un proyecto compartido, eran múltiples y válidos: desde razones instrumentales –la armonización de la cooperación, la posibilidad de constituir una “canasta de fondos”, la posibilidad de mayor efectividad de la intervención – hasta aquellas otras de fondo –la necesidad de alianzas estratégicas y sinergias entre distintos actores para producir transformaciones estructurales, la posibilidad de construir un puente entre Estado y sociedad civil que resuelva la necesidad de generar políticas públicas y movilizar a la sociedad alrededor de ellas – abonaban, sin duda, a favor de la idea.

Por los antecedentes del proyecto, las experiencias anteriores con la CNE y con el CPC, éste aparecía no sólo como posibilidad sino también como oportunidad en un escenario en el que participación política e inclusión aparecían severamente limitadas por los problemas de indocumentación y mala documentación que excluían, incluso de la identidad, a un número significativo de personas.

DFID, DANIDA y Asdi, compartían finalmente esta perspectiva, mientras la cooperación de los Países Bajos estaba fundamentalmente preocupada por apoyar a la Corte con recursos específicos para el referéndum del gas. Avanzada ya la definición del nuevo proyecto, Holanda, pragmáticamente optó por sumarse a éste, porque resultaba más sencillo su trámite²⁵. Más tarde, como ya hemos dicho páginas atrás, otro donante (ACDI) se sumó al proyecto, más instrumentalmente aún, interesado exclusivamente en fortalecer las capacidades de la Corte y de su sistema de brigadas, conformada por 2,000 oficiales del Registro Civil. Inicialmente, la comunicación sobre esta cooperación, entre el PNUD y los otros donantes, no fue muy clara no estableciéndose precisamente su incorporación al proyecto²⁶. Cabe señalar que esta situación se corrigió posteriormente (2006) y hoy se coordina adecuadamente el apoyo del conjunto de la cooperación al Plan Quinquenal de la CNE.

En cualquier caso, los tres donantes que compartían la misma perspectiva, resultaron determinantes para la estructuración final del proyecto, en un proceso en el que seguramente, la Corte Nacional Electoral de manera especial, se sintió “presionada” por la voluntad de los donantes, como se desprende de las declaraciones de la Vocal Ybarnegaray, finalmente responsable por la CNE del proyecto: “la CNE percibió la convivencia y/o coordinación con el CPC muy dificultosa e innecesaria.....Se trataba de un conglomerado de instituciones de intermediación de la sociedad civil a la que ya llegaba directamente la CNE como entidad estatal...”²⁷

Como lo demostró la historia posterior de la implementación del proyecto, los donantes no contemplaron las distintas culturas institucionales de las partes, las inevitables desconfianzas que se desprendían de aquellas, ni su disposición real para compartir un mismo marco institucional, con roles diferenciados, en un proyecto único. Peor aún; no eran concientes de las dos racionalidades distintas de la CNE (incrementar la participación electoral mejorando el registro) y del CPC (facilitar el acceso a derechos a través de la identidad) que podían ser complementarias, pero que exigían de un arreglo institucional distinto.

El retraso en el inicio del proyecto, casi dos años, debió alertar a los donantes sobre la dificultad de su propuesta, llevándolos a buscar formas distintas que, por ejemplo, diferenciaran lo que era un aporte

²⁵ Entrevista a Alejandra Márquez, Experta Adjunta en Descentralización y Desarrollo Institucional de la Embajada del Reino de los Países Bajos.

²⁶ Entrevista telefónica a Camilla Ottosson, en ese momento Segunda Secretaria y Oficial de Programas de la Embajada de Suecia (Asdi).

²⁷ Entrevista que aparece en el documento *Informe Derecho a la Identidad y Participación BOL/36981, Perfil del Documento*, La Paz, 2007. Se trata de una sistematización inicial del proyecto realizada por encargo de DFID.

directo a la CNE de lo que podía ser una intervención compartida por las Cortes Departamentales Electorales y el CPC que tenía finalmente un peso y una experiencia en sus zonas de intervención. Ello no ocurrió, y en ese contexto, para viabilizar el proyecto, se recurrió al PNUD, con la idea que cumpla una función de “coaching”²⁸.

b. Las distintas lecturas del proyecto desde la CNE y el CPC

Aunque no era obvio en su momento, como lo es hoy, los dos actores centrales del proyecto, la Corte y el Consorcio, tenían lecturas y perspectivas distintas frente al proyecto. Ambos, sin embargo, lo entendían como la fase siguiente, de la intervención anterior que había tenido cada quien, con el apoyo de los mismos donantes.

Para la Corte Nacional Electoral, “Derecho a la Identidad y la Participación” era la continuidad natural del Programa de Educación Ciudadana “Para Vivir en Democracia” y del Programa Nacional de Registro Civil²⁹. Se trataba entonces de un proyecto que se subordinaba a sus programas y estrategias en las cuales tenía que incluirse. Para el Consorcio, por su parte, el proyecto representaba la segunda etapa de su proyecto “Hacia unas elecciones más inclusivas”, que tenía como norte de largo plazo, la lucha contra la exclusión y el desarrollo de capacidades en las poblaciones excluidas para el ejercicio responsable de los derechos ciudadanos, referentes a su participación en el proceso democrático boliviano y en la participación electoral³⁰.

Además de distintas lecturas, ambas partes entendían muy limitadamente el aporte de la otra. La CNE, marcada por su experiencia en los programas ya mencionados y en otros proyectos más puntuales (2003 y 2004 tuvieron proyectos puntuales, con apoyo de ACDI, que beneficiaron a indígenas en Oruro y Potosí y a indocumentados en Santa Cruz), consideraba que ella tenía relaciones directas con sectores de la sociedad civil, así como la capacidad para establecer otras nuevas, sin necesidad de mediaciones, que es como entendían al CPC. Éste, por su parte, si bien entendía la complementareidad posible con la CNE, privilegiaba las relaciones de cooperación que estableció en su proyecto anterior, con las Cortes Departamentales y con la Policía Nacional, relaciones éstas, en las que no era cuestionada por la otra parte.

En el escenario de conflicto que se produjo posteriormente en la implementación del proyecto, cada una de estas percepciones se afirmó. Más visible y ruidosamente la de la Corte, más defensivamente la del Consorcio.

c. Los distintos modelos de gestión que debían confluir

A las tensiones que resultaban de las miradas variadas de la cooperación y de las lecturas distintas de la Corte y el Consorcio, sobre el sentido y los énfasis del proyecto, se añadió como primer y principal desafío operativo, la necesaria confluencia de dos modelos de gestión distintos, cada uno de ellos con sus respectivas particularidades.

La CNE, responsable del proyecto, diseñó para su implementación, un modelo en el que la Sala Plena delegó a la Vocal encargada de Educación Ciudadana y Proyectos Espaciales la conducción del proyecto, encargándole trabajar con las direcciones nacionales de Educación Ciudadana, Registro Civil e Informática, dado el carácter nacional del proyecto. La Dirección Nacional de Registro Civil, asumió el componente de documentación y certificación gratuita, ocupándose de la dirección técnica y operativa de la ejecución del proyecto en las áreas geográficas que fueron establecidas, implementando las

²⁸ Entrevista a Torsten Wetterblad, Jefe de Cooperación de la Embajada de Suecia (Asdi).

²⁹ Entrevista a Javier Hinojosa, Director del Sistema de Registro Civil de la Corte Nacional Electoral.

³⁰ CLAVE Consultores, Consorcio por la Participación Ciudadana y CARE: *Sistematización de experiencias sobre exclusión social y participación ciudadana. Bolivia-Guatemala*, La Paz, agosto del 2004.

campañas de documentación gratuita a través de sus brigadas, en coordinación directa con los usuarios³¹. La Dirección Nacional de Educación Ciudadana, asumió el segundo componente, incorporándolo a su plan regular de trabajo y desarrollando sus actividades en coordinación con las unidades respectivas en las Cortes Departamentales Electorales. Éstas, en teoría, recibían la información del proyecto pero no lo ejecutaban, dadas las urgencias de su trabajo diario³².

Por su parte, el Consorcio trabajaba, a nivel operativo, a través de una cadena de facilitación que diferenciaba claramente tres niveles: i) los facilitadore(a)s locales que son campesinos, indígenas y pobladores, elegidos por sus organizaciones, quienes debían garantizar la sostenibilidad y apropiación de las capacidades generadas y la pertinencia del proyecto con los procesos y dinámicas locales; ii) los facilitadore(a)s técnico(a)s que eran los profesionales de los socios del Consorcio, que tenían la responsabilidad de acompañar y adecuar los procesos y productos a las características y necesidades puntuales de los beneficiarios; iii) la facilitación nacional, delegada a una de las instituciones del CPC, CERES, que representaba al Consorcio y gestionaba el proyecto, proponía los temas de atención y las metodologías que aquél desarrollaría en su intervención y realizaba visitas de campo, coordinando las distintas acciones de los socios³³.

Mientras el modelo de gestión de la CNE era fuertemente concentrado y definía a su interior una clara relación jerárquica y vertical, el del CPC era más complejo y tenía una fuerte lógica de horizontalidad, basada en el trabajo en función a procesos, las estrategias participativas y los enfoques relacionales para asegurar la posibilidad de acciones simultáneas y articuladas. En este esquema, la facilitación nacional del CPC, tenía en su interna institucional, un rol más complejo que el de la Vocalía de Educación Ciudadana y Proyectos especiales, en la suya.

En relación al modelo de gestión de la Corte, cabe llamar la atención sobre la decisión de delegarle la responsabilidad del proyecto a la Vocal de Educación Ciudadana y Proyectos Especiales, existiendo dentro de ese organismo un Vocal de Documentación e Identidad, al que por la propia naturaleza del proyecto, teóricamente debió corresponderle tal responsabilidad. Difícilmente se puede argumentar que se trataba de un “proyecto especial”, porque, como hemos visto, la Corte lo inscribió claramente en el marco de sus programas estratégicos.

En cualquier caso, es evidente que ambos modelos de gestión, que correspondían a organizaciones y a culturas institucionales bastante distintas, plantearon desde el primer momento de la implementación del proyecto, un desafío bastante significativo que debió atenderse y resolverse con claridad en la ingeniería institucional del proyecto que debió contemplar mecanismos y procedimientos muy claros que debieron suponer “el modelo de gestión” que resumiera y aprovechara aquellos de las partes, estableciendo claramente la naturaleza distinta de ambas. Lamentablemente, como veremos más adelante, ello no ocurrió así.

d. El papel del PNUD

Como hemos señalado, las dificultades de relación entre la CNE y el CPC retrasaron el inicio del proyecto por más de 20 años. Éstas, que fueron tan grandes que llevaron a pensar en su suspensión indefinida, se expresaron en el propio documento del proyecto, en el que al momento de evaluar los riesgos para su implementación se estableció que “en el plano institucional, existe el riesgo de que las acciones de los actores que participan en el programa se realicen en forma paralela y no sean complementarias, y que se produzcan tensiones entre las entidades estatales y las organizaciones de la sociedad civil”³⁴.

³¹ Entrevista a Javier Hinojosa, Director Nacional de Registro Civil.

³² Entrevista a Salvador Romero, Presidente de la Corte Nacional Electoral.

³³ Entrevista a Rosario León, facilitadora nacional del CPC. Ver también <http://www.herencia.org.bo>

³⁴ Documento de Proyecto BOL/36981 “*Derecho a la Identidad y la Participación*”; pp.7.

Es en el marco de tales dificultades que a instancias de los donantes, se incorpora al proyecto el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Aquellos tenían la expectativa que por esa vía se faciliten las relaciones entre las partes y se garantice su coordinación y complementareidad en la implementación del proyecto³⁵ a fin de construir el deseable “puente” de cooperación entre el Estado y la sociedad civil en el campo de la documentación y la identidad.

Dicha expectativa se incorporó explícitamente en el Documento de proyecto que establece que los fondos estarían bajo administración del PNUD, que crearía una Unidad de Coordinación Técnica (UCT), que como ya señaláramos tenía que “facilitar las interacciones entre las diferentes partes interesadas del programa y debe asegurar que las acciones de la Corte Nacional Electoral y de la sociedad civil sean complementarias”³⁶. El PNUD, en consecuencia, fue contratado por los donantes para realizar un triple rol: facilitación y coordinación entre las partes del proyecto, seguimiento de la gestión por resultados y administración de los fondos.

Como es bien conocido, el PNUD tiene una larga historia de administración de proyectos del Estado, no sólo en Bolivia sino en América Latina. Las razones que explican esta práctica, que es una fuente de ingresos importante para esa agencia del sistema internacional, son múltiples y van desde la posibilidad de agilizar la intervención y administración de proyectos públicos mediante procedimientos y mecanismos más ágiles que los que establecen las respectivas normativas nacionales, hasta la necesidad de suplir debilidades administrativas y de gestión que se observan en distintos estados nacionales.

En el caso boliviano la experiencia del PNUD en la materia es larga, vasta y de antigua data, dado el fuerte peso económico de la cooperación internacional y su influencia en la definición de políticas públicas, así como la debilidad de gestión que se observa históricamente en muchos de los sectores del Estado. La agencia de Naciones Unidas, cabe señalarlo, tenía ya experiencia en la administración de distintos programas de la Corte Nacional Electoral, que conocía bien sus mecanismos y procedimientos y se sentía cómoda con su intervención y sus servicios³⁷.

La experiencia en administración de proyectos con la sociedad civil del PNUD, no es la misma, sin embargo. Aunque la tiene, ésta es más esporádica y su conocimiento directo de aquella en esta materia, es bastante más parcial en toda la región y seguramente también en Bolivia. La cultura institucional del PNUD es más próxima a la de los estados, de los que depende como lo hace todo el sistema internacional de Naciones Unidas. En cualquier caso, el PNUD no tenía mayor conocimiento previo ni relación con el Consorcio, ni con sus integrantes.

De allí, el desafío y la responsabilidad grande que tenía la UCT, máxime cuando el proyecto, lo que era inevitable dado el rol de cada quien, consagraba relaciones asimétricas entre las partes al establecer el rol rector de la CNE y el papel de complementación del CPC, estableciéndose incluso la responsabilidad de aquella, en el seguimiento y evaluación del cumplimiento de los resultados planteados por el Consorcio, a través del PNUD³⁸. Aunque instalada físicamente en las oficinas de la Corte, la Unidad debía cumplir su mandato para el proyecto en su conjunto, con el apoyo de un Consejo Consultivo³⁹ que debía estar integrado por representantes de la CNE, CPC, Defensor del Pueblo, Ministerio de Gobierno, Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo y representantes de los donantes⁴⁰. Aunque no hubo una definición muy precisa del rol de esta instancia, se puede inferir que estaba vinculado al intercambio de experiencias y la generación de un espacio más amplio para compartir información y aprendizajes en materia de documentación e identidad.

³⁵ Entrevista a Emma Donlan, consultora de DFID y ex responsable del proyecto por esa agencia de cooperación.

³⁶ Documento de Proyecto, *Ibíd.*; pp.8.

³⁷ Entrevista a Salvador Romero, Presidente de la Corte Nacional Electoral.

³⁸ Acta de la reunión de trabajo realizada entre la CNE y el CPC en el marco del proyecto “Derecho a la Identidad y Participación”, 14 de septiembre del 2004.

³⁹ Posteriormente fue denominado Consejo de Acompañamiento. Acta de la reunión entre los donantes y la Unidad de Coordinación Técnica del Proyecto “Derecho a la Identidad y Participación” del 7 de octubre del 2004.

⁴⁰ Documento de Proyecto, *ibíd.*; pp.8.

La UCT, desde su instalación (septiembre del 2004), tuvo que hacer frente a la conflictividad entre las partes, al extremo que su primera actividad fue contratar un servicio de resolución de conflictos para intentar mejorar las relaciones entre las partes, exacerbadas por la posición de la Vocal representante de la CNE quien insistía en cuestionar el rol del CPC, argumentando su supuesta intención de reemplazar al Estado y su pretensión de representar a la sociedad civil⁴¹.

Más allá de los mandatos establecidos en los documentos primigenios del proyecto, la UCT, desde su primer Plan de Trabajo⁴² priorizó la vinculación con la CNE, al extremo que en dicho documento no figura el Consorcio en ninguna de las definiciones y precisiones que se hacen. La facilitación de las interacciones entre las partes, desapareció paulatinamente de las preocupaciones de la Unidad que se concentró en las tareas de definición de los planes de trabajo, los planes de contratación de bienes y servicios, la producción de informes técnicos y administrativos a pedido de la Corte Nacional y el seguimiento técnico a la ejecución de las actividades del Registro Civil, vinculadas al proyecto.

En otras palabras, la UCT rápidamente devino en un órgano de apoyo y gestión de la CNE, perdiendo por esta vía el PNUD, la posibilidad de cumplir con el rol de facilitación y de coordinación entre las partes, establecido desde el Documento de Proyecto, limitándose crecientemente su papel a la administración del proyecto. Aunque los donantes expresaron su preocupación por este asunto⁴³ la situación no se modificó a lo largo del proyecto.

Es más, en la ampliación de vigencia del proyecto hasta el 31 de diciembre del 2005⁴⁴ al definir las funciones de la Unidad no aparece ya ninguna mención a su rol en relación a las partes, más allá de “hacer el seguimiento técnico y administrativo a la ejecución del proyecto en todos sus componentes”⁴⁵, reiterando que responde a la coordinación del proyecto que era ejercida por el Vocal designado por la Corte. Ello, a pesar de las reiteradas demandas en contrario por parte de los donantes. Como es obvio, a lo largo de este proceso, la figura del Consejo Consultivo o Consejo Administrativo, nunca se materializó con lo que las posibilidades de interacción entre la CNE y el CPC se diluyeron aún más. Al respecto, resultó significativo constatar que los funcionarios del PNUD no tenían memoria de esta recomendación/compromiso establecida desde el propio Documento de Proyecto⁴⁶. En consecuencia, la comunicación de la UCT privilegió a la Corte y al PNUD, al extremo que los donantes en algún momento expresaron su malestar, al constatar que la Unidad estaba cumpliendo funciones también para otros proyectos de la CNE sin su conocimiento⁴⁷. Reducida a un papel administrativo y de asistencia, limitada a su relación privilegiada con la Corte, en sentido estricto, la Unidad no pudo atender el encargo que recibió en toda su complejidad, al extremo que salvo algunas reuniones informativas con los donantes, por lo menos desde el 2005, la Corte no se reunió nunca con el CPC⁴⁸ con el que prácticamente no tuvo relación, lamentando la actual Gerente del proyecto, la desconfianza que se instaló entre ambas partes.

De lo dicho hasta acá, es claro que el rol del PNUD se redujo a la gestión administrativa del proyecto y al seguimiento de actividades a través, fundamentalmente, de los reportes trimestrales y semestrales del Consorcio y de la Corte, respectivamente. Hay que señalar que este asunto era evidente ya el 2005, cuando el informe de evaluación del proyecto, señalaba que era necesario que el PNUD acompañe “el

⁴¹ Entrevista a Renzo Abruzzese, coordinador de la UCT entre septiembre y diciembre del 2004.

⁴² Programa de Naciones Unidas-Honorable Corte Nacional Electoral: *Proyecto BOL/36981 Derecho a la Identidad y la Participación. Unidad de Coordinación Técnica. Plan de Trabajo Gestión 2004*, La Paz, septiembre del 2004

⁴³ Entrevistas a Emma Donlan (DFID) y Camilla Ottosson (Asdi)

⁴⁴ *Proyecto BOL/36981 “Derecho a la Identidad y la Participación”. Términos de Referencia de la Unidad Técnica del proyecto. Revisión sustantiva*, La Paz, 12 de julio del 2005.

⁴⁵ *ibíd*

⁴⁶ Entrevista a Alfredo Marty, Representante Residente Adjunto del PNUD.

⁴⁷ Entrevista a Camilla Ottosson (Asdi).

⁴⁸ Entrevistas a María de los Ángeles Lozada y Álvaro Moscoso, integrantes de la UCT. Lozada reemplazó a María Estensoro como Gerente del proyecto de la CNE.

proceso del CPC desde la planificación y la ejecución, a través de una supervisión sistemática y continua⁴⁹, llamando la atención sobre el nulo apoyo recibido por el Consorcio⁵⁰.

Es en este contexto que se puede entender porqué la desconfianza y la distancia entre la CNE y el CPC se mantuvieron a lo largo del proyecto. Las subjetividades que se fueron profundizando durante su implementación por la mala relación entre las partes y por la inexistencia de mecanismos de facilitación, dados los cambios en el rol de la UCT, hicieron imposible que el PNUD cumpla este papel. Para hacer las cosas más difíciles, su cercanía al funcionamiento de la CNE con el que mantenían una larga vinculación de cooperación, contrastaba con la debilidad de su relación con el CPC y con el desconocimiento de sus características, sus fortalezas y sus debilidades, como se expresó en dos momentos particularmente conflictivos, la evaluación de medio término y la auditoría del proyecto, como veremos a continuación.

e. La evaluación de medio término y la auditoría: dos momentos conflictivos

Dos momentos neurálgicos en la historia del proyecto que permiten entender mejor la dinámica de dificultades y limitaciones en éste, fueron la evaluación de medio término y la auditoría del proyecto. En el primer caso, la empresa consultora en la evaluación pone en “competencia” los resultados obtenidos por la CNE y el CPC. La estructura del capítulo II de su informe⁵¹ constituye un contrapunto permanente de los productos y actividades de ambas instituciones, dando la imagen de “competencia” entre dos proyectos paralelos, dentro de una determinada ingeniería institucional, sobre la cual no se pronuncia el documento a pesar que dentro del objetivo de la misma anuncia una mirada al rol del PNUD en el marco del proyecto⁵².

Como es fácil deducir, en un escenario de conflictividad como el que vivía el proyecto, el sesgo de la forma de presentación de la evaluación de medio término, no sólo no contribuyó al diálogo entre las partes, sino que tampoco recibió la atención que ameritaba el esfuerzo. En otras palabras, en tanto instrumento para mejorar la gestión del proyecto, su utilidad fue limitada. Sus recomendaciones, muchas de ellas importantes y con sentido, no fueron atendidas por las partes. Como ejemplos de lo afirmado, señalemos apenas cuatro que de haberse aplicado, seguramente hubieran contribuido a mejores resultados: i) la CNE debe establecer mecanismos de coordinación periódica y sistemática con el CPC; ii) la Unidad Técnica del Proyecto en la CNE debe incorporar en la matriz de resultados e insumos, indicadores que fijen metas y tiempos, en coordinación con la facilitación nacional del CPC; iii) el CPC debe coordinar con la CNE, asistencia técnica y apoyo para mejorar su base de datos; iv) el PNUD al asumir los roles de coordinación, gerencia, seguimiento y gestión por resultados debe acompañar el proceso del CPC desde la planificación y la ejecución⁵³.

En el caso de la auditoría especial al acuerdo de cooperación suscrito entre el PNUD y CERES del proyecto⁵⁴ conviene una reflexión específica. Dicho reporte concluye que el CERES “ha incurrido en algunas deficiencias en la preparación de los informes financieros” y que los comprobantes de gasto presentados tienen observaciones “por Bs. 276,791 de un total ejecutado de Bs. 5,506,882. En otras palabras, el informe señala debilidades en la administración del proyecto, que fueron materia de larga controversia y tensión entre el PNUD, el CPC y los donantes, la que se resuelve varios meses después

⁴⁹ BDO, Berthin Consultoría, Consultores y Auditores, *Ibíd.*; pp.65.

⁵⁰ Entrevista a Rosario León, facilitadora nacional del CPC. Entrevistas a Ernesto Valdez (Centro de Investigación Social y de Trabajo en Equipos Multidisciplinarios, El Alto) y Dolores Arce (Centro de Educación Producción Radiofónica, Cochabamba), integrantes del Consorcio.

⁵¹ BDO, Berthin Consultoría, Consultores y Auditores, *Ibíd.*; pp. 11-56

⁵² BDO, Berthin Consultoría, Consultores y Auditores, *Ibíd.*; pp. 2.

⁵³ BDO, Berthin Consultoría, Consultores y Auditores, *Ibíd.*; pp. 63.

⁵⁴ Tudela & TH Consulting Group S.R.L.: *Proyecto Bol/36981 “Derecho a la Identidad y la Participación”. Auditoría especial al acuerdo de cooperación firmado entre el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el CERES por la gestión 2004 (Octubre a Diciembre) y la gestión 2005*, La Paz, mayo del 2005.

con la decisión de las agencias de cooperación que obliga al CPC-CERES a devolver Bs.36,685 al PNUD⁵⁵. Como es obvio, este proceso, además de la inversión de tiempo y energía, supuso un deterioro aún mayor de las relaciones entre el CPC y el PNUD.

En este contexto, hay que preguntarse por las razones de estas debilidades que detecta la empresa auditora y cuya responsabilidad, en última instancia, corresponde al PNUD, que de acuerdo al Documento del Proyecto, es el responsable último de su administración. Al respecto, caben algunos señalamientos. En principio, la complejidad de la organización interna, las capacidades y debilidades operativas del CPC y su facilitador nacional, debieron ser de conocimiento del PNUD desde antes de la auditoría. En función a ese conocimiento que debieron adquirir a través de los sucesivos reportes financieros que recibieron desde el inicio del proyecto hasta su auditoría, su función los obligaba a fortalecer las capacidades del Consorcio. Sobre el particular, recibimos versiones contradictorias de las partes: mientras el PNUD entiende que hizo esfuerzos importantes para acompañar y fortalecer las capacidades del CPC en esta materia, que habían constatado que tenía problemas⁵⁶, el CERES-CPC señaló que éstos fueron muy esporádicos y puntuales⁵⁷.

Más allá de la discrepancia, parece clara la debilidad del PNUD habida cuenta que las capacidades desarrolladas, a juzgar por el resultado de la auditoría, fueron insuficientes. Adicionalmente, también parece claro que el Manual de Operaciones del Proyecto (Reglamento Administrativo) por su nivel de generalidad no constituyó un instrumento muy útil para la gestión administrativa de un Consorcio que suponía la intervención de 18 instituciones diversas y con capacidades heterogéneas⁵⁸.

f. La relación entre la CNE y el CPC

Como se desprende de lo señalado hasta este momento, las relaciones entre la Corte y el Consorcio fueron tensas y tirantes a lo largo de la vida del proyecto. La primera, no estuvo interesada realmente en ningún momento en la cooperación del CPC, que en su percepción, invadía sus atribuciones y competencias, apareciendo como mediador innecesario con la sociedad civil, con la que entendían que tenían relaciones previas. El Consorcio, por su parte, veía a la CNE como el referente central de su acción, que sin embargo, desde su primera experiencia con el proyecto “Hacia unas lecciones más inclusivas”, interactuaba autónomamente con otras instituciones públicas vinculadas al tema de la documentación y la identidad, ligadas a la CNE (las Cortes Departamentales Electorales) o no (Policía Nacional, Dirección de Identidad, Defensoría del Pueblo, etc.).

En sentido estricto, a pesar de que en su diseño, el proyecto intentó articular a ambas partes, no lo logró. Es interesante constatar en el mismo marco lógico del programa, como los propios indicadores diferenciaban/separaban a las partes, al extremo que desde el inicio no existió un indicador compartido, es decir que obligara a la cooperación y el diálogo entre las partes.

A lo largo de la vida del proyecto, como hemos constatado hasta este momento, las distancias entre la CNE y el CPC llegaron al punto de la no relación. Cada quien desarrollaba sus actividades por su lado y las reportaba de igual manera. Sin ninguna instancia que las vincule y las haga interactuar, ambas instituciones terminaron operando como si se tratara de dos proyectos paralelos. La CPC, por las características de su acción, desarrolló relaciones fluidas con distintas Cortes Electorales Departamentales, integrantes de la Corte Nacional, destacando los casos de Tarija y Cochabamba. Como parte de esa

⁵⁵ *Ayuda Memoria de las decisiones tomadas por las Agencias de Cooperación respecto a las observaciones de la Auditoría Especial al Acuerdo de Cooperación firmado entre el PNUD y el CPC-CERES por el período comprendido entre octubre de 2004 y diciembre de 2005*, La Paz, 11 de enero del 2007.

⁵⁶ Entrevista a Alfredo Marty, Representante Residente Adjunto del PNUD.

⁵⁷ Entrevista a Rosario León, facilitadora nacional del CPC y directora del CERES.

⁵⁸ Entrevista a Ivana Romero. Al respecto, ver Romero, Ivana: *Informe final del servicio de consultoría “Análisis de la capacidad institucional y formulación de instrumentos de operación del proyecto Derecho a la Identidad”*, Asdi, La Paz, 6 de junio del 2006. Sobre esta valiosa consultoría, cabe preguntarse si no hubiera sido mejor hacerla antes del proyecto.

colaboración, en algunos casos, Vocales de las Cortes Departamentales participaron en la capacitación de los facilitadores del CPC⁵⁹.

Para la realización de sus actividades, el CPC firmó acuerdos interinstitucionales con distintas instituciones públicas, destacando entre ellos los convenios con la Dirección Nacional de Identificación de la Policía Nacional⁶⁰, con el Defensor del Pueblo en El Alto⁶¹ y con varias Direcciones Departamentales de Identificación⁶². La CNE, por su parte, se relacionó directamente con distintas organizaciones sociales y con varias instituciones de la sociedad civil en la implementación de sus denominados programas estratégicos⁶³.

Este hecho paradójico de dos partes que integran un proyecto en el que no pueden relacionarse por mutuas desconfianzas, a la vez que no tienen problemas mayores para cooperar con otros sectores de la sociedad civil (la Corte) y con distintas instituciones públicas (el CPC), nos lleva a preguntarnos por las características del liderazgo del proyecto, que sin duda, jugaron un papel bastante significativo. Más allá de ellas, sin embargo, es claro que las partes involucradas (CNE, CPC y PNUD) no fueron capaces de resolver los eventuales conflictos que aquellas eventualmente generaron.

En cualquier caso, es claro que el proyecto, si bien no ha contribuido a generar un acercamiento entre el CPC y la CNE, les ha demostrado a ambas partes, la necesidad inevitable de cooperación entre la sociedad civil y el Estado en materia de identidad y documentación. Este hecho se expresa en el reconocimiento que existe en la CNE del papel que tiene que cumplir la sociedad civil –el CPC en este caso – en la identificación y organización de la demanda⁶⁴, así como en el convencimiento que hay en el Consorcio, de la necesidad de fortalecer a la CNE en su rol de registro.

En la vida del proyecto los aprendizajes mutuos fueron muy limitados si no nulos; prácticamente no se desarrollaron ni planes ni eventos conjuntos, lo que determinó que el intercambio de información entre las partes fuera muy pobre y fuera mediado por el PNUD. El proyecto, en este sentido, logró sus resultados y efectos, no por la sinergia de las partes sino por la suma de las capacidades y de la acción de cada una de ellas, lo que refuerza la idea de dos proyectos casi paralelos, contenidos en un marco institucional, que como hemos visto a lo largo de este texto, no fue capaz de facilitar un acercamiento de las partes involucradas.

g. El rol de los donantes y su relación con los actores

El rol de los donantes en la vida del proyecto fue relativamente proactivo. En principio, parece claro que la iniciativa de un “paraguas” compartido que vincule a la CNE y al CPC, fue de DFID, Asdi y DANIDA. La decisión de involucrar al PNUD en tanto administrador y facilitador del proyecto para hacerlo viable en medio de las tensiones que ya se observaban, también.

En la implementación del proyecto, dichas fuentes se involucraron en el seguimiento del mismo e intentaron alentar mecanismos como la Unidad Técnica del Proyecto o el Consejo Consultivo, para asegurar la interacción de las partes, mientras otros donantes (Países Bajos y ACDI) se limitaron fundamentalmente a la entrega de fondos para la intervención de la CNE habida cuenta que asumían que se trataba de proyectos paralelos. En algunos de los momentos de mayor conflictividad e incomunicación en el proyecto, los tres donantes mencionados buscaron una incorporación más activa del CPC y sus aportes al proyecto, dada la evolución de la Unidad Técnica y el perfil más fuertemente administrativo que asumió el PNUD. Así, en el caso de la auditoría al CPC-CERES, da la impresión que

⁵⁹ Entrevista a Consuelo Grigoriu, Vice Presidenta y Vocal de la Corte Departamental Electoral de Cochabamba.

⁶⁰ Entrevista al General David Aramayo, ex Director Nacional de Identificación.

⁶¹ Entrevista a Andrea Flores, Presidenta de OMAK.

⁶² Ver distintos reportes de actividades del CPC

⁶³ Entrevista a Salvador Romero, Presidente de la Corte Nacional Electoral.

⁶⁴ Entrevista a María de los Ángeles Lozada, Gerente del proyecto, en reemplazo de María Estensoro.

fueron ellos los que tomaron la decisión última, atendiendo entre otras cosas, las especificidades de la intervención del CPC, que no eran contempladas en el informe.

En todo este proceso, considerando la intencionalidad explícita de los donantes de contribuir a construir un puente entre Estado y sociedad civil en materia de identidad y documentación, que fortalezca la institucionalidad del primero y refuerce la capacidad de acción en términos de acceso a derechos de la segunda, se evidencian algunas limitaciones en sus decisiones: i) falta de precisión en la definición del rol de facilitación que esperaban del PNUD, precisión que debió llegar al nivel de actividades a realizar que le correspondían a dicho organismo; ii) falta de claridad en el diseño final de la ingeniería institucional del proyecto, porque desde el mismo era clara la marginación del CPC que apareció como interlocutor antes que como participante.

Finalmente, por la información recogida, es claro que hacia delante, los donantes han optado por un modelo distinto dado que están discutiendo la aprobación del Plan Quinquenal de la CNE por un lado, mientras por otro, están haciendo lo propio con un proyecto del CPC que supone su indispensable fortalecimiento institucional entendido en términos del desarrollo de sus capacidades y no de la creación de una ONG más, asunto éste que quizá debió preverse para el proyecto evaluado⁶⁵.

h. La coordinación y el seguimiento

Como ya hemos señalado, en general, la coordinación y el seguimiento no fueron procesos que integraban a las partes. Aunque de manera sistemática, cada una de ellas reportaba sus avances y presentaba tanto su planeamiento como los ajustes a éste, los que eran posteriormente aprobados. Este procedimiento contribuyó a la inexistencia de actividades compartidas y a la falta de mayores sinergias en el proyecto. Peor aún; es quizá la explicación a la falta de visibilidad, difusión y debate de algunos productos del proyecto que ayudan, más allá de sus limitaciones, a plantear mejor la intervención en los temas de identidad y exclusión⁶⁶. El seguimiento, en última instancia, estuvo orientado al cumplimiento de actividades y resultados antes que a los procesos y a la obtención de aprendizajes, lo que fue una limitación.

i. La comunicación

Una de las debilidades mayores del proyecto, fue sin duda la comunicación entre las distintas partes que no encontraron un espacio de encuentro e intercambio compartido por todos. Ello hizo que los flujos de información no fueran fluidos, resultando extremadamente formales, lentos, parciales y en ocasiones fuera de tiempo. Estas dificultades que se sumaban a los límites de la ingeniería institucional del programa y a su funcionamiento y operación como si se tratara de dos proyectos paralelos, previsiblemente incrementaron las desconfianzas y los celos entre las partes y eventualmente contribuyeron a aumentar las tensiones. La circulación de la comunicación, que por lo general fue bilateral, teniendo como vértice por su rol en el proyecto al PNUD, no contribuyó a la generación de las sinergias y la complementareidad que buscaba el proyecto.

⁶⁵ Recordemos que el Consorcio se constituyó el 2002 alrededor del proyecto “Hacia unas elecciones inclusivas”. Su fortalecimiento, por lo tanto, pudo preverse ya para el proyecto materia de la presente evaluación.

⁶⁶ Nos referimos, por ejemplo, a cuatro publicaciones del CPC que constituyen un esfuerzo valioso de sistematización de sus aprendizajes dentro del proyecto, que sorprendentemente, nunca fueron mencionadas por los donantes en el proceso de la consultoría: *Aprendizajes desde los testimonios de las poblaciones sobre un proceso de documentación y ejercicio de derechos ciudadanos*; *Aprendizajes sobre el marco jurídico y su incidencia sobre poblaciones excluidas*; *Aprendizajes sobre procesos de documentación ciudadana en poblaciones excluidas*; *Aprendizajes sobre facilitación y exclusión social*. Todos ellos, publicados por CERES-Consorcio por la Participación Ciudadana, Cochabamba, enero del 2006. Los contenidos de tales textos debieron haber influido en la planificación del conjunto del proyecto el 2006, cosa que creemos no ocurrió.

5. Conclusión General

El proyecto “Derecho a la Identidad y la Participación Ciudadana”, fue implementado por la CNE y el CPC entre el 2004 y marzo del 2007, en un contexto político complejo, marcado por el cambio de élites políticas en Bolivia, la paulatina redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad y entre aquél y la cooperación internacional que sostuvo e incluso promovió la intervención que tuvo como objetivo la promoción de una mejor participación política y ciudadana a través del fortalecimiento de las capacidades del Gobierno y de la población, para que el Estado cumpla mejor con sus deberes y la ciudadanía tenga mayores condiciones para el ejercicio de sus derechos.

El proyecto, basado en las experiencias anteriores de ambas partes, buscó promover y facilitar el acceso a la documentación y la identidad de vastos sectores de la población boliviana secularmente excluidos de sus derechos más elementales. El desafío, planteado desde un inicio, fue el de lograr una acción compartida que respetando los roles y especificidades de cada quien, vinculara en un único proyecto al Estado y la sociedad civil para garantizar las sinergias que exige el objeto de intervención. Las tensiones y diferencias entre ambas partes, llevaron finalmente a que los donantes convoquen al PNUD para que cumpla un doble rol de administrador y facilitador de la interacción entre las partes para viabilizar la implementación del proyecto y sus efectos.

Concluido éste, es claro que los resultados buscados en la intervención y definidos en la matriz de ésta, se han logrado. El número de boliviano(a)s excluido(a)s inscrito(a)s en el Registro Civil y los que han adquirido su Carnet de Identidad, así como aquello(a)s que han resuelto su situación mediante procedimientos administrativos y hasta judiciales es significativo y está por encima de lo programado, como está también por encima la cantidad de ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil más informadas sobre el alcance de sus derechos ciudadanos, lo que incrementó la participación en el referéndum y en las elecciones municipales. Igualmente, la CNE se ha fortalecido en su imagen, ha implementado un nuevo sistema de Registro y ha concluido su Plan Quinquenal, mientras el CPC ha demostrado que la mala documentación es tan importante como la indocumentación y ha consolidado una importante número de facilitadores locales con capacidades claras para actuar en el tema, dándole sostenibilidad y soporte potencial a futuras acciones en la materia.

Sin embargo, el proyecto fracasó en su pretensión de articulación y generación de sinergias entre las partes. Prácticamente desde su mismo diseño y muy claramente en su implementación, fue plasmado como dos proyectos paralelos que compartían un discurso general. Sus resultados entonces, se entienden como la suma de las capacidades de la CNE y del CPC y no como la colaboración y la integración de éstas. A pesar de los esfuerzos en contrario, especialmente de los donantes, la ingeniería institucional de la intervención y los sucesivos cambios que se produjeron en el tiempo, no contribuyeron a esa intencionalidad. El papel del PNUD se redujo fundamentalmente a la administración de la intervención y las instancias pensadas para garantizar la interacción de las partes, nunca cumplieron ese rol, sin que los donantes, ni ninguna de las partes tuvieran la convicción y la voluntad suficientes, para exigirlo. Lo lamentable, finalmente, sería que las dificultades de comunicación y las distancias entre las partes, impidan la sistematización de un esfuerzo que tiene, sin duda, muchos elementos valiosos, indispensables para futuras intervenciones en el tema.

6. Recomendaciones/Lecciones Aprendidas

a. Sobre el contexto político y la documentación y acceso a la identidad

El tema de la documentación y la identidad ocupa ya un lugar importante en la agenda política boliviana. El gobierno está tomando una cantidad importante de iniciativas en esta materia incluyendo el *Programa de Cedulación del Ministerio de Gobierno* que pretende documentar a 600,000 personas y la decisión de incorporar a la gran cantidad de migrantes en el extranjero, empezando por aquellos que se encuentran viviendo en Argentina. Todo parece indicar que las mismas, son parte de una decisión mayor que apunta a la creación de un instituto autónomo que unifique los sistemas de registro bolivianos⁶⁷, hoy divididos entre el Sistema de Registro Civil en la Corte Nacional Electoral y la Dirección Nacional de Identidad, en la Policía Nacional, configurando una situación muy compleja habida cuenta que tanto la CNE⁶⁸ como la Policía Nacional obtienen recursos importantes por estas fuentes⁶⁹. La Asamblea Constituyente, actualmente en curso, sería el escenario en el que eventualmente se resuelva esta modificación.

Por su parte, la Corte Nacional Electoral, uno de los organismos neurálgicos en esta materia en la institucionalidad vigente, cambiará en su composición a fin de año, al vencer el mandato de sus principales autoridades, en un escenario en el que adicionalmente tendrán que llevar adelante el referéndum de aprobación de la Constitución —puede ser más de uno— y eventualmente, el 2008, nuevas elecciones presidenciales, como consecuencia de la aprobación constitucional. En este escenario, su posición, más allá de la percepción que ellos tienen sobre ésta, es indudablemente débil y tiene poco que ver con su indudable legitimidad y credibilidad.

Considerando estos datos, resulta clara la renovada importancia del tema de documentación e identidad. Más allá de su sentido en sí mismo, en términos de inclusión y acceso a derechos, se convierte inevitablemente en parte del juego político nacional y del debate sobre la composición futura y a mediano plazo del poder, como lo demuestran los sucesivos artículos sobre esta cuestión aparecidos las últimas semanas en la prensa nacional.

Para hacer las cosas más complejas aún, tenemos como marco más amplio, los cambios que se vienen produciendo en la relación del Estado boliviano con la cooperación, a los que hicieramos mención en la primera sección de este texto, que se resumen en una modificación de los términos de interlocución que existieran en el pasado. En este contexto, se planteará, sin duda, el dilema de cuáles iniciativas de registro y documentación apoyar, mientras no se resuelva el tema de la institucionalidad final para el registro y documentación de bolivianas y bolivianos. Por el momento, el programa gubernamental cuenta con una significativa donación de recursos venezolanos, aunque alguna cooperación multilateral (BID), habría expresado en algún momento su interés en apoyar al programa con un crédito⁷⁰.

En un escenario, así de difícil y “movido” es recomendable la cautela de la cooperación internacional, que seguramente tendrá que replantear su relación con el gobierno boliviano. En ese proceso y ese marco, sería deseable contribuir a un espacio nacional de debate e intercambio entre los distintos actores, públicos y de la sociedad civil, comprometidos con el tema. En los distintos apoyos que comprometan en el futuro inmediato, desde su perspectiva y lectura del tema, los donantes debieran preocuparse por auspiciar dicho espacio en el cual el gobierno nacional, pero también la CNE y diversos sectores de sociedad civil tienen que ser los protagonistas. En dicho espacio, los distintos

⁶⁷ Entrevista a Percy Paredes, Director del Programa de Cedulación *Existo yo, existe Bolivia*.

⁶⁸ Entrevista a Blanca Mendoza, Plan Internacional.

⁶⁹ Entrevista a Waldo Albarracín, Defensor de Pueblo.

⁷⁰ Entrevista a Percy Paredes, Director del Programa de Cedulación *Existo yo, existe Bolivia*

programas y proyectos y las diversas instituciones y organizaciones comprometidas con el tema, eventualmente podrían acercar sus experiencias y lecciones aprendidas, avanzando en la construcción de consensos que resultan fundamentales para atender cabalmente este tema.

b. Sobre la cooperación Estado-sociedad civil en los proyectos

El tema de las sinergias entre Estado y sociedad civil es recurrente por su importancia y sus potencialidades, máxime en materias como la del proyecto evaluado, donde las sinergias entre las funciones y recursos del primero y el conocimiento y la presencia/penetración de las organizaciones de la segunda, garantizan resultados más efectivos y contribuyen a la construcción de una cultura democrática inclusiva basada en un enfoque claro de derechos y deberes de lo(a)s ciudadano(a)s y del Estado. Éste, sin embargo, no es un proceso natural.

El éxito en este esfuerzo, sin embargo, depende de la voluntad de las partes. Inducir proyectos, finalmente desde “arriba”, desde la capacidad que otorgan los recursos, por mucha buena voluntad y por la mejor disposición que exista, termina siendo extremadamente riesgoso para los fines que se persiguen.

En circunstancias tales, es recomendable: i) partir de acuerdos claros entre las partes, estableciendo roles y responsabilidades; ii) contar con un diseño compartido de la intervención, que no sea la sumatoria de los de cada una de las partes; iii) aprobar un marco lógico que exprese el compromiso de quienes intervienen en la definición de actividades compartidas, que cuente con indicadores que midan una acción conjunta y una sola orientación estratégica sobre la que hay consenso; iv) construir un sistema de monitoreo, orientado a los aprendizajes mutuos y no sólo a los resultados, que involucre por igual a las distintas partes; v) finalmente, establecer una ingeniería institucional, que reconociendo roles y funciones distintas de las partes, asegure mínimos de simetría en las relaciones y en las decisiones que se toman en la vida del proyecto.

c. Sobre la mediación en los proyectos

En general, la mediación de un tercero en la implementación de un proyecto que involucra a dos o más partes, no es deseable. Sin embargo, por distintas razones, desde aquellas estrictamente administrativas e instrumentales, hasta aquellas vinculadas a diferencias entre las partes, en muchas circunstancias se recurre a la mediación.

En tales casos, como ocurrió en el proyecto evaluado, resulta neurálgico considerar, como primer paso, el acuerdo de las partes con la mediación. Es recomendable, establecido ese acuerdo, diferenciar las características que debe tener el mediador, de las condiciones de la mediación, esto es de la definición clara y precisa de su rol y responsabilidades. En lo que hace a las condiciones de quien va a mediar en un proyecto, como fue el caso del PNUD, son deseables los siguientes elementos: i) experiencia previa comprobada en la administración/facilitación de proyectos con distintos actores y agentes; ii) conocimiento mínimo de las características y capacidades de las partes involucradas, lo que muchas veces exige contar con un diagnóstico; iii) flexibilidad para entender a las partes y capacidad para apoyarlas en la adaptación que exige un marco institucional y un modelo de gestión nuevos, que son los que resultan de la intermediación.

En lo que se refiere a la definición de su rol, es recomendable: i) establecerlo de manera precisa, diferenciando las funciones que se consideren necesarias; ii) definir exactamente los resultados que se pretenden con la intermediación de manera que ésta sea susceptible de evaluación posterior; iii) consagrar contractualmente los roles, funciones y resultados definidos; iv) asegurar el seguimiento del contrato acordado.

d. Sobre las relaciones futuras con la CNE y el CPC

Es claro que los donantes ya han tomado decisiones sobre sus vínculos futuros tanto con la CNE como con el CPC. El Plan Quinquenal de la primera y un nuevo proyecto de la segunda se encuentran en la negociación final. Ello supone reconocer el relativo fracaso del puente que se intentó construir mediante el programa “Derecho a la Identidad y la Participación Ciudadana”, tanto como las capacidades y potencialidades de ambas partes y la importancia del tema de documentación e identidad.

Reconociendo la justeza de la decisión de los donantes, sin embargo, parece recomendable buscar puntos de encuentro entre ambos apoyos, puntos de encuentro que por lo demás existen en la práctica concreta de ambas instituciones: el CPC seguirá trabajando con las Cortes Departamentales Electorales que son parte de la CNE, ésta a su vez tendrá que desarrollar nuevas campañas de educación ciudadana y de difusión de los procesos electorales que se avecinan, requiriendo de aliados para tal fin.

El espacio sugerido en la primera recomendación podría ser propicio de manera complementaria para este asunto.

e. Algunas recomendaciones puntuales y finales

Finalmente, tres recomendaciones puntuales: i) el proyecto evaluado tiene algunos productos que avanzan en la sistematización del mismo y que aparentemente no han tenido la circulación necesaria, por lo que resulta recomendable asegurarla; ii) la experiencia del proyecto ha demostrado la necesidad de fortalecer institucionalmente al CPC para su funcionamiento como red y para su capacidad de gestión, sin que eso suponga alentar una nueva ONG, cosa que sería un error; aunque Asdi ya dio un paso en esa dirección, es recomendable persistir en ese camino y asegurar el seguimiento del proceso; iii) la experiencia del proyecto y la propia voz de la CNE han señalado las limitaciones para la administración de proyectos que tiene esta instancia; es recomendable que en la implementación de su futuro Plan Quinquenal se resuelva este tema que está directamente vinculado a su autonomía plena.

Anexo 1 Términos de Referencia

Términos de referencia para la evaluación del proyecto Derecho a la Identidad, implementado por el Consorcio para la Participación Ciudadana y la Corte Nacional Electoral bajo la coordinación del PNUD

1. Antecedentes

Desde el 2004 Dfid, Dinamarca y Suecia han financiado el proyecto Derecho a la Identidad, implementado en dos fases, la primera del mayo de 2004 al abril del 2005, y la segunda del julio de 2005 al diciembre del 2006. El objetivo principal del proyecto fue la promoción de una mejor participación política y ciudadana, a través del fortalecimiento tanto de las capacidades del Gobierno como de la población, para que el Estado pueda mejor cumplir con sus deberes y la ciudadanía pueda mejor ejercer sus derechos. El apoyo de los donantes en términos financieros ha sumado alrededor de 4,5 millones de dólares. Este monto ha sido canalizado al CPC y la CNE a través del PNUD según el arreglo de implementación que fue acordado en el diseño del Proyecto. Además de administrar los fondos del Proyecto, el PNUD ha tenido el rol de coordinador y facilitador entre las dos entidades beneficiarias, es decir el CPC y la CNE, como establecido en el convenio entre las tres partes.

En 2005 se realizó una evaluación de medio término del Proyecto en la cual destacaron, entre otras, las siguientes conclusiones:

- la experiencia del proyecto era positiva, señalando la importancia de la participación de múltiples actores del Estado y la sociedad civil;
- las instituciones del CPC aportaban a las acciones del Estado de una manera importante; teniendo presencia y legitimidad en la sociedad, teniendo una relación de acercamiento a la población excluida y pobre y aportando con capacidades técnicas y de gestión en el nivel local;
- sin embargo, existían limitaciones en la coordinación entre la CNE y el CPC;
- la relación entre la CNE y el CPC era difícil en la coordinación porque el CVPC no asumía su función de complementariedad a las acciones de la CNE; y
- la relación difícil reactivaba la polémica de definición del rol de las ONGs y sus relaciones con el Estado.

2. Objetivo de la Consultoría

El objetivo de la presente consultoría es presentar una opinión calificada y fundamentada sobre el cumplimiento de los resultados y objetivos del Proyecto, especialmente en lo que se refiere a las ventajas comparativas de las instituciones ejecutoras (CNE, CPC, PNUD) y las relaciones institucionales entre los diferentes participantes con énfasis en sus roles y responsabilidades, así como la coordinación y complementariedad de las actividades. El propósito general de la evaluación es identificar aprendizajes y recomendaciones a ser tomadas en consideración en futuras actividades de las entidades beneficiarias así como de los donantes y del PNUD.

3. Resultados esperados

La evaluación debe presentar resultados de acuerdo al detalle a continuación a ser reflejados en el informe de evaluación final.

3.1 Alcance del trabajo

La evaluación debe tomar su punto de partida en los resultados esperados y los objetivos del proyecto en ambas fases, así como en las recomendaciones de la evaluación de medio término (2005). El análisis debe hacerse con énfasis en los siguientes aspectos:

1) *Relación entre la CNE y el CPC*

- En qué medida el Proyecto ha logrado contribuir a un acercamiento entre la sociedad civil (CPC) y el sector estatal (CNE)?
- En qué medida el Proyecto ha logrado sus resultados, y efectos de sinergia, gracias a la coordinación entre las dos esferas?
- Ha habido un aprendizaje mutuo de las dos partes reflejado en cambios o ajustes de sus respectivos planes y/o metodologías aplicadas?
- Se han desarrollado análisis/planes/eventos conjuntos entre el CPC y la CNE en el marco del Proyecto?
- Ha habido un intercambio dinámico y fluido de información entre las dos partes?
- El diseño y el arreglo institucional del Proyecto ha facilitado un acercamiento de las partes involucradas?

2) *Relación entre PNUD y las demás entidades ejecutoras*

- En qué medida ha facilitado el PNUD las relaciones entre el CPC y la CNE?
- En qué medida ha jugado un rol coordinador el PNUD? Cómo se ha reflejado concretamente?
- Cuál ha sido el aporte más importante del PNUD en la implementación del Proyecto?

3) *Relación entre los donantes y los demás actores*

- Cuál ha sido el rol de los donantes?
- En qué medida han facilitado los donantes las relaciones entre el CPC y la CNE?

4) *La coordinación y seguimiento en términos generales*

- En qué medida ha logrado el proyecto una coordinación/intercambio con y apoyo a/de otros actores como Ministerio de Gobierno, Policía Nacional, ONG etcétera?
- Los diferentes actores (CNE, CPC, PNUD, donantes) han dado seguimiento a las recomendaciones de la revisión de medio término (2005)? Cuál ha sido el trabajo realizado por parte del PNUD (coordinador, ejecutor) en esto?

4. Metodología

La metodología empleada debe considerar los siguientes requisitos.

- Estudio y análisis de los documentos de proyecto, los convenios y los TdR, matriz de marco lógico, planes de actividades, informes de seguimiento y monitoreo, informes de auditoría.
- Estudio y análisis del informe de evaluación de medio término (2005).
- Entrevistas con actores claves para la implementación del Proyecto como organizaciones miembros del CPC, personal del CNE, personal/consultores del Proyecto y personal de PNUD.
- Entrevistas con actores externos del proyecto con interés del mismo, como por ejemplo Ministerio de Gobierno, Policía Nacional, otros ONG trabajando en el tema de documentación, etcétera.

- Entrevistas con donantes (Suecia, Dinamarca y Dfid)

El/la consultor/a podrá presentar propuestas de metodología alternativas. Tales propuestas deben ser aprobadas por Asdi antes de aplicarse.

5. Productos esperados

La consultoría debe presentar los siguientes productos.

- Un plan de trabajo al inicio de la consultoría (cronograma, actores a entrevistar, visitas de campo, ajuste de los tiempos previstos)
- Un informe de evaluación borrador
- Un informe de evaluación final incluyendo recomendaciones concretas basadas en aprendizajes obtenidos y un resumen ejecutivo (máximo 20 páginas)

Los productos serán tratados de la siguiente manera. El Plan de trabajo será presentado, discutido y aprobado (sujeto a posibles ajustes) en reunión con la Embajada inmediatamente después de su elaboración. La Embajada comunicará sus comentarios, sugerencias y aprobación (sujeto a posibles ajustes) del informe de actividades borrador en reunión con el/la consultor/a, o por escrito, a más tardar a cinco días laborables transcurridos de su presentación. La Embajada comunicará sus comentarios y sugerencias al informe de actividades final en reunión o por escrito a más tardar a diez días laborables transcurridos de su presentación. El/la consultor/a, la Embajada y los demás donantes realizarán una reunión de cierre y aprobación al finalizarse la consultoría.

6. Cronograma

La consultoría se realizará durante los meses de enero y febrero 2007 con un tiempo total de trabajo de 4 semanas-persona con las siguientes fechas orientadoras.

- Inicio de trabajo: 22 de enero 2007
- Presentación de Plan de trabajo: 29 de enero 2007 (reunión el 30 de enero 2007)
- Presentación de Productos preliminares: 15 de febrero 2007 (comentarios hasta 19 de febrero 2007)
- Presentación de Productos finales: 26 de febrero 2007 (reunión el 28 de febrero)

7. Competencia requerida

Para fines de la presente consultoría, Asdi contratará los servicios de un/a consultor/a o de una empresa consultora. El/los/la/las persona/s que realizará/n el trabajo debe/n presentar las siguientes características.

- Nivel de maestría en ciencias sociales, ciencias políticas, derecho o similar.
- Experiencia documentada de evaluación de proyectos
- Experiencia documentada de trabajo con organizaciones de la sociedad civil así como del sector público
- Amplio conocimiento del área de derechos humanos y la lucha contra la pobreza
- Experiencia de trabajar con la Cooperación Internacional
- Buen conocimiento y manejo de Marco Lógico

8. Forma de contratación

Contratación directa según el reglamento de contratación de Asdi (Sida Procurement Guidelines) y condiciones estandares (Sida's Standard Conditions for Short and Long Term Consulting Services, 2002). Ver formato de contrato adjunto.

9. Material de referencia

Documento de Proyecto (2004-05-27)

Convenios entre las partes

Planes operativos

Informes de avance y financieros

Evaluación de medio término (2005-09-20)

Cualquier otro documento que se considere relevante para fines de la consultoría

Anexo 2 Documentos Revisados y Bibliografía

I. Documentos del Proyecto

Corte Nacional Electoral: *Presupuesto. Proyecto 36981. Derecho a la Identidad y la Participación*, La Paz, 5 de julio del 2004.

Corte Nacional Electoral, Vocalía y Dirección Nacional de Educación Ciudadana, Capacitación, Análisis e Información: *Ejercicio de Ciudadanía y Democracia. Referéndum 2004. Procesos de información y sensibilización a organizaciones e instituciones de la sociedad civil, mayo 2004*, La Paz, 5 de julio del 2004.

Corte Nacional Electoral, Vocalía y Dirección Nacional de Educación Ciudadana, Capacitación, Análisis e Información: *Estrategia nacional de capacitación, comunicación e información pública. Referéndum 2004, mayo 2004*, La Paz, 5 de julio del 2004.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: *Documento de Proyecto BOL/36981 “Derecho a la Identidad y la Participación”*, La Paz, 13 de septiembre del 2004.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: *Acta de la Reunión de Trabajo realizada entre la Corte Nacional Electoral y el Consorcio por la Participación Ciudadana en el marco del proyecto “Derecho a la Identidad y la Participación”*, La Paz, 14 de septiembre del 2004.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – Honorable Corte Electoral: *Proyecto BOL/36981 “Derecho a la Identidad y la Participación”: Unidad de Coordinación Técnica. Plan de trabajo Gestión 2004*, La Paz, 15 de septiembre del 2004.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: *Acta de la reunión entre los donantes y la Unidad de Coordinación Técnica del proyecto “Derecho a la Identidad y la Participación”*, La Paz, 7 de octubre del 2004.

Corte Nacional Electoral: *Plan de trabajo reformulado en la actividad 1 de la Dirección Nacional de Registro Civil*, La Paz, 8 de noviembre del 2004.

Corte Nacional Electoral: *Proyecto de registro y certificación gratuita para personas mayores de 18 años de los pueblos guaraníes, chiquitanos, guarayos y ayllus de Porosa*, La Paz, 8 de noviembre del 2004.

Gobierno de Bolivia, Corte Nacional Electoral, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: *Enmienda al documento de proyecto (PRODOC) BOL/36981*, La Paz, 22 de noviembre del 2004.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: *Informe Semestral/Anual de progreso del proyecto BOL/36981, mayo a diciembre del 2004*, La Paz, sin fecha.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: *Informes de gestión de la CNE y el CPC*, La Paz, 15 de febrero del 2005.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: *Acuerdos alcanzados en la reunión de coordinación Corte Nacional Electoral y Consorcio por la Participación Ciudadana*, La Paz, 7 de marzo del 2005.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: *Plan de Trabajo Reformulado 2005 de la Corte Nacional Electoral*, La Paz, 8 de marzo del 2005.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: *Desglose del Producto Difusión del segundo componente del proyecto, preparado por la Dirección de Educación Ciudadana de la Corte Nacional Electoral*, La Paz, 8 de marzo del 2005.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: *Plan de Trabajo 2005 de la Corte Nacional Electoral*, La Paz, 14 de abril del 2005.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: *Plan de Trabajo 2005 del Consorcio por la Participación Ciudadana*, La Paz, 14 de abril del 2005.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: *Solicitud de ampliación del período de ejecución del proyecto BOL/36981 y Justificación presentada por la Corte Nacional Electoral*, La Paz, 18 de abril del 2005.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: *Revisión sustantiva del proyecto BOL/36981 y términos de referencia de la Unidad Técnica del Proyecto*, La Paz, 12 de julio del 2005.

BDO Berthin Consultoría, Consultores y Auditores: *Evaluación del proyecto BOL/36981 “Derecho a la Identidad y la Participación”*, 20 de septiembre del 2005.

Consorcio por la Participación Ciudadana: *Informe del proyecto BOL/36981 sobre el período octubre 2004, agosto 2005, Cochabamba, octubre del 2005.*

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: *Informe Semestral/Anual de progreso del proyecto BOL/36981, enero a diciembre del 2005*, La Paz, sin fecha.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: *Plan de Trabajo Anual 2006, proyecto BOL/36981*, La Paz, sin fecha.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: *Informe sobre inscripciones por género. Proyecto de Registro y Certificación Gratuita para personas mayores de 18 años (BOL/36981), Primera y Segunda Fase, presentado por la Corte Nacional Electoral*, La Paz, 30 de marzo del 2006.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: *Modificación a la Planificación 2006 de la Corte Nacional Electoral*, La Paz, 5 de abril del 2006.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: *Proyecto BOL/36981: Informe de gestión 2006 – 1 de enero al 30 de julio, rendimiento del proyecto, PNUD*, La Paz, 30 de agosto del 2006.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: *Proyecto BOL/36981: Informe de gestión 2006 – 1 de enero al 30 de julio, rendimiento del proyecto, Corte Nacional Electoral*, La Paz, 30 de agosto del 2006.

Consorcio por la Participación Ciudadana: *Informe final de la fase prolongación del proyecto BOL/36981, agosto 2005–abril 2006*, Cochabamba, sin fecha.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: *Proyecto BOL/36981: Informe de gestión 2006 – 1 de enero al 30 de julio, rendimiento del proyecto, Consorcio por la Participación Ciudadana*, La Paz, 30 de agosto del 2006.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: *Proyecto BOL/36981. Propuesta de Revisión Sustantiva*, La Paz, 6 de septiembre del 2006.

Tudela & TH Consulting Group S.R.L.: *Informe final de auditoría especial al acuerdo de cooperación entre el PNUD y CERES del proyecto BOL/36981*, La Paz, 10 de octubre del 2006.

Embajada de Suecia, Embajada de Dinamarca, DFID: *Ayuda memoria de las decisiones tomadas de las agencias de cooperación respecto a las observaciones de la auditoría especial al acuerdo de cooperación firmado entre el PNUD y el CERES*, La Paz, sin fecha.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: *Informe de rendimiento del proyecto BOL/36981 año 2006: 1 de agosto al 31 de diciembre*, La Paz, 20 de marzo del 2007.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: *Justificación de la matriz de planificación 2007*, La Paz, sin fecha

II. Publicaciones del Proyecto

- Consortio por la Participación Ciudadana – Unidad Ejecutora: CIPCA Norte: *El gobierno municipal*, Riberalta – Beni, 2005.
- Consortio por la Participación Ciudadana – Unidad Ejecutora: CIPCA Norte: *Los derechos humanos son derechos de todos*, Riberalta – Beni, 2005.
- Consortio por la Participación Ciudadana – Unidad Ejecutora: CIPCA Norte: *Documentos de identidad. Como obtener tu documentación*, Riberalta – Beni, 2005.
- Consortio por la Participación Ciudadana – Unidad Ejecutora: CIPCA Norte: *Como se eligen las autoridades*, Riberalta – Beni, 2005.
- Consortio por la Participación Ciudadana – Unidad Ejecutora: CEPRA: *Seminario Taller sobre Asamblea Constituyente, Central Regional y Subcentrales del Municipio de Tacopaya*, Cochabamba, 2005.
- Consortio por la Participación Ciudadana – Unidad Ejecutora: CISTEM: *Derecho a la identidad y a la Participación Ciudadana*, Cuaderno Educativo II, El Alto, 2005.
- Consortio por la Participación Ciudadana – CERES: *Aprendizajes desde los testimonios de las poblaciones sobre un proceso de documentación y ejercicio de derechos ciudadanos*, Cochabamba, 2006.
- Consortio por la Participación Ciudadana – CERES: *Aprendizajes sobre el marco jurídico y su incidencia sobre poblaciones excluidas*, Cochabamba, 2006.
- Consortio por la Participación Ciudadana – CERES: *Aprendizajes sobre procesos de documentación ciudadana en poblaciones excluidas*, Cochabamba, 2006.
- Consortio por la Participación Ciudadana – CERES: *Aprendizajes sobre facilitación y exclusión social*, Cochabamba, 2006.

III. Otros Textos

- CLAVE Consultores, Consortio por la Participación Ciudadana y CARE: *Sistematización de experiencias sobre exclusión social y participación ciudadana*, Bolivia – Guatemala, La Paz, 2004.
- Laserna, Roberto con José M. Gordillo y Jorge Komadina: *La trampa del rentismo*, Fundación Milenio – CIPE, La Paz, 2006.
- DFID: *Informe Derecho a la Identidad y Participación BOL/36981*, Sistematización, La Paz, sin fecha.

Anexo 3 Relación de Entrevistados

I. Actores CLAVE del Proyecto

Corte Nacional Electoral (CNE)

Salvador Romero, Presidente de la CNE.

Javier Hinojosa, Director del Sistema de Registro Civil

María de los Ángeles Lozada, Gerente del Proyecto

Álvaro Moscoso, responsable financiero/administrativo del Proyecto

Consortio por la Participación Ciudadana (CPC)

Rosario León, facilitadora nacional y representante del CPC

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

Alfredo Marty, Representante Residente Adjunto del PNUD

Vivian Arteaga, Oficial encargada del Proyecto por el PNUD

Gonzalo Calderón, Oficial encargado del Proyecto por el PNUD

Renzo Abruzzese, primer coordinador de la Unidad Técnica del Proyecto, contratado por el PNUD

II. Actores Externos al Proyecto

Estado

General David Aramayo, ex Director Nacional de Identificación y ex Comandante General de la Policía Nacional.

Percy Paredes, Director Nacional del Programa de Cedulación *Existo yo, Existe Bolivia*.

Waldo Albarracín, Defensor del Pueblo.

Sociedad civil con experiencia en el tema

Blanca Mendoza, Plan Internacional – Bolivia

Humberto Salinas, CLAVE Consultores

Consultores

Ivana Romero, Consultora de Asdi para el diagnóstico de capacidades del CERES-CPC

III. Donantes

Asdi

Torsten Wetterblad, Jefe de Cooperación de la Embajada de Suecia

Camilla Ottosson, ex Oficial de Programas de la Embajada de Suecia

Fredrik Uggla

Johanna Westeson

DANIDA

Trine Sondergaard

DFID

Emma Donlan, ex oficial de proyectos de DFID, consultora.

ACDI

Renán Arce

PAISES BAJOS

Alejandra Márquez, Experta Adjunta en Descentralización y Desarrollo Institucional de la Embajada del Reino de los Países Bajos.

IV. Entrevistas Sobre el Contexto Boliviano

Eduardo Cáceres, Oficial Regional de OXFAM UK

Roberto Laserna, Fundación Milenio

Miguel Urioste, Fundación Tierra

V. Entrevistas en el Alto

Ernesto Valdez, Coordinador Técnico del CPC en Tierras Altas, CEDREL

Andrea Flores, Presidenta de OMAK (CPC)

Fernando Taboada, Representante de CEBIAE (CPC)

Cleofé Lozano, facilitadora técnica de CEDREL (CPC)

Jorge Velasco, facilitador técnico de OMAK (CPC)

Nela Quispe, facilitadora local de Tiahuanaco

Julia Huarachi, facilitadora local de El Alto

Lidia Quispe, facilitadora local de El Alto

VI. Entrevistas en Cochabamba

Antonio Mayorga, Director de CAMN

Marcelo Castelo, asistente técnico de la facilitación nacional

Harry Soria, facilitador técnico de CERES

Dolores Arce, Directora de CEPRA

Graciela Vásquez, abogada de CAMN

Consuelo Grigoriou, Vice Presidenta de la Corte Departamental Electoral de Cochabamba

Anexo 4 Consultoría

Evaluación del Proyecto “Derecho a la Identidad” Propuesta de Plan de Trabajo, La Paz, 19 de abril del 2007

Presentación

El Plan de Trabajo que se presenta a continuación es el primer producto de la consultoría *Evaluación del proyecto “Derecho a la Identidad”*, contratada por la Sección de Cooperación de la Embajada de Suecia en Bolivia, con Eduardo Ballón. El texto que sigue, propone el cronograma de actividades a realizar, de acuerdo con la metodología establecida en los Términos de Referencia.

En sentido estricto, como se verá más adelante, el cronograma contempla la propuesta de fechas (días de trabajo) para los tres productos comprometidos: i) el Plan de Trabajo; ii) la fecha de presentación del informe borrador; iii) la fecha de presentación del informe final de la evaluación, incluyendo las recomendaciones concretas basadas en los aprendizajes obtenidos y el resumen ejecutivo.

1. Las principales actividades de la consultoría

Las principales actividades de la consultoría están determinadas por la metodología (instrumentos) a utilizar en su implementación: i) estudio y análisis de los principales documentos del proyecto; ii) estudio y análisis del informe de evaluación de medio término (2005); iii) entrevistas con los actores clave del proyecto; iv) entrevistas con actores externos del proyecto; v) entrevistas con los donantes; vi) trabajo de campo (observación y eventual análisis de algunos productos del proyecto).

a. Estudio y análisis de los principales documentos del proyecto

Se analizarán los principales registros documentales del proyecto: i) documento del proyecto; ii) convenios y Términos de Referencia; iii) matriz del marco lógico; iv) sucesivas addendas y ampliaciones del proyecto; v) planes de actividades anuales; vi) informes de seguimiento y monitoreo del proyecto; vii) informes de auditoría; viii) actas de las distintas reuniones entre las partes; ix) documentos relevantes de comunicación entre las partes; x) documentos que la CNE y la CPC consideren relevantes y le entreguen al consultor. Adicionalmente se revisarán algunos textos básicos sobre el contexto boliviano y la situación de indocumentación (análisis más académico), así como aquellos producidos tanto por la CNE cuanto por el CPC (de existir).

b. Estudio y análisis de la evaluación de medio término

Además del análisis del documento en mención (texto completo y resumen ejecutivo), se estudiará la sistematización del proyecto, formulada para DFID por un consultor externo, que nos fue facilitada por Emma Donlan.

c. Entrevistas con actores claves para la implementación del proyecto

Se entrevistará a distintas organizaciones integrantes del CPC (3 en La Paz), personal del CNE (3 en La Paz), personal/consultores del proyecto (3) y personal del PNUD (4).

d. Entrevistas con actores externos del proyecto

Se entrevistará a representantes de distintas organizaciones públicas (2 en La Paz) y otras ONG (4 en La Paz), que trabajan/conocen el tema de documentación. Adicionalmente, se entrevistará a tres analistas políticos para tener una visión general del contexto político en el que actuaron tanto la CNE como el CPC.

e. Entrevistas con los donantes

Se entrevistará a representantes de los donantes vinculados al proyecto de distinta manera, desde su formulación hasta su implementación (8).

En total, tenemos previsto realizar 30 entrevistas en La Paz. Algunas de ellas, por el peso y complejidad de los actores, eventualmente supondrán dos momentos, es decir la posibilidad de una segunda entrevista, antes de la redacción del primer borrador. El cuadro siguiente, presenta las entrevistas a realizar en La Paz, con su respectiva justificación:

Cuadro 1

Relación de entrevistas en La Paz

Nombre	Institución	Justificación		
1. Salvador Romero, Vocal de Educación Ciudadana	Corte Nacional Electoral	La CNE ha sido la responsable formal del proyecto. Las tres personas han tenido responsabilidad directa en su implementación		
2. Roxana Ybarnegaray, ex Vocal de Educación Ciudadana (a)				
3. Javier Hinojosa, Director Nacional de Registro Civil, CNE (a)				
4. Alvaro Moscoso, Gerente de Administración y Finanzas, CNE				
5. Vivian Arteaga, Oficial de Programas	PNUD	El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo tuvo la responsabilidad de facilitar y administrar el proyecto.		
6. Gonzalo Calderón				
7. Alfredo Marty, Representante interino				
8. Antonio Mospeceros, Representante actual				
9. Renán Arce, ACDI			Donantes	Representantes de la cooperación que armonizaron la intervención buscando sinergias entre Estado y sociedad civil (complementariedad) alrededor del proyecto.
10. Alejandra Marquez, Embajada de Holanda				
11. Emma Donlan, consultora de DFID				
12. Fredrick Uggla, Asdi				
13. Trine Sondergaard, DANIDA				
14. Embajador de Suecia (a)				
15. Camilla Ottesson, Asdi (no está en Bolivia/¿Entrevista por mail?)				
16. Johanna Westeson, Asdi (a)	Coordinadora del Consorcio por la Participación Ciudadana	Representantes del consorcio de instituciones y organizaciones sociales que participó en la promoción/facilitación del acceso de ciudadano(a)s a la identidad y la documentación, actuando en "complementariedad" del Estado.		
17. Rosario León (Coordinadora del Consorcio por la Participación Ciudadana, CERES)				
18. Representante del Centro Boliviano de Investigación y Acción Educativa (CEBIAE) (b)				
19. Representante del Consejo Nacional de Ayllus y Marcas del Qollasuyo (CONAMAQ) (b)	Funcionarios y ex funcionarios del proyecto	Interesan sus valoraciones sobre dificultades y arreglos institucionales en el proyecto		
20. Ex coordinador inicial del proyecto (c)				
21. María de los Ángeles Loayza, Gerente del Proyecto Bol/36981 (a)				
22. Juan Carlos Toranzo, consultor del PNUD				
23. Waldo Albarracín, Defensor del Pueblo	Otros actores públicos comprometidos con identidad/documentación	Interesan sus valoraciones sobre dificultades y arreglos institucionales en el proyecto. Valoración		
24. Percy Paredes, Dirección de Identificación				
25. Blanca Mendoza, Plan Internacional	Otras instituciones privadas (ONG y consultoras) con experiencia en identidad	Conocer cómo manejan su relación con la CNE y con las CDE y la valoración que tienen de esa relación.		
26. Miguel Urioste, Fundación Tierra				
27. Oscar Bazoberry, CIPCA				
28. Humberto Salinas, CLAVE				
29. Eduardo Cáceres, OXFAM UK	Analistas políticos	Análisis del contexto general boliviano y los marcos institucionales.		
30. Roberto La Serna, Fundación Milenio				
31. Gregory Gray Molina, PNUD				

Nombres en cursiva: Las citas las consigue el consultor

(a) Citas que todavía se deben concretar

(b) Se ha pedido (18.4) apoyo para los nombres y las citas a Rosario León (CPC)

(c) Emma Donlan le ha pedido al PNUD identificar a la persona para contactarla

f. Trabajo de campo

Por las características y la complejidad del proceso, creemos indispensable realizar trabajo de campo. Por las facilidades que ofrecen (distancia y contactos que puede proporcionar la Coordinadora del CPC), pero también por la riqueza de las experiencias (colaboración con la Policía para el Registro de Identificación, vinculación exitosa con la Corte Departamental Electoral), hemos elegido El Alto y Cochabamba. En ambos casos se realizarán entrevistas complementarias, además de algunas actividades de observación vinculadas a la dinámica del proyecto:

Cuadro 2

Descripción del Trabajo de Campo

Lugar	Duración	Entrevistas	Otras actividades
El Alto	1 día	Representante de Organización de las Mujeres Aymaras del Kollasuyo	Observación del proceso de registro/identificación de la policía
		Representante de Centro de Investigación Social y Trabajo en Equipo Multidisciplinario	
		Facilitador(a) de OMAK	
		Facilitador (a) de CISTEM	
		Contacto en la policía	
Cochabamba	2 días	Ampliación de entrevista a Rosario León (Coordinadora de CPC)	Observación del proceso de registro/identificación de la policía.
		Representante de Centro de Producción Radiofónica	
		Representante de Centro de Apoyo a la Mujer y la Niñez	Trabajo de comunicación del CPC
		Facilitador (a) de CERES	
		Facilitador (a) de CEPRA	
		Facilitador (a) de CAMN	
		Consuelo Grigoriu, ex vocal de la Corte Departamental Electoral	
Vocal actual de la Corte Electoral Departamental			

Se le ha pedido apoyo a Rosario León del CPC (18.4) para coordinar el trabajo de campo. Se le ha consultado la propuesta, aún sin respuesta.

2. Cronograma (días de trabajo)

La propuesta de cronograma (días de trabajo) que se adjunta, es flexible en términos de las actividades a desarrollar cada día. Ello, porque aún no están todas las citas establecidas y no están confirmadas las fechas exactas para el trabajo de campo. Estimamos, sin embargo, que el tiempo establecido se ajusta al trabajo que se requiere para la consultoría.

Cuadro 3

Cronograma

Día	Actividades
16	Reunión con Fredrik Uggla y Emma Dolan: Precisiones del trabajo a realizar. Selección de la documentación a revisar
17	Lectura de documentos Entrevistas: Fredrik Uggla: Contrato Rosario León (CPC)
18	Lectura de documentos Firma de contrato Entrevistas: Emma Dolan (DFID) Definición de entrevistados como parte del plan de trabajo

Día	Actividades
19	Entrevistas: Renán Arce (ACDI) Miguel Urioste (Fundación Tierra) Formulación plan de trabajo
20	Lectura de documentos Entrevistas: Alejandra Márquez (Embajada de Holanda) Salvador Romero (Corte Nacional Electoral)
21	Lectura de documentos Definición de esquema de entrevistas de la semana siguiente
23	Entrevistas: Vivian Arteaga (PNUD) Gonzalo Calderón (PNUD) Trine Sondergaard (DANIDA) Eduardo Cáceres (OXFAM UK, Oficial Regional)
24	Entrevistas: Waldo Albarracín (Defensoría del Pueblo) Percy Paredes (Director del programa Nacional de Cedulación) Torsten Wetterblad (Jefe de Cooperación de la Embajada de Suecia) Javier Hinojosa (Registro Civil)
25	Entrevistas: Antonio Molpeceros (PNUD) Alfredo Marty (PNUD) María de los Ángeles Loayza (UTC) Álvaro Moscoso (UT) Fernando Taboada (CEBIAE)
26	Entrevistas: Camilla Otteson (Sida) Renzo Abruzzase (UT) Humberto Salinas (CLAVE Consultores)
27	Entrevistas: Johanna Westeson (Sida) Gral. David Aramayo (Dirección de Identificación) Blanca Mendoza (Plan Internacional, Bolivia)
28	Revisión de documentos Procesamiento de entrevistas realizadas
30	Trabajo de Campo El Alto (Ernesto Valdez)
1	Viaje a Cochabamba. Trabajo de Campo Cochabamba
2	Trabajo de Campo Cochabamba
3	Trabajo de Campo Cochabamba. Regreso a La Paz
4	Entrevistas complementarias en La Paz Reunión con Fredrik Ugglá y Emma Donlan Ivana Romero (Consultora de Asdi)
5	Procesamiento del trabajo de campo Redacción del borrador del informe
7	Redacción del borrador del informe
8	Entrega del borrador del informe
9	Reunión con los donantes. Discusión del primer borrador. Definición de los primeros ajustes al documento final
3 días	Trabajo en Lima: Incorporación de los ajustes y resultados de la discusión con los donantes. Versión final del documento. Resumen Ejecutivo. Atención a las sugerencias finales de la Embajada Sueca
Total	24 días de trabajo

Están pendientes de precisión de fecha 15 entrevistas, 5 de ellas que las gestiona el consultor y las ubica flexiblemente en el presente programa, de acuerdo a los horarios de las otras 10 que está coordinando Asdi. La lista de entrevistados puede ampliarse, de considerarlo necesario los contratantes o el consultor. Estimamos que no se pueden hacer más de 5 entrevistas por día.

Recent Sida Evaluations

- 07/03 Mobilizing Agroforestry Capacity for Development
Final Evaluation of African Network for Agroforestry Education (ANAFE)
and Zambian Agroforestry Project (ZAP)**
Melinda Fones-Sundell, Dr. Zewgw Teklehaimanot
Department for Natural Resources and the Environment
- 07/04 Young People's Health and Development
A Reproductive and Sexual Health Centred Approach
A collaborative programme between RFSU, Sweden and MAMTA, India**
Gordon Tamm, Rukhmini Rao with the collaboration of Viveca Urwitz, Hoang T. Hiep, Nguyen D. Khe
Department for Democracy and Social Development
- 07/05 Filling the Granary
International Association of Theatre of Children and Young People
(ASSITEJ) Africa Network, 1999-2007**
Nicky du Plessis
Department for Africa
- 07/06 Defending Human Rights in Georgia, An Evaluation of the Cooperation between
the Public Defenders Office in Georgia and the Raoul Wallenberg Institute**
Gunnar Olesen, Nino Sakashvili
Department for Europe
- 07/07 The Partnership of the East African Communities Organisation for Management
of Lake Victoria Resources (ECOVIC) and the Swedish NGO Centre for
Development Cooperation (FORUM SYD)**
Grace Lubaale, Alfred Omenya
Department for Africa
- 07/08 Sida Support to the UNICEF Country Programme in Kenya**
Pauline Nyamweya, Atsango Chesoni, Nansozi Muwanga, Eric Ogwang,
Jackson Karanja, Karuti Kanyinga, Julia Sloth-Nielsen
Department for Africa
- 07/09 The Relevance and Future Role of the International Vaccine Institute (IVI)
in the Global Landscape**
Leif Gothefors, Marita Troye-Blomberg, Lars Åke Persson
Department for Research Cooperation
- 07/10 Hope for African Children Initiative (HACI)**
John Mwesigwa, Jackie Makoka, Rob Sinclair
Department for Africa
- 07/11 Collaborative Learning Projects, Final Report**
Emery Brusset, Julia Brett, Tony Vaux, Niels Olesen
Department for Cooperation with Non-Governmental Organisations,
Humanitarian Assistance and Conflict Management
- 07/12 International HIV/AIDS Alliance, Africa Regional Programme, Mid Term Review Report**
Patricia Machawira, Irene Moyo
Department for Africa

Sida Evaluations may be ordered from:

Infocenter, Sida
SE-105 25 Stockholm
Phone: +46 (0)8 779 96 50
Fax: +46 (0)8 779 96 10
sida@sida.se

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

Sida, UTV, SE-105 25 Stockholm
Phone: +46 (0) 8 698 51 63
Fax: +46 (0) 8 698 56 10
Homepage: <http://www.sida.se>



SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY
SE-105 25 Stockholm, Sweden
Tel: +46 (0)8-698 50 00. Fax: +46 (0)8-20 88 64
E-mail: sida@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>