

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

MISIÓN EXTERNA DE EVALUACIÓN PROYECTO RLA/00/013

“Red y Sistema Latinoamericano de información y conocimiento sobre gobernabilidad (LAGNIKS)”

25 de octubre de 2003

Equipo de evaluación:

Oscar Yujnovsky

Pedro Sáinz

Las opiniones de los consultores son de su exclusiva responsabilidad y no comprometen a la Generalitat de Catalunya ni al PNUD.

ÍNDICE

| | Página |
|--|---------------|
| Resumen ejecutivo..... | iv |
| I. Introducción..... | 1 |
| II. Concepto y diseño del proyecto..... | 2 |
| III. Capacidades y productos del IIG relacionados con el proyecto..... | 3 |
| A. Evolución y fortalecimiento del IIG..... | 3 |
| B. Tareas vinculadas con los productos de la última etapa..... | 5 |
| IV. Productos del proyecto:..... | 6 |
| A. Base de datos..... | 6 |
| 1. Base documental..... | 8 |
| 2. Indicadores claves..... | 9 |
| 3. Guías de lectura..... | 11 |
| B. Capacitación..... | 13 |
| C. Diagnósticos institucionales..... | 15 |
| 1. Paraguay..... | 16 |
| 2. Bolivia..... | 19 |
| V. La estrategia de alianzas..... | 20 |
| VI. Coordinación con otras iniciativas..... | 21 |
| VII. Efectos del proyecto..... | 22 |
| VIII. Aspectos financieros..... | 23 |
| IX. Conclusiones..... | 24 |
| A. Logros y debilidades..... | 24 |
| B. Desafíos..... | 26 |
| X. Recomendaciones..... | 28 |
| | |
| ANEXOS..... | 32 |
| I. Lista de organismos asociados al IIG..... | 33 |
| II. Lista de personas entrevistadas..... | 35 |
| III. Comunicación recibida de la Generalitat de Catalunya..... | 37 |
| IV. Términos de referencia..... | 38 |

RESUMEN EJECUTIVO

El período que se nos solicitó evaluar coincide con la etapa final del proyecto, donde en la selección de sus actividades influyeron decisivamente dos circunstancias: La primera fue que el Instituto Internacional de Gobernabilidad de Barcelona (IIG), que contó en su nacimiento en 1998 con el sustento del PNUD, se ha consolidado como organización con un apreciable grado de capacidad operativa en su sede donde desempeña tareas de apoyo técnico para la Generalitat de Catalunya. La segunda, que los socios del proyecto y su Comité Directivo deseaban que esa capacidad se utilizara con mayor intensidad en América Latina, para lo cual era necesario concentrar esfuerzos en pocos productos que produjeran efectos.

La evaluación se concentró en lo fundamental hacia esa selección de productos, y en su contribución al efecto perseguido que es fortalecer la capacidad para la gobernabilidad democrática en América Latina.

El informe se inicia con un breve análisis de la capacidad del IIG y de algunos productos gestados en etapas previas de este proceso de colaboración entre el PNUD y la Generalitat, y que constituían insumos potencialmente aprovechables en la etapa a ser evaluada.

El núcleo del informe está constituido por la evaluación de tres productos: la red y sistema de información y conocimiento latinoamericano sobre gobernabilidad democrática (LAGNIKS), capacitación para el uso y difusión del LAGNIKS y los diagnósticos de Bolivia y Paraguay. A estos últimos debe agregarse el Libro Blanco del Paraguay y el sistema de información PAGNIKS que se gestaron utilizando los logros del proyecto contando además con el apoyo de otros proyectos del PNUD en Paraguay¹. En el caso de los Diagnósticos y el Libro Blanco la evaluación se concentró en el examen del efecto y los procedimientos utilizados, pues el contenido será objeto de una revisión particular (peer review).

Los aspectos centrales que discute la evaluación para los tres productos son:

- a) El LAGNIKS es un producto que está aún en su fase final de implementación. No obstante se lo ha juzgado en términos de su cobertura temática, de la consistencia entre el enfoque del IIG en términos de gobernabilidad y sus contenidos, de su grado de competitividad con otras fuentes de información, de los costos que implica una adecuada manutención al día de sus actuales

¹ Los recursos adicionales fueron aportados por el PNUD a través de fondos financieros centrales y de la oficina de Paraguay y son considerados por el PNUD parte de la iniciativa RLA/00/013. La iniciativa PAGNIKS se enmarca dentro del proyecto PAR/02/M04/MT y el Libro Blanco de Paraguay bajo el proyecto PAR 02/M004 - *Generando consenso y fortaleciendo las capacidades de los actores estratégicos para promover una reforma institucional que permita la existencia de gobernabilidad democrática en Paraguay*".

contenidos, y de otros detalles técnicos. En términos generales nos parece posible mejorar apreciablemente su competitividad y su eficiencia, concentrándolo en las áreas de Sistema Político y Estado de Derecho y utilizando enlaces en las áreas de Sociedad, economía y desarrollo, y Entorno histórico y territorial donde hay muchos y poderosos competidores.

- b) La capacitación ha sido una actividad reducida que utilizó muy pocos recursos. Existe consenso que la mejoría del LAGNIKS y de su presentación debiera suplir otros esfuerzos de capacitación. A la vez el establecimiento de mejores y mayores lazos con socios latinoamericanos planteará otro tipo de esfuerzos de difusión y entrenamiento.
- c) El examen de los procedimientos de preparación y divulgación de los Diagnósticos y del Libro Blanco de Paraguay gestaron numerosas lecciones para el IIG que éste ha venido aprovechando en grado apreciable actualmente en Bolivia. Existe consenso en que la elaboración de un diagnóstico y su utilización para propiciar procesos de cambio institucional, requieren de una estrategia de mayor socialización con los actores de la gobernabilidad. La experiencia del PNUD como facilitador de diálogo y consenso en países con procesos de crisis política puede aún ser aprovechada con mayor intensidad. El contenido, la aceptación local, el efecto en la instalación del tema de la reforma institucional para la gobernabilidad y la sostenibilidad del esfuerzo y de los resultados, son aspectos donde existe un mayor espacio para el progreso. En este sentido la incorporación de socios proactivos en la región constituye una condición importante para la acción futura, difícil de suplir desde afuera. A la vez la creación de estas sociedades obligaría al IIG a una mejor especificación de sus funciones, una posible mayor concentración en sus fortalezas y una delegación en otros de tareas que parecen más propias de actores políticos locales.

I. INTRODUCCIÓN

La misión debió evaluar la última etapa de un esfuerzo conjunto entre el PNUD y la Generalitat, cuya trayectoria se describe luego en mayor detalle. Si bien la evaluación se concentró en esta última etapa, fue necesario recoger antecedentes de las etapas previas, para definir con mayor precisión el punto de partida y para juzgar con mayor amplitud la capacidad que se ha generado en el IIG. El informe se inicia con una presentación de estos antecedentes.

El núcleo del informe se concentra en la evaluación externa de los tres productos contemplados en los términos de referencia establecidos para el trabajo de valoración: la base de datos, la capacitación y los diagnósticos de Paraguay y Bolivia y el Libro Blanco del primer país. Antes de extraer las conclusiones y presentar recomendaciones se agregaron breves análisis de las estrategias de alianzas, la coordinación con otras iniciativas en el área de gobernabilidad, aspectos financieros y efectos del proyecto.

La misión de evaluación del proyecto se llevó a cabo entre los días 6 de octubre y 5 de noviembre de 2003. Se incluyen en respectivos anexos los términos de referencia, el cronograma de tareas y las entrevistas realizadas, que incluyeron viajes a Barcelona, sede del proyecto y a Paraguay, donde LAGNIKS desarrolló tareas de asistencia técnica.

La evaluación se refiere al proyecto regional RLA/00/013 y su implementación entre su inicio el 1 de septiembre de 2000 y el momento de la evaluación. La terminación del proyecto se prevé al 30 de noviembre de 2003. Sin embargo, el proyecto a evaluar ha sucedido a otra iniciativa anterior, RLA-/97/018 "Construcción de una Red Iberoamericana para el Desarrollo Institucional y Desarrollo de Liderazgos", cuyos resultados estaban disponibles a su inicio (del cual heredó gran parte de los resultados). Por ello, la Misión ha considerado como "línea de base" de la evaluación, los resultados producidos por la iniciativa previa a fin de 2001. Asimismo, tuvo en cuenta la evaluación externa del mismo realizada en julio de 2000.

Los términos de referencia de esta evaluación se inscriben en un intento del PNUD y la Generalitat de concentrar las actividades del último año del proyecto en aquellas que contribuyen más directamente al logro del efecto central que persigue la iniciativa. Esto se debe a la conciencia de que, como consecuencia del proyecto que se inició en 1998, en el IIG se ha creado una capacidad en el área de la gobernabilidad cuya aplicabilidad a América Latina se pretendió comprobar y utilizar.

Como se anticipó, si bien no es parte central de esta evaluación examinar esas capacidades de carácter general, la Misión entiende necesario que debe hacerse una descripción de la expansión del IIG y de otros productos que no son objeto directo de la evaluación dado que, por un lado, las partes están conscientes que son frutos en gran medida de la iniciativa del PNUD y la Generalitat y, por otro, se emplearon en la preparación de los diagnósticos en la región. Sin embargo, este recuento de

capacidades no debe confundirse con la evaluación, que se concentra en la consideración de los objetivos establecidos en la revisión sustantiva correspondiente a la última etapa.

II. CONCEPTO Y DISEÑO DEL PROYECTO

El proyecto RLA/00/013 es una iniciativa coauspiciada y financiada por el PNUD y la Generalitat. El Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIG), un centro de investigación constituido como consorcio público por la Generalitat, la Universidad Oberta de Cataluña (UOC) y la Escuela Superior de Administración de Empresas (ESADE) con sede en Barcelona, fue responsabilizado de ejecutar el proyecto. La administración operativa fue encargada a la UNOPS.

El documento de proyecto inicial incluía cuatro objetivos (la terminología no correspondía todavía a la metodología de la Gestión Basada en Resultados):

1. Construir una red y sistema de información y conocimiento latinoamericano sobre gobernabilidad democrática (LAGNIKS) sobre la base de la red establecida por el proyecto RLA/97/018. Los resultados serían:
 - 1.1 LAGNIKS establecido
 - 1.2 Espacios para diálogo virtual (foros) creados y utilizados
 - 1.3 Publicaciones y comunicaciones producidas (lista governance, biblioteca virtual, revista "Instituciones y Desarrollo", boletín semanal de noticias y newsletter mensual, magazine DHIAL)
 - 1.4 Banco de datos de expertos y de centros de experiencia establecido
 - 1.5 Contribución a INTRANET del PNUD.
2. Construir dentro del LAGNIKS un subsistema de información y de conocimiento para la prevención de crisis de gobernabilidad democrática, que incluiría un sistema de alerta temprana y de análisis y seguimiento de conflictos.
3. Contribuir a un sistema de capacitación para el desarrollo de las capacidades de cooperación para la gobernabilidad de los proyectos, así como de los actores de la gobernabilidad en cada país, incluido el personal del PNUD, cuando ello proceda.
4. Cooperar en la elaboración e implementación de una estrategia general de gobernabilidad de la DRALC mediante acciones y resultados pertinentes.

Durante la ejecución del proyecto, el Comité Directivo, integrado por la Generalitat, el PNUD y la Dirección del Proyecto, fue sopesando la marcha de las actividades en un tema sobre el cual existían avances dispares, prioridades e interés diversos en los países de la región y escasa experiencia previa, lo que llevó a que se decidiese concentrar los recursos en algunas de las actividades, suprimiendo o trasladando a otros proyectos del PNUD, parte de los objetivos. Así, se concentraron los esfuerzos en el objetivo 1 y, en particular, para la última etapa, la revisión substantiva que es objeto de los términos de referencia de esta evaluación, especificó el siguiente efecto (Outcome): “contribuir al fortalecimiento de las capacidades de gobernabilidad democrática para el desarrollo humano de los países de la región mediante la facilitación del acceso y la utilización del conocimiento relevante por actores, gubernamentales o no gubernamentales del desarrollo en América Latina”.

Para ello el Comité Directivo del Proyecto acordó para el año 2003 los siguientes objetivos (productos en el lenguaje de la Gestión Basada en Resultados):

1. Una red y sistema de información y conocimiento latinoamericanos sobre gobernabilidad democrática (LAGNIKS) que incluya indicadores cuantitativos y cualitativos, experiencias, publicaciones, investigaciones y reflexión sobre políticas y referencias a fuentes primarias de datos.
2. Un sistema de capacitación para la utilización del sistema de información y conocimiento (LAGNIKS) destinada a personal de los proyectos y a los actores de la gobernabilidad en los respectivos países.
3. Apoyo directo a los países en la realización de diagnósticos y propuestas para fortalecer la gobernabilidad democrática y el desarrollo institucional.

III. CAPACIDADES Y PRODUCTOS DEL IIG RELACIONADOS CON EL PROYECTO

Este proyecto es parte del proceso iniciado en 1998. La expansión de las capacidades del IIG y la evolución de productos que no son objetivos de esta última etapa del proyecto, deben tenerse presente como parte del marco en que se están ejecutando las actividades que son objeto de esta evaluación.

A. EVOLUCION Y FORTALECIMIENTO DEL IIG

Según el Director del proyecto, lo que originalmente se perseguía, era que el IIG que en 1998 estaba en formación, se transformara en un organismo que aportase a la dirección del PNUD para América Latina y el Caribe, una capacidad estratégica para ayudar en la orientación de las políticas y programas del PNUD en el área de la gobernabilidad. Que además, paulatinamente, jugaría un papel importante en los

programas de país en estrecha vinculación con los Representantes Residentes del PNUD y con la red de socios que se crearía para incorporar el tema y las políticas de desarrollo institucional al quehacer de las instituciones nacionales con la consiguiente creación de las respectivas capacidades. En este sentido, según su opinión, no debiera confundirse los objetivos de la última etapa con una reducción de los alcances de estas funciones.

Lo anterior conlleva, por ejemplo, que productos tales como la lista “governance”, las “notas de biblioteca” o la revista “Instituciones y Desarrollo” no puedan dejarse de lado al considerar los resultados que la Generalitat y el PNUD lograron con este proyecto ni la relación que siguen teniendo con las actividades de la última etapa ni con los logros en el terreno de promoción (“advocacy”) que se están logrando.

Asimismo, el Director del proyecto expresó su inquietud ante el hecho que el PNUD no estaría aprovechando en su plenitud las capacidades que se han creado en el IIG raíz del proyecto.

A este último respecto, el director del IIG describió la evolución del IIG en términos de sus alianzas, sus productos, su función como “think-tank” de la Generalitat y del grado actual de autonomía financiera que se ha alcanzado.

El crecimiento de la capacidad del IIG le ha permitido participar en un conjunto de proyectos tales como la Escuela Virtual de Gobernabilidad en asociación con la UOC y la OEA, gobernabilidad y desarrollo sostenible, gobernabilidad y transición en la sociedad de la información, nuevos roles de las ciudades en la globalización, seguridad sostenible, metodología participativa para la revisión de los planes de desarrollo territorial (e-governance). Para el mes de noviembre de 2003, el IIG está organizando junto con la oficina del BID en Europa una conferencia ²sobre una red europea de centros de gobernabilidad y prepara para el mes de febrero de 2004 el lanzamiento de un Informe “Instituciones, Desigualdad y Desarrollo” en América Latina”.

Este conjunto de iniciativas ha venido a reforzar el prestigio del IIG ante la Generalitat y su función como “think-tank” de la misma e importante socio en la ejecución de proyectos de gobernabilidad en Cataluña y Europa.

La expansión de la capacidad y el prestigio del IIG le vienen otorgando un creciente grado de autonomía financiera, por lo que los aportes del PNUD al IIG constituyen hoy un porcentaje reducido del presupuesto.

En suma, en opinión del Director del IIG, el PNUD ha contribuido a haber creado una capacidad conceptual y operativa en una ONG de Barcelona, con vocación de servicio para América Latina, que supera claramente los productos especificados para la última etapa del proyecto.

² La conferencia es considerada como parte del trabajo derivado del proyecto en actual ejecución.

Esta nueva capacidad ha permitido al IIG participar en un número de actividades de promoción ("advocacy") en América Latina con motivo de encuentros, seminarios, diálogos con autoridades gubernamentales y académicas, donde se ha podido transmitir el enfoque del IIG en materia de reforma institucional. En opinión del Director, esto ha ayudado a la incorporación en la agenda política de un tema que estaba ausente antes de estas intervenciones.

B. TAREAS VINCULADAS CON LOS PRODUCTOS DE LA ULTIMA ETAPA

El IIG durante el 2003 ha ampliado la lista "governance" y publicó nuevos números de la Revista "Instituciones y Desarrollo", productos vinculados a los que son objeto de la presente evaluación.

Un producto principal de promoción ("advocacy") fruto del proyecto RLA/97018, muy asociado al LAGNIKS, es la lista "governance". Se trata de una lista de potenciales usuarios en el área de gobernabilidad seleccionados en parte por el IIG a los que se les envía periódicamente un correo electrónico que contiene productos como el anuncio y contenido de la revista "Instituciones y Desarrollo", notas sobre adiciones a la biblioteca e incluye un link a la página Web del LAGNIKS. En febrero de 2000, la lista se componía de 16,000 miembros. En abril de 2003 (inicio de la última etapa del proyecto), la lista había ascendido a 40,000 miembros y en la actualidad, son alrededor de 55,800. De ellos, cerca de 20000 lo reciben como iniciativa del IIG.

La Revista "Instituciones y Desarrollo", que había editado 6 números antes del inicio del proyecto en septiembre de 2000, se expandió hasta el número 12/13 en diciembre de 2002. La revista recoge artículos de variados campos del desarrollo, en ocasiones con alguna independencia del tema de la gobernabilidad, la reforma institucional y el desarrollo humano.

Las visitas a la página Web, que eran 11,000 a fin de 1999, aumentaron a 41.274 en junio de 2002 y a 45.000-50.000 en la actualidad. Se estima un incremento de 3% mensual.

Con relación al objetivo de promoción ("advocacy"), estos productos muestran una concentración en el área académica. En particular, la revista concentra la atención de investigadores y académicos.

El Director del IIG manifestó cierta extrañeza que el PNUD no mostrara interés por que estos productos se presentaran y fueran el fruto de una acción conjunta. A este respecto cabe destacar que ambos productos consumen recursos que en la actualidad son aportados por el IIG.

IV. PRODUCTOS DEL PROYECTO

A. BASE DE DATOS

El LAGNIKS contiene los siguientes componentes:

1. Base documental
2. Indicadores claves
3. Guías de lectura
4. Foros
5. Ayuda (capacitación)

La inserción de los recursos de estos componentes en el Banco de Datos se ha realizado a partir de un árbol jerárquico de categorías. Al inicio, el proyecto contó con lo realizado en el proyecto anterior (Sistema de Información Bolívar) y fue construido a partir de un árbol de categorías de análisis en cuatro niveles jerárquicos, conteniendo un total de 1200 categorías. Se estimó que esta clasificación era demasiado extensa, “construida con una orientación analítica muy detallada, demasiado exhaustiva”. Ello dificultaba la ubicación del material tanto para el seleccionador como para el usuario, dado que la información se consignaba en varios lugares y en muchos casos las categorías quedaban vacías o con muy escaso material. Para simplificar y mejorar el acceso de los usuarios al contenido del Banco de Datos, se tomó la decisión de acotar el árbol a 3 niveles jerárquicos y 80 categorías, comenzando por cuatro principales;

- i) Sistema político
- ii) Estado de derecho
- iii) Sociedad, economía y desarrollo
- iv) Entorno histórico y territorial

La construcción del árbol deriva del enfoque integral del IIG sobre la gobernabilidad, que requiere un tratamiento transversal. Se nos explicó que “el análisis de la gobernabilidad democrática está centrado en la institucionalidad; pero la institucionalidad no funciona en el vacío sino que se ubica en determinados entornos (jurídicos, económicos, sociales, etc.)”. Este enfoque obliga a cubrir numerosas áreas del conocimiento que en ocasiones se nos describió como “todas”. Van desde el entorno territorial e histórico hasta las dimensiones que habitualmente se inscriben en la demografía, el desarrollo económico y social y las propias de la ciencia política.

El adecuado funcionamiento de un árbol de esta naturaleza, para que aporte valor agregado, requiere una magnitud apreciable de recursos financieros y personal muy calificado para seleccionar material que se vincule con el enfoque integrado e identifique dentro del material seleccionado sólo o principalmente las partes que hacen referencia a ese vínculo dentro de la categoría conceptual correspondiente del árbol. De no contar con ellos, se corre el riesgo de dispersar recursos para reunir material que

otros bancos pueden ofrecer abundantemente, como los que existen hoy en áreas tales como la demografía, el desarrollo económico, el desarrollo social y la democracia.

En la actualidad la base de datos contiene alrededor de 4000 recursos, de los cuales 1800 aproximadamente son indicadores. El resto de los recursos son artículos, documentos, leyes, textos jurídicos, sitios web, programas y planes de gobierno, entrevistas, presentaciones en multimedia y reseñas de textos escritos en otros idiomas traducidas al castellano.

El propósito original del Banco de datos era atender a los actores actuales y potenciales de la gobernabilidad en América Latina, es decir, un público muy heterogéneo compuesto no sólo por operadores políticos o funcionarios, sino también por otros agentes tales como académicos, personal de organismos internacionales, organismos no gubernamentales y medios de comunicación.

Debe advertirse que la Base de datos está en construcción y la versión operativa actual sólo se instaló en junio de 2003 a título experimental y está sujeta aún a cambios. En la actualidad, cuenta con 1406 usuarios inscritos que se distribuyen de la siguiente manera:

- 497 educación, investigación y desarrollo
- 288 administración pública
- 147 asesoramiento
- 162 organismos jurídicos y asociativos
- 42 organismos extraterritoriales
- 270 otros

Las características de la distribución geográfica es la siguiente:

- 5 países latinoamericanos (Argentina, México, Perú, Chile y Colombia) superan los 100 usuarios y cubren más del 50% del total.
- 8 países latinoamericanos tienen cada uno menos de 25 usuarios y 6 entre 25 y 100.
- España tiene 137 (menos del 10% del total)
- Fuera de América Latina y España, hay 69

Es todavía prematuro construir un perfil del uso del LAGNIKS por el escaso tiempo que ha estado disponible y porque el software admite mejoras.³ El plan de difusión se encuentra en elaboración.

³ La fase de promoción y difusión de este componente se había iniciado al momento de efectuar la presente misión.

1. **Base documental**

La base documental se compone de alrededor de 1200 recursos distribuidos de la siguiente manera:

- i) Sistema político: 410
- ii) Estado de Derecho: 260
- iii) Sociedad, economía y desarrollo: 368
- iv) Entorno histórico y territorial: 125

Hay 6 países para los cuales hay entre 100 y 150 recursos. La mayoría cuenta entre 50 y 100 recursos, siendo la República Dominicana con 34 recursos el de menor dotación.⁴

Cada recurso, aparte del *link* al URL correspondiente, presenta una ficha técnica cuyos elementos fundamentales son un resumen y una apreciación crítica.

Un examen del material seleccionado muestra que es disímil la selección en términos del enfoque para las cuatro categorías del árbol. Para el “Sistema político” y el “Estado de Derecho” opinamos que la selección corresponde al enfoque en un porcentaje significativo. En cambio, para “Entorno histórico y territorial” y sobre todo para “Sociedad, economía y desarrollo”, la mayoría del material se refiere a tratamientos habituales de esas áreas. Por ejemplo, se incluyen datos demográficos producidos por el CELADE, documentos de análisis de indicadores económicos y sociales producidos por otros organismos internacionales, exámenes de informes de desarrollo humano, análisis de la magnitud y naturaleza de la pobreza, situación y perspectivas económicas de los países y análisis del mercado del trabajo, diferencias salariales y características socioeconómicas de la población.

En la categoría “Entorno histórico y territorial”, se han incorporado materiales tales como tablas de mortalidad, enfoques descriptivos de la historia y el desarrollo económico, descripciones geográficas, “divorcio y violencia doméstica en Costa Rica”, “Educación en Chile, evaluación y recomendaciones de política”, “El modelo económico y la cuestión social”, “El PIB del Uruguay”, “El sexo peligroso y la prostitución legal en Buenos Aires 1865-1955”, “Estudio centroamericano del transporte: plan maestro de desarrollo, puertos y transporte marítimo”.

Como ya se dijo, la selección se ajusta más al enfoque en las otras dos categorías. Existen, sin embargo, casos, cuya incidencia cuantitativa no ha sido estimada, que también parecen apartarse del enfoque. Por ejemplo, un examen de la desigualdad en Chile en términos macroeconómicos y de las propuestas neoliberales que han utilizado los gobiernos post autoritarios, o bien la relevancia de incorporar elementos sociodemográficos en el diseño y la gestión de políticas sectoriales.

⁴ Téngase presente que algunos recursos aparecen en más de un país.

Comprendemos la necesidad de contar con material de antecedentes y de entornos históricos, geográficos, demográficos, económicos y sociales, para realizar análisis que tienen como tema central el desarrollo institucional y la gobernabilidad. No obstante, la necesidad de ampliar el material disponible a estos recursos, significa un costo muy elevado para el mantenimiento y ampliación de la Base de Datos.

Para algunos artículos e informes, hemos notado que la apreciación crítica, a veces, es muy negativa desde el punto académico. No sabemos si los autores tuvieron oportunidad de enterarse y reaccionar antes de que se tomara la decisión definitiva de incorporarlos.

Llama la atención que en esta área con los componentes del árbol se ofrece la alternativa de acceder a una pestaña de indicadores cuyo número supera ampliamente al conjunto de indicadores claves. El costo y posibilidades de mantener esta amplia base de indicadores serán considerados más adelante.

2. *Indicadores claves*

En la primera etapa del proyecto, la Base de Datos incluyó un conjunto de alrededor de 1800 indicadores, en su absoluta mayoría extraídos de otras fuentes tales como organismos internacionales, centros académicos latinoamericanos y de países industrializados y organizaciones privadas. Cabe destacar que en la actualidad los indicadores en la Base de Datos alcanzan a poco más de 1500, de los cuáles alrededor de la mitad corresponden al área “Sociedad, Economía y Desarrollo”.

El mantenimiento de una Base de indicadores de esta magnitud y alcance presenta desafíos importantes. En primer lugar, la consistencia y actualización de los datos trae consigo la necesidad de garantizar, o al menos de comentar la compatibilidad teórica o conceptual de indicadores que provienen de distintas fuentes. Su actualización, además, requiere estar atento a los momentos en que las distintas fuentes actualizan sus bases ya sea por cambios de definición o de las estimaciones, las que en ocasiones afectan a toda la serie histórica. Ello impide actualizar sólo el último año. Los usuarios debieran contar con información sobre las fechas en que se actualizará el banco de datos, lo que puede hacerse parcial o totalmente. En esta circunstancia, los costos de asumir todos estos desafíos para más de 1500 indicadores, son cuantiosos.

Teniendo seguramente en cuenta estos elementos, el Comité Directivo instruyó al proyecto que limitase el número de indicadores a un universo reducido denominado “Indicadores Claves”. La reducción debía ser substancial en número y además selectiva con una concentración en el área de la dimensión política.

El proceso de reducción, que aún está en marcha, dio como resultado, a la fecha, un conjunto de 65 indicadores.

La distribución es la siguiente:

Sistema político, abierto en 7 subcategorías = 38 indicadores

Estado de Derecho⁵ = 7

Sociedad, economía y desarrollo = 22

Para cada indicador se ha preparado una ficha técnica que incluye una descripción de naturaleza metodológica y un comentario crítico.

El análisis de los indicadores claves muestra que se han construido sobre la base de la disponibilidad en fuentes ajenas. De aquí se derivan varios problemas que compiten con las ventajas de poner lo disponible al alcance del usuario.

1. En las áreas de Sistema Político y Estado de Derecho se hallan disponibles relativamente pocos indicadores y una parte significativa de ellos se ha construido bajo esquemas interpretativos distintos a los de este proyecto. Esto es en particular aplicable al caso de los índices que provienen de organismos privados norteamericanos, algunos de los cuales publicados por el Banco Mundial, que se han preparado mediante encuestas de opinión de sectores empresariales, destinados a guiar decisiones de inversores privados. En particular, en algunas áreas como Estado de Derecho y Administración Pública, estos indicadores representan prácticamente el total. Un ejemplo que ilustra acerca de la naturaleza de este tipo de indicadores es el “índice de libertad económica” publicado por la Heritage Foundation⁶. Este índice sintetiza un vasto conjunto de factores: corrupción, barreras no arancelarias al comercio, la carga fiscal del gobierno, el imperio de la ley, la carga regulatoria, las restricciones a los bancos, las regulaciones de los mercados laborales y las actividades en el mercado negro. En su descripción del indicador, la Heritage Foundation dice por ejemplo, que la carga fiscal del gobierno se incorpora teniendo en cuenta los impuestos y el nivel del gasto público. La tasa de impuesto que confronta un individuo es el “precio” pagado para poder ofertar un esfuerzo económico o realizar una iniciativa empresarial. Cuanto mayor el precio del esfuerzo empresarial, menos esfuerzo se materializará. Elevadas tasas impositivas desincentivarán a los individuos de perseguir sus objetivos en el mercado. Por su parte, el gasto público, medido como porcentaje del PIB, captura el verdadero costo del gobierno en una sociedad. Cuando un gobierno gasta dinero, usa recursos, alejándolos de la elección y objetivos privados. Esta postura, explican, adhiere a la concepción de Milton Friedman, quién cree que los gastos del gobierno son una medida completa de la carga del Estado sobre la economía. El tamaño del apetito del gobierno por recursos privados afecta tanto a la libertad económica como al crecimiento económico.
2. En el caso de los indicadores subjetivos, ellos no solo no coinciden con el enfoque sino que además se es poco explícito con respecto a ello. Si bien se incluyen en la

⁵ Dos indicadores de Estado de Derecho se incluyen también en Sistema Político.

⁶ Ver 2003 Index of Economic Freedom. William W. Beach and Gerald P. O’Driscoll, Jr. “Explaining the factors of the Index of economic freedom, Heritage Foundation, website.

ficha técnica comentarios sobre la naturaleza metodológica de los indicadores, los usuarios del LAGNIKS no reciben una advertencia suficientemente clara acerca de la naturaleza del enfoque que subyace bajo el indicador, y tampoco tienen fácil acceso al esfuerzo que han hecho los autores por explicar su significado,

3. Los usuarios carecen de indicadores que complementen la visión de agentes como los que han opinado en el ejemplo anterior, con la de otros que pueden tener opiniones distintas. Por ejemplo representativos de la opinión de la ciudadanía o de los consumidores, frente al comportamiento de la gran empresa. De hecho los usuarios no están advertidos de ello.
4. La escasez de indicadores en las áreas de Sistema Político y Estado de Derecho se ve al menos compensada por los indicadores del área Sociedad, Economía y Desarrollo. Sin embargo estos indicadores no apuntan a lo central del enfoque de la gobernabilidad, no creemos que constituyan el objetivo prioritario del LAGNIKS. están disponibles en otras páginas Web, y tienen costos de inclusión (con consistencia entre ellos) y mantención apreciables
5. Una parte importante de los “indicadores claves” en las categorías “Sistema Político” y “Estado de Derecho” son índices compuestos que resumen una gran cantidad de variables. Ello, como es sabido, dificulta la interpretación de los resultados dado que finalmente al usuario no le es posible identificar a qué obedecen los cambios en el índice y las diferencias entre países.

3. Guías de lectura

Las guías de lectura se definen en el proyecto LAGNIKS como “una consulta guiada de cómo abordar el análisis y la interpretación de un determinado tema de interés en materia de gobernabilidad democrática en América Latina, a partir de la información disponible en el sistema LAGNIKS”. El sistema ofrece para cada tema “una indicación de su relevancia para la gobernabilidad democrática” y una presentación de manera ordenada y sistemática de la información a través de la cual se pueda analizar e interpretar.

Los temas incluidos son seis⁷:

- i) gobernanza legislativa
- ii) descentralización
- iii) seguridad jurídica económica
- iv) cohesión interna de los partidos
- v) percepción de la democracia
- vi) eficacia y eficiencia judicial

⁷ Para la elección de las 3 últimas (que fueron desarrolladas durante la etapa de extensión del proyecto de abril a noviembre 2003) se consultó a las Oficinas del PNUD en los países.

Si bien en la presentación se estipula que las guías de lectura ayudarán a utilizar información de distinta naturaleza disponible en el sistema, en realidad el análisis se concentra en un conjunto muy amplio de indicadores no limitados a los indicadores claves.

De la lectura de la presentación de las guías, el lector debiera encontrar para cada tema, un examen de lo que el enfoque del proyecto implica para su tratamiento. Ello supone privilegiar ciertas categorías de análisis y explicar el alcance, las potencialidades y limitaciones que tiene el análisis en dicho tema y en el contexto latinoamericano. Ello requeriría una presentación capaz de guiar al usuario en el material disponible en el sistema y las áreas todavía no cubiertas.

En la versión actual, la presentación hace una enumeración de temas formales asociados al área, emitiendo juicios acerca de las orientaciones correctas e incorrectas de política. Tiene implícita una guía de acción frente a opciones de política que se suelen presentar en esa área aunque ellas no correspondan a las que se ofrecerían bajo el enfoque del proyecto. Por ejemplo, la descentralización se califica de “buena” pese a que descentralizar y aun establecer sistemas electorales locales puede ser negativo en un contexto de gobiernos locales autoritarios y con prácticas caudillescas y/o populistas. En algunos casos (ej. Eficacia y eficiencia judicial), se alerta acerca de que la guía sería una primera lectura ante todo descriptiva e inicial y que debería ser complementada con información de carácter nacional u otras investigaciones.

Luego de la presentación inicial, la guía se concentra en los indicadores. En la lista de indicadores prima el criterio de la disponibilidad, con una abundancia de indicadores descriptivos que en muchos casos son de difícil interpretación, en ocasiones de escasa relevancia y cuyo vínculo con el enfoque del proyecto no está expuesto. Además, en la ficha técnica, al describir los valores y ponderaciones del indicador, se toma explícita o implícitamente partido por lo que es adecuado, correcto o deseable, sin someter a un juicio crítico ese criterio. Por ejemplo, en “descentralización”, los indicadores premian a los países federales en detrimento de los unitarios, sin tener en cuenta la historia y el desarrollo institucional de los países, como tampoco de los resultados eficaces y eficientes de distintas formas institucionales.

B. CAPACITACIÓN

El Comité Directivo, y el PNUD en particular, asignan gran importancia a facilitar el uso del sistema LAGNIKS por parte de los actores de la gobernabilidad, mediante la implementación de un componente de capacitación. Para ello se llevaron a cabo talleres y se persiguió crear un sistema de capacitación a distancia.

Se llevaron a cabo talleres presenciales destinados a puntos focales de gobernabilidad de 4 oficinas del PNUD (en Barcelona, de 4 días de duración) y presentaciones ocasionales del sistema (ejemplo: Bolivia, con participación de la cooperación internacional y Paraguay).

Dos participantes del taller de Barcelona que fueron entrevistados transmitieron su visión sobre el objetivo que se perseguía. Uno entendió que estaba destinado a formarlos en la promoción del LAGNIKS en sus respectivos países. Debían en especial presentar el sistema a las instituciones públicas y privadas que trabajan en el área de gobernabilidad. Otro entendió que su primera tarea era ayudar a recopilar antecedentes de su país para que los usuarios nacionales encontraran esa información y por esa vía se interesaran en el sistema LAGNIKS.

El Coordinador Regional del Programa Regional transmitió a los RR un conjunto de actividades que debieran realizarse para aprovechar y fortalecer el LAGNIKS. Un elemento central era el establecimiento de un sistema de capacitación a distancia, que se complementarían con mecanismos tradicionales.

Requería en primer lugar trabajar con personas de formación tradicional, a las que personas que hubieran trabajado con el LAGNIKS entrenarían en encuentros regionales y subregionales. Luego entrenar a los llamados formadores de país que entrenarían a los nacionales.

Se nos informó que el RR de México envió las listas solicitadas. Desconocemos si el resto de los RR han conformado las listas de potenciales receptores de la calificación. En cualquier caso el sistema LAGNIKS no está aun terminado y como se explicará más adelante, a juicio nuestro, admite aún importantes mejoras.

El curso virtual se transformó en la ayuda interactiva introducida en el sistema LAGNIKS bajo la pestaña AYUDA. Este contesta en la actualidad 7 preguntas:

- ¿Cómo acceder a la información en LAGNIKS?
- ¿Qué resultados se obtienen?
- ¿Cómo se utilizan los indicadores?
- ¿Qué son y cómo se utilizan los indicadores clave?
- ¿Para qué sirve una guía de lectura?
- ¿Cómo puedo obtener ayuda adicional?
- ¿Es necesario registrarse en LAGNIKS?

Las respuestas a estas preguntas muestran un panorama que consideramos demasiado optimista, especialmente en torno a los indicadores y las guías de lectura.. En otras [partes de este informe se entregan opiniones que justifican esta última aseveración. A modo de ejemplo sobre los indicadores se dice que:

“Los indicadores ofrecen información cuantitativa sobre las principales temas que afectan a la gobernabilidad democrática en América Latina. Proceden en

su mayor parte de fuentes internacionales de reconocido prestigio, que cubren todos o varios de los países latinoamericanos.”

“En tercer lugar, la selección de indicadores responde a la concepción integral y multidimensional de gobernabilidad democrática en que se basa el proyecto LAGNIKS.”

Ni la cobertura ni la respuesta a la concepción integral del material coincide en muchas ocasiones con lo allí expresado.

Así en tanto no se introduzcan mejoras en lo sustantivo y en el contenido de las ayudas no parece recomendable iniciar la capacitación a través del sistema virtual.

A la vez como se explicara al comentarse el caso del PAGNIKS, la decisión de fortalecer el LAGNIKS por la vía de captación de información en los países supone resolver varios problemas del LAGNIKS, que aún están pendientes, y tomar decisiones en cuanto al uso de recursos adicionales.

En las reuniones con los expertos del sistema LAGNIKS hubo consenso en que un sistema bien montado permite entrenarse en su uso sin muchos otros elementos adicionales.

Se nos informó que este componente utiliza un porcentaje muy reducido del presupuesto del proyecto (menos del 5%), dado que esta actividad es reciente ya que el sistema LAGNIKS sólo estuvo disponible para su difusión en julio de 2003 y que aún está en elaboración.

C. DIAGNÓSTICOS INSTITUCIONALES

Se han llevado a cabo dos procesos de diagnóstico, en Paraguay (entre 2001 y 2002) y en Bolivia (comenzado en 2003 y actualmente en ejecución).

La evaluación de estos productos contempla dos aspectos: el contenido sustantivo de los mismos y el proceso de cooperación que ha tenido lugar. Esta misión de evaluación no profundiza sobre los aspectos sustantivos de los diagnósticos en la medida en que se prevé hacerlo por otro medio (Peer Reviews). Por lo tanto, el análisis se refiere en lo fundamental a los aspectos vinculados con la forma y el estilo con que fueron encarados por el PNUD y el IIG en relación con las organizaciones nacionales (gobierno y otros) y a los organismos internacionales presentes en el país.

El IIG atribuye a estas actividades un contenido y alcance que es necesario especificar. Las considera una herramienta para introducir una visión del tema que no está arraigada en la región y que es el fruto de la capacidad que se ha creado en el IIG entre 1998 y la actualidad. Implica introducir en el análisis consideraciones sobre los actores y sus vínculos con la institucionalidad y la estructura del poder. Permitiría superar una visión formal de la institucionalidad, facilitando el procesamiento de los

conflictos en un marco democrático, incorporando las relaciones entre el Estado, la sociedad y la cultura.

En este sentido, el IIG interpreta sus relaciones con el PNUD como de alianza estratégica en las que su papel es de carácter sustantivo y político y donde el PNUD aporta su posición como organismo de las Naciones Unidas, interlocutor de los gobiernos y las sociedades de los países y agente reconocido de cooperación para el desarrollo. Un examen del contenido y los procedimientos utilizados en la preparación de los diagnósticos ponen en evidencia esta visión del IIG.

El director del IIG ha explicado que el papel conceptual y político de los diagnósticos y la forma en que fueron ejecutados, constituyen una vía eficiente para conseguir la promoción de la reforma institucional y su incorporación en la agenda política.

Cabe recordar que en América Latina se han preparado numerosos diagnósticos sobre el proceso de desarrollo que más allá del enfoque empleado, contemplaban las reformas institucionales. En la actualidad y asociados al proceso de reducción de la deuda externa y de las iniciativas de superación de la pobreza, se han o se están preparando con el auspicio de Naciones Unidas, de los organismos de Bretton Woods, y del BID, numerosos programas en que el tema de la gobernabilidad y las reformas institucionales son temas relevantes.

1. Paraguay

La idea de realizar un diagnóstico institucional en Paraguay surgió de conversaciones entre el director del IIG y el Representante Residente del PNUD en ocasión de visitas del director vinculadas con actividades ajenas al proyecto. En dichas conversaciones se concluyó que, existiendo en Paraguay conflictos de naturaleza institucional de gran importancia, que eran tratados abiertamente por la prensa y que existía una muy buena relación entre el PNUD y el gobierno, un diagnóstico preparado con las capacidades del IIG, podría jugar un papel relevante en la instalación de mecanismos democráticos para el tratamiento de los conflictos.

El procedimiento utilizado fue preparar un documento de antecedentes sobre la base de la documentación disponible en el IIG y luego comenzar el trabajo de campo en agosto de 2001 (un mes) mediante una extensa serie de entrevistas (alrededor de 65) que incluyó a personas en puestos de alta relevancia en las áreas del gobierno, del Parlamento, de los partidos políticos, el sector empresario, la academia, la Iglesia y los medios.

La información reunida fue procesada en el IIG en Barcelona durante cinco meses y en febrero de 2002 se terminó una versión preliminar del diagnóstico. Se decidió presentar este informe preliminar mediante una conferencia de prensa citada por el Representante Residente del PNUD en la sede del Organismo.

El documento se recibió en Paraguay una semana antes en una versión anterior que se entregó a las autoridades del Gobierno. Una versión revisada fue traída a Paraguay por la misión del IIG y fue la que se distribuyó posteriormente. La conferencia de prensa fue muy concurrida pues el proceso de entrevistas había despertado gran interés. La difusión fue muy exitosa en términos de coberturas en los titulares de los principales diarios. Del “informe Prats” como lo denominó la prensa, se destacaron aspectos que resultaron ser altamente polémicos y en ocasiones citados fuera de contexto. Se pudo a la vez verificar que las autoridades de gobierno a las que se les había enviado el informe no lo habían leído. Se originó de esta forma una crisis que fue paulatinamente procesada por el PNUD y la misión, a través de entrevistas y sesiones en las que se explicó con mayor detalle el contenido, llegándose finalmente a acuerdos con el gobierno para una revisión del documento y la preparación de un “Libro Blanco” que contendría propuestas para avanzar en la reforma institucional.

Un examen del procedimiento utilizado pone de manifiesto tal vez la extrema confianza que el IIG tenía en su enfoque y en su capacidad operativa en el área política.

El Libro Blanco fue auspiciado por la Presidencia de la República y para garantizar la inclusión de puntos de vista de actores paraguayos se establecieron procedimientos acordados con la Cancillería. El PNUD cooperó con este proceso contribuyendo recursos financieros adicionales a los del proyecto RLA/00/013. El trabajo se presentó en conferencia de prensa el 16 de marzo de 2003.

El IIG ha manifestado que los hechos constituyeron un importante aprendizaje y llevaron a un procedimiento para la revisión del diagnóstico y el “Libro Blanco” en el que se amplió considerablemente la participación de expertos y políticos nacionales y a un proceso de consultas y de manejo de la difusión a través de la prensa mejor estructurados. Se utilizaron procedimientos tales como consultas previas a expertos y a líderes de todo el abanico político, la participación en grupos separados para evitar foros conflictivos de debate e información cuidadosa y en profundidad a la prensa sobre los contenidos. También se habría logrado la incorporación del tema de la gobernabilidad y la reforma institucional en prácticamente todas las fuerzas políticas significativas.

En cuanto al contenido del diagnóstico, se destaca que en el capítulo conceptual se presentan las bases teóricas del análisis, diferenciando la democracia, la gobernabilidad, el desarrollo institucional y el desarrollo humano con base en referencias bibliográficas (Douglass C. North, Michael Coppedge, Amartya Sen, entre otros). Luego se incluye un capítulo de desarrollo histórico donde se trata de identificar los “dependency paths” institucionales tales como la estructura agraria y la cultura indígena. Posteriormente se agregan capítulos sectoriales heterogéneos en términos de profundidad siendo, a nuestro juicio, el dedicado a economía el menos logrado. El lenguaje, en ocasiones, incluye tipos de calificaciones que podrían afectar a actores políticos vigentes tales como el Partido Colorado y que podrían llegar a crear obstáculos para un debate fructífero.

Una visita a Paraguay permitió someter a escrutinio las opiniones recibidas con relación al impacto del Diagnóstico y el Libro Blanco, y a los procedimientos empleados. Se realizaron 10 entrevistas a personas que fueran representativas de los grupos en que se deseaba tener impacto. Las principales opiniones y conclusiones que se pudieron extraer de dichas entrevistas fueron:

- i) El diagnóstico impactó sobretodo por el respaldo que Naciones Unidas daba a opiniones vastamente aceptadas por los medios de comunicación y los partidos de oposición en torno a las deficiencias de la democracia paraguaya y sus instituciones. Como ya se dijo, al momento de su lanzamiento prácticamente nadie había leído el documento. Esta situación se mantiene. De los entrevistados, excluyendo a una colaboradora del equipo, sólo uno manifestó haberlo leído por completo. El resto confesó no haberlo leído o haberlo hecho muy parcialmente. Como verificación de la naturaleza de la lectura, consultados acerca de la naturaleza del enfoque o su particularidad, solo quién lo había leído habló por ejemplo del “path dependency” y la gran mayoría del resto desconocía la categoría. No obstante, existía antes del informe y existe hoy conciencia de factores destacados en el diagnóstico, tales como el clientelismo político, su raigambre histórica, y su actual vigencia en los partidos tradicionales.

- ii) Existe reconocimiento de la calidad intelectual del Director del IIG y por esto se le atribuye seriedad al Diagnóstico. Algunos le reconocen el mérito de haber reunido por primera vez temas dispersos y haber definido con mayor precisión el concepto la gobernabilidad. Las entrevistas que realizó el grupo del IIG fueron apreciadas como un espacio de diálogo no usual, en especial frente a un medio académico que la mayoría califica de muy débil.
- iii) La mayoría destaca la ausencia de documentos de divulgación, de resúmenes ejecutivos orientados a distintos públicos. Las reuniones posteriores realizadas con partidos políticos, autoridades de gobierno, y organismos no gubernamentales solo paliaron temporalmente este vacío.
- iv) La ausencia de contrapartes activas paraguayas como coautoras del diagnóstico fue indicada como tal vez el eslabón más débil del proceso, en relación con la sostenibilidad del esfuerzo sobre gobernabilidad en Paraguay.
- v) El Libro Blanco, si bien tuvo menos impacto en los medios de difusión que el diagnóstico, tuvo una mayor penetración en los actores de la política y de la sociedad civil. Había sido leído con distinta profundidad por la mayoría de los entrevistados. Los asociados al quehacer político destacaban las propuestas que más interesaban a sus particulares convicciones e intereses. Se lo consideraba un documento de referencia útil.
- vi) Para un partido político, el Libro Blanco había sido una referencia de gran importancia a la hora de preparar la plataforma electoral.
- vii) Una parte de los entrevistados criticaron lo que para ellos era su desapego a una interpretación del trasfondo que subyacía a la situación que las medidas o reformas expuestas pretendían modificar. Esto ponía en evidencia la falta de nexo con el diagnóstico o si se quiere, la natural reacción de quién lee el Libro Blanco sin haber leído el diagnóstico. En ese sentido, algunos lo calificaban de listado formal de medidas, sin ningún examen de viabilidad. Este hecho pone en evidencia que la presentación al Libro Blanco de Joan Prats fue leída superficialmente o bien no se le asignó la importancia que tiene. El proceso de elaboración y enriquecimiento que propone, tiene al parecer pocas probabilidades de éxito en ausencia de socios paraguayos que lo asuman como propio.

Durante la visita a Paraguay se sostuvieron dos reuniones de trabajo con el equipo que elabora el sistema de información y conocimiento PAGNIKS. Este sistema actualmente en etapa de elaboración comparte la mayoría de las características ya comentadas del LAGNIKS. Están trabajando activamente en la recopilación de material documental e indicadores del Paraguay

Han incorporado artículos de la Revista Paraguaya de Sociología que no estaban disponibles en Internet y de otros centros de sociología. A la vez han incorporado material de otros sitios Web de Paraguay. Entre mayo y octubre del 2003 se habían preparado alrededor de 180 fichas técnicas. Además difunden otros materiales del PNUD que se consideran afines al tema de gobernabilidad. La afinidad del material con el enfoque de gobernabilidad del IIG no ha sido un elemento central en la selección del material. En cuanto a indicadores han incorporado datos de los resultados electorales con amplia distribución geográfica que produce el Tribunal Superior de Justicia Electoral, datos del Censo de Población y Vivienda, y datos económicos provenientes de otros sitios Web, primando el criterio de disponibilidad. A la fecha de la visita se habían recopilado alrededor de 1100 indicadores, sin haberse abordado aún una política de actualización o de análisis de la compatibilidad de los indicadores originados en distintas fuentes. Se organizó también un concurso de ensayos sobre la gobernabilidad democrática que tuvo una nutrida participación.

De la conversación quedó en evidencia que no se había prestado atención suficiente a los desafíos que implica mantener una base de indicadores en términos de su compatibilidad cuando provienen de distintas fuentes y de los costos de actualización. El examen de otros sitios Web era aún incipiente. No obstante, habían avanzado apreciablemente en el procesamiento de documentos, descuidando en algún grado la concentración en el tema de la gobernabilidad. El Sistema, que ya está disponible para los usuarios, ha cambiado de nombre por el de IGOPY, lo que parece un avance con respecto al nombre anterior. No ha resultado hasta ahora posible producir efectos en términos de producción de indicadores de gobernabilidad a nivel nacional y regional, hecho que no debe extrañar por el estado de producción de indicadores con un enfoque de gobernabilidad democrática del proyecto central en evaluación.

El equipo, muy motivado por su trabajo, demostró un gran interés por abordar la estructura de costos, la posibilidad de concentrarse en temas donde puedan aportar mayor valor agregado, establecer enlaces en áreas que no son de su especialidad, identificar otros sitios Web en Paraguay y por iniciar la búsqueda de socios potenciales en Paraguay. Se destacó lo complejo que resulta por ahora introducir cambios en la organización del Sistema pues los mismos deben ser incorporados por el IIG.

2. *Bolivia*

El diagnóstico institucional de Bolivia habría incorporado las lecciones aprendidas en el caso Paraguayo, lo que ha significado cambios tanto de orden sustantivo como en los procedimientos aplicados.

El origen del estudio se encuentra en el interés del PNUD y de la Generalitat de Cataluña en Bolivia, por ser un país andino con problemas de carácter institucional. Siguiendo el procedimiento de Paraguay, se preparó en Barcelona una recopilación de

material pertinente y se realizó una primera misión de un equipo del IIG por un mes a Bolivia a fines de 2001. Se realizaron entrevistas y luego, una vez en Barcelona, se redactó un documento preliminar. El IIG contrató a tres destacados analistas bolivianos que cubrían diferentes especialidades y también el espectro político y con ellos se realizó en Barcelona un seminario en abril de 2002 a fin de recibir comentarios para luego escribir una nueva versión provisional del diagnóstico.

Por motivos ajenos al caso boliviano el trabajo se interrumpió hasta agosto de 2003, cuando el PNUD solicitó una nueva misión a Bolivia del equipo del IIG en relación con la Vicepresidencia de la República. Tanto el Representante Residente del PNUD en Bolivia como la DRALC insistieron sobre la necesidad de que se realizara un proceso de revisión, actualización y socialización del documento preliminar. A ese fin, la Oficina de Campo del PNUD contribuyó con recursos adicionales propios. Es así que la misión: (a) organizó talleres con participación de expertos y académicos bolivianos para presentar el diagnóstico y facilitar la discusión consiguiente; (b) asesoró al Vicepresidente y a la recientemente creada Secretaría de Desarrollo Institucional en la estrategia de reforma institucional del país.

Los talleres se realizaron por sectores. Por ejemplo, se llevó a cabo un taller sobre historia con historiadores y otro sobre Estado de Derecho con especialistas en la reforma judicial.

El asesoramiento en políticas con el Vicepresidente supuso participar en una reunión con todos los partidos políticos convocada por aquél en la que el director del IIG expuso propuestas de reforma institucional.

Un hecho significativo es el discurso del Vicepresidente del día 6 de agosto (aniversario patrio) donde éste manifestó la necesidad de la reforma institucional lo que constituiría una demostración del status político que había adquirido el tema.

Se prevé que el informe preliminar corregido será entregado en noviembre o diciembre para su consideración por parte del PNUD y las autoridades y se prevé preparar una edición resumen de 60 páginas para divulgación.

La representación del PNUD en Bolivia estimaba a fines de octubre que el proceso de socialización del informe no ha sido suficiente y que debe realizarse un esfuerzo mayor para lograr la propiedad de los contenidos y propuestas por parte de las instituciones bolivianas. Además, la crisis política reciente y los cambios de autoridades consiguientes exigirán una nueva revisión del informe y una nueva estrategia de acción, teniendo en cuenta también la decisión del gobierno sobre cuáles serán los nuevos canales y contraparte del proyecto.

V. LA ESTRATEGIA DE ALIANZAS

El IIG ha entregado una lista de 41 organizaciones con las cuales mantiene relaciones asociadas a su actividad (Ver anexo). Una revisión de la lista muestra su

heterogeneidad pues va desde oficinas de campo del PNUD (por ejemplo, en Argentina) hasta el World Bank Institute, pasando por numerosas universidades y centros de investigación latinoamericanos. El director del IIG nos ha manifestado que no se trata de organizaciones con las que se tengan alianzas proactivas, que las relaciones son de muy distinta naturaleza y que el principal objetivo común es el interés en participar en las actividades de la Escuela Virtual de Gobernabilidad que auspicia el IIG. A la vez, algunas de ellas utilizan y difunden productos del proyecto. El director del IIG nos transmitió la existencia de un convenio con el INTEC de la República Dominicana en el que se explora la posibilidad de realizar un diagnóstico institucional y otras iniciativas para organizar en el futuro actividades de formación (ej. La Federación de Universidades Privadas del Paraguay). Salvo estos casos, la mayoría de las organizaciones de la lista incluida en el anexo no se corresponde con lo que en la nomenclatura del PNUD son socios para contribuir a los efectos de un proyecto. El director del IIG nos destacó la importancia de tener socios que garanticen la sostenibilidad.

En la etapa actual de ejecución del proyecto, de tener éxito la incorporación del enfoque del proyecto a la agenda política de los países se estarían creando las condiciones para establecer alianzas con organismos nacionales de Paraguay y Bolivia. Por otra parte, las negociaciones para establecer sistemas nacionales de Bancos de Datos, debieran sustentarse en asociaciones con organismos nacionales (lo que incluye necesariamente la participación de las oficinas de campo respectivas del PNUD). Como ya se mencionó a propósito del PAGNIKS de Paraguay el potencial de estos sistemas de bancos de datos depende en parte del aporte que puedan hacer especialistas en el tema de gobernabilidad democrática en términos de crear indicadores que respondan a ese enfoque. Es posible que como resultado del proyecto PRODDAL ese potencial se fortifique.

Tanto el Director del IIG como el PNUD han manifestado que existen posibles alianzas con donantes tales como la Unión Europea, el BID y la CAF, que estarían interesados en establecer actividades conjuntas para el aprovechamiento del sistema LAGNIKS. Existe también consenso en que para materializar esas alianzas es necesario demostrar que los productos generados, y a mantener, sean utilizados por actores con poder de decisión y se establezcan garantías de sostenibilidad.

VI. COORDINACIÓN CON OTRAS INICIATIVAS

Consultado el IIG sobre sus relaciones con otros proyectos del PNUD en el área de gobernabilidad, nos manifestaron que en el último año, objeto principal de esta evaluación, sólo han participado en una reunión en Costa Rica celebrada en febrero de 2002, con el fin de que cada uno de los proyectos expusiera sobre el alcance y contenido de sus tareas centrales en el área de gobernabilidad y su grado de ejecución. No obstante, ni en esa reunión, ni ninguna otra actividad fueron programadas para la coordinación del sistema LAGNIKS con otros programas o proyectos del PNUD. El director del IIG nos manifestó que en el comienzo de las

actividades conjuntas entre el PNUD y el IIG, éste último participaba activamente en la discusión de las iniciativas del PNUD en esta área pero que este tipo de colaboración ya había cesado en el año 2000.

Consultados los expertos del proyecto de desarrollo democrático (PRODDAL), confirmaron que en su tarea no había existido coordinación con el proyecto LAGNIKS y que por la naturaleza de los indicadores que estaban preparando, aquellos contenidos por el proyecto LAGNIKS, especialmente en el área política, no les resultaban de utilidad. Más aún era la inexistencia de indicadores basados en un enfoque útil para la gobernabilidad democrática en América Latina uno de los motivos que justificaban las tareas de PRODDAL en indicadores.

VII. EFECTOS DEL PROYECTO

El proyecto se propone contribuir al fortalecimiento de las capacidades de gobernabilidad democrática para el desarrollo humano en Latinoamérica, facilitando el acceso a información y conocimiento pertinentes. La misión no cuenta con una batería de indicadores que permiten medir el avance de los logros del proyecto comparados con la línea de base al año 2000, en términos de las capacidades de gobernabilidad democrática en la región.

Existen sin embargo, algunos indicadores referidos a los productos, fundamentalmente de la facilitación del acceso a información y conocimiento provistos mediante las modernas tecnologías de la información y comunicación. Por otra parte, como se explicó por ejemplo en los apartados de Paraguay y Bolivia, la misión ha recurrido a información cualitativa proporcionada por los entrevistados sobre las relaciones entre los productos del proyecto y los efectos perseguidos.

En la visita a Barcelona no fue posible entrevistar a funcionarios de la Generalitat de Catalunya vinculados con el proyecto, debido a que éstos cumplían fuera de la Sede tareas de sus funciones. No obstante se nos hizo entrega de una comunicación de la Generalitat que anexamos.

Cabe consignar que debido a que los productos del proyecto LAGNIKS que hemos debido evaluar se terminaron recientemente o están todavía en proceso de producción, resulta altamente improbable que hayan gestado los efectos perseguidos, los que podrán generarse en un plazo intermedio.

Partimos del problema de fondo, es decir, los efectos sobre la capacidad de gobernabilidad democrática y situados en el marco más amplio que aquél definido en la revisión substantiva del proyecto. Hemos examinado los efectos de las tareas de promoción (“advocacy”) a través de la lista “governance” y la página web del IIG.

En este sentido, hemos identificado:

- i) Un crecimiento de número de usuarios de la lista governance y de la página web del IIG.
- ii) Un crecimiento del número de solicitudes de publicación de artículos en la Revista Instituciones y Desarrollo o inclusión de documentos en la Base Documental por parte de usuarios latinoamericanos.

Por otra parte, en las entrevistas, hemos recogido opiniones acerca del efecto de promoción ("advocacy") gestado por los procesos de diagnóstico realizados en Paraguay y Bolivia, que se comentó más arriba. Ellos serían:

- i) El interés evidenciado por líderes políticos, académicos o de medios de comunicación por el contenido de los diagnósticos y el Libro Blanco.
- ii) El interés por participar en la confección de documentos a través de comentarios o en los talleres de difusión y debate.
- iii) La incorporación del tema de la gobernabilidad en los programas políticos de los partidos políticos o en las agendas de autoridades gubernamentales.

Naturalmente, en relación con ese efecto, no resulta posible para la misión valorarlo más allá de la credibilidad que nos merecen los entrevistados, como asimismo garantizar que algunos de estos efectos se hayan originado en las actividades del proyecto.

La falta de alianzas consolidadas con agentes nacionales dificulta la sostenibilidad de los efectos o su ampliación una vez terminado el proyecto.

VIII. ASPECTOS FINANCIEROS

El costo del proyecto es un total de US\$ 2.183.354 de los cuales el PNUD ha aportado US\$ 1.183.354 y la Generalitat de Cataluña US\$ 1.000.000. Debe consignarse que hubo contribuciones adicionales paralelas del PNUD al proyecto de Paraguay vinculado con la producción del Libro Blanco y la instalación del PAGNIKS por parte de la sede del PNUD y la oficina de campo y también recursos adicionales aportados por la Oficina del PNUD en Bolivia.

El costo estimado de la elaboración de la base de datos LAGNIKS accesible on-line a lo largo del desarrollo del proyecto (1 de septiembre 2000 – abril 2002, abril-noviembre 2003) asciende a 980.000 euros.

El costo estimado de la prestación de servicios de promoción ("advocacy") en la primera fase del proyecto (noviembre 2000 – abril 2002) ha sido de 585.000 euros.

En relación con los costos, pudimos constatar que el IIG no tenía aún disponible una estimación de algunos componentes importantes de la base de datos. Así por ejemplo, la capacidad mensual de procesar artículos para la base documental o en su defecto, el costo marginal de ampliación de la capacidad de procesamiento de artículos para la base documental, no estaba disponible. Tampoco se tenía una idea precisa de cuál era el costo de mantener actualizados los indicadores que se extraían de fuentes externas al IIG. Tampoco pudimos ver un programa claro de fechas de actualización de los indicadores. El único costo agregado que estuvo a nuestra disposición fue la estimación de lo que costaría mantener por un año las tareas actuales del LAGNIKS en Barcelona y que ascendían a 330 o 490 mil euros dependiendo del alcance que se quiera dar al trabajo.

IX. CONCLUSIONES

A. LOGROS Y DEBILIDADES

1. El proyecto ha proseguido la construcción de un enfoque conceptual de la gobernabilidad democrática en el IIG, que pone énfasis en el desarrollo institucional y la consideración integral y transversal de sus vínculos con factores de orden político, económico, social y ambiental. Este enfoque se presenta en artículos y documentos y, en particular, en los diagnósticos institucionales realizados en los casos de Paraguay y Bolivia.
2. Uno de los productos principales del proyecto ha sido el establecimiento de un sistema electrónico virtual de información y conocimiento de la gobernabilidad democrática (LAGNIKS), expandiendo los esfuerzos realizados en un proyecto previo. Se cambió el diseño del sistema y se construyó una extensa base de datos que contiene una base documental, un conjunto amplio de indicadores, indicadores claves y guías para el análisis en 6 campos de la gobernabilidad. La versión del LAGNIKS publicada en una página Web, con eslabón con la página Web del IIG, no es la definitiva y experimentará todavía algunos cambios, previéndose completarla antes del fin del proyecto (30 de noviembre de 2003).
3. La base documental abarca un conjunto de recursos documentales (artículos, documentos, textos jurídicos, sitios Web, etc.), clasificados en las subcategorías de un árbol jerárquico organizado con base en cuatro categorías básicas. Si bien se ha hecho un esfuerzo en seleccionar por calidad, un problema principal es que la base abarca recursos, particularmente en las categorías de “Entorno histórico y territorial” y “Sociedad, economía y desarrollo”, que no se relacionan directamente con el enfoque del IIG. Aún si se piensa que serían útiles para un análisis cruzado con otros recursos dedicados al desarrollo institucional, en dichas áreas estas bases documentales compiten en desventaja con múltiples bases especializadas que están disponibles en Internet. Otro tanto sucede cuando en las áreas Sistema Político y Estado de Derecho, LAGNIS selecciona recursos documentales no directamente relacionados con el enfoque.

4. Otro componente de la base de datos son los indicadores que en número de 1800 se clasifican en las categorías del árbol jerárquico. Aquí tampoco existe compatibilidad plena con el enfoque del IIG. Se han incorporado índices compuestos que reflejan posiciones conceptuales heterogéneas, en muchos casos provenientes de fuentes privadas cuyo objetivo es medir las oportunidades de inversión y cuya aplicación es de difícil lectura. Aunque el sistema incluye una ficha técnica donde se aclara el alcance y característica de cada indicador, en general el contenido de la ficha no es suficiente para advertir al usuario sobre el significado de utilizar el indicador respectivo como evaluador de la gobernabilidad democrática.

5. En cuanto a los indicadores claves, les cabe las mismas consideraciones que se hicieron respecto a los indicadores en general, en la medida en que la selección se ha efectuado según la disponibilidad en fuentes ajenas y hay pocos indicadores sólidos afines al enfoque en las categorías “Sociedad Política” y “Estado de Derecho”.

6. Las guías de lectura quizás constituyen el componente más débil del sistema. A pesar de que su objetivo sería ayudar a los usuarios en el manejo de algunos temas, dos factores conspiran contra esa finalidad: (a) las guías se basan fundamentalmente en el conjunto amplio de indicadores (no se restringen a los indicadores claves), los que a su vez se limitan a los disponibles, en su mayoría de carácter descriptivo; (b) las presentaciones conceptuales se basan en modelos simples, principalmente descriptivos, alejados del enfoque del IIG, aunque se especifique que podrían constituir sólo una primera aproximación al tema. En realidad la guía debería ayudar al usuario a acercarse al enfoque como lo pretenden los capítulos temáticos de los diagnósticos institucionales que realiza el propio IIG.

7. Los diagnósticos realizados en Paraguay y Bolivia buscan presentar un análisis exhaustivo del desarrollo institucional de un país, según el enfoque histórico, comprehensivo y transversal del IIG. Si son utilizados para estimular el debate pueden contribuir con un punto de vista. Sin embargo, su utilización para la acción política, particularmente en países con alto nivel de conflicto o en situación de crisis, requiere un importante trabajo adicional de índole político: una estrategia apropiada de acción. En efecto, el traslado directo de un enfoque teórico, aun cuando plenamente justificado, al campo de la acción política, requiere construir una estrategia de acciones que tengan en cuenta los beneficios, costos, repercusiones y la reducción posible de incertidumbre, una selección de prioridades y el uso de metodologías especializadas de aproximación.

8. El proyecto ha establecido asociaciones por convenio con organizaciones latinoamericanas, con predominio de instituciones académicas. Las relaciones son heterogéneas y se dan principalmente donde el motivo principal del vínculo, aparte de aquel del Proyecto, está en el área de la escuela virtual de gobernabilidad que ha organizado el IIG y en publicaciones. Los vínculos asociados al Proyecto son más estrechos en los casos de los países donde esta ha realizado diagnósticos

institucionales (Paraguay, Bolivia), pero no muestran ni suficiente interacción ni sostenibilidad.

9. En la medida en que el sistema LAGNIKS es todavía preliminar y por lo tanto no se ha efectuado una campaña para promocionarlo, no se ha considerado pertinente juzgar cómo los usuarios lo utilizan y con qué objeto. Las contribuciones del proyecto al efecto, es decir, fortalecer la capacidad de gobernabilidad democrática en América Latina, se han dado principalmente en el campo de la promoción (“advocacy”) mediante la difusión a través de la lista “governance” (que llegó a reunir 45-50.000 miembros) y publicaciones reales o virtuales (Página Web del IIG), tanto por parte de miembros del equipo del proyecto como de autores latinoamericanos o de centros académicos europeos o norteamericanos. Así, se han promovido ideas y debate sobre temas de gobernabilidad democrática, tales como democracia, desarrollo institucional, estado de derecho, descentralización, desarrollo urbano, partidos políticos y economía, vinculados con el desarrollo.

10. A excepción de algunas presentaciones en reuniones organizadas por el PNUD, el proyecto no ha coordinado sus actividades con otros proyectos del PNUD en el área de la gobernabilidad. Los trabajos de diagnóstico en los países se han llevado a cabo en contacto con los respectivos representantes residentes del PNUD.

B. DESAFÍOS

Esta evaluación ha identificado tres desafíos que el proyecto debe enfrentar en el futuro próximo para potenciar el uso de su capacidad y aprovechar más intensamente sus ventajas en sus áreas de especialización.

1. Transferencia a América Latina. El primer desafío es transferir a América Latina sus capacidades en el área de gobernabilidad democrática. El PNUD, junto a la Generalitat de Cataluña, ha financiado la creación de un Instituto cuya sede se encuentra en Barcelona. Fuera del marco formal del proyecto, el IIG lleva a cabo actividades en Cataluña y otras de vasto alcance tales como los cursos a distancia, que constituyen hoy parte apreciable de su quehacer y financiamiento, a punto tal que en términos de recursos para su subsistencia y expansión el IIG se declara hoy independiente en alto grado de los fondos del PNUD. La vocación latinoamericana del IIG se manifiesta en tres grupos de productos: los que son fruto de los aportes del PNUD en una primera etapa terminada el año 2000 y que hoy el IIG auto sustenta, su participación en eventos académicos, profesionales y políticos asociados a la gobernabilidad en América Latina y los productos de una segunda etapa, a la que se refiere esta evaluación, cuyo auto sustento debe demostrarse, en especial la preparación de diagnósticos o planes nacionales. En este caso, la creación de una capacidad en Barcelona con vocación latinoamericana, con escasos socios interactivos en la región, no bastaría por sí sola y sin aportes externos para materializarse sosteniblemente en un número significativo de actividades en América Latina, pero sí podría volcarse al ámbito catalán, español o europeo. Por ello el IIG, con el posible apoyo del PNUD enfrenta el desafío de asociarse interactivamente con instituciones

latinoamericanas, para que la región pueda aprovechar la capacidad que se creó con el apoyo del PNUD y la Generalitat.

2. Definición de los productos del IIG. El segundo desafío es definir con mayor claridad el contenido de los productos del IIG, el papel que jugará en el plano político y los procedimientos que utilizará en América Latina. Permitiría así al PNUD cooperar en la esfera de su accionar en aquellas actividades que le son propias y se encuadran en sus prioridades, tomando como referencia central en los países y en la Región los Marcos de Cooperación acordados con los Gobiernos y aprobados por la Junta Ejecutiva del PNUD. El IIG se ve a sí mismo como un organismo que ha creado una capacidad para diagnosticar la situación de un país, región u otro ámbito territorial, con un enfoque que permite juzgar las posibilidades y obstáculos de una gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Para el caso latinoamericano están convencidos que nunca antes hubo un análisis que incluyera lo institucional, entendiendo esta última categoría en un sentido amplio, propio del propuesto por Douglass C. North. Esta capacidad los sitúa, a su juicio, en una posición privilegiada para promover e instaurar en la región el tema de la reforma institucional. Para lograrlo manifiestan tener vocación política y su acción es propia de la de un agente que actúa en lo político, como lo haría por ejemplo un instituto de investigación de un partido político. Esto plantea al PNUD el problema de cómo incorporar las posturas y propuestas del IIG en su cooperación con un país, dado que, obviamente, planes o programas de acción pública que firma el IIG no tienen el mismo significado si llevan el auspicio del PNUD. Por ejemplo el Libro Blanco para la Reforma Institucional del Paraguay contiene propuestas que implican opciones políticas muy concretas⁸. Este ejemplo ilustra el desafío que enfrentan el IIG y el PNUD para definir la naturaleza y procedimientos a seguir. Lógicamente las propuestas sobre reformas constitucionales, sistemas electorales, de organización de un sistema judicial o sobre partidos políticos se insertan en el quehacer político contingente asociado a los acuerdos o discrepancias de los partidos o agentes políticos. Mas aún, la naturaleza concreta de lo propuesto, a veces no se deduce directamente del enfoque propio del IIG. En el caso concreto del Paraguay actores entrevistados en esta evaluación no lograban establecer vínculos entre el enfoque del diagnóstico y las propuestas concretas en muchas áreas. No se trata de negar el aporte de los expertos en las áreas respectivas, sino saber si la capacidad específica del IIG se limitará a la instalación del tema o incluirá su seguimiento en cuanto a la movilización de recursos, la aprobación legislativa, etc. La presencia activa de socios nacionales facilitaría mucho la división de funciones y evitaría la imagen de un equipo restringido a especialistas del exterior. Al aclarar la naturaleza y alcances que quiere imprimir a sus actividades en América Latina, el IIG facilitará enormemente las decisiones que el PNUD pueda tomar para potenciales acciones conjuntas.

3. Definir mejor el alcance de las actividades del IIG. El tercer desafío es limitar con mayor claridad el alcance que impone a las actividades del IIG la naturaleza del

⁸ A modo de ilustración, las propuestas se inician con una fórmula concreta para el caso que se produzca la doble acefalía para por la ausencia del presidente y el vicepresidente, consistente en darle un carácter transitorio a la sustitución y establecer la convocatoria de elecciones presidenciales y vicepresidenciales.

enfoque. Se le califica de integrador, pues incorpora desde el análisis territorial e histórico, hasta lo económico, social, político y demográfico. Si bien es nuevo y único, puede iluminar e incorporar el quehacer de los expertos en numerosas disciplinas. Este carácter tiñe la mayoría de los productos del proyecto, y se nos ha ilustrado con la frase “todo para todos”. Por ello el árbol jerarquizado que rige las bases de datos tenía originalmente alrededor de 1200 categorías. El público usuario es bajo esta postura amplísima, pues cubre a la mayoría de los actores políticos y a numerosas ramas de la academia. De allí la dificultad de limitar contenidos y público potencial. Para valorar las consecuencias prácticas de esta postura medítese que a la fecha la base conceptual del LAGNIKS incluye 1200 documentos, fruto de mucho trabajo. Con ello o bien habría un documento por categoría o muchas de ellas estarían vacías. Es cierto que el Comité Directivo ha instruido acerca de la necesidad de priorizar. No obstante la postura de no dejar campos ni usuarios fuera sigue estando presente. De allí que resulta imprescindible enfrentar el desafío de concentrarse en aquello en que se aporta mayor valor agregado y recurrir a socios que se encarguen del resto, En sentido amplio cubre desde limitar el área sustantiva de las actividades a la dotación de técnicos e incorporar explícitamente a instituciones en otras áreas, a limitar las áreas en que se procesarán documentos, a reforzar el carácter especializado de las fichas técnicas, y aumentar los enlaces a páginas Web en vez de intentar incorporar indicadores en todas las áreas.

X. RECOMENDACIONES

1. La capacidad del IIG establecida en Barcelona debe transferirse en mucho mayor grado que en la actualidad a América Latina. El IIG ha demostrado poseer capacidad en sus actividades en Cataluña y en el área de formación, lo que lo ha llevado a su virtual autofinanciamiento.
2. El IIG ha manifestado su convicción acerca de la utilidad de su capacidad para América Latina. Los efectos en Paraguay y Bolivia no pueden juzgarse con certeza hoy, como tampoco puede hacerse con aquellos del LAGNIKS (de reciente instalación en Internet y en período de finalización), por lo que es imprescindible encontrar socios latinoamericanos que vean en estos productos un punto inicial valioso para reforzar su acción en el área de gobernabilidad. Este informe contiene otras recomendaciones que persiguen hacer más competitivos los productos.
3. El logro de una transferencia sostenible requiere establecer alianzas interactivas con instituciones que sean sus socios latinoamericanos, fijando objetivos comunes y bases de sostenibilidad. El logro de estas alianzas sería la mejor prueba de la capacidad alcanzada por el IIG en el área de la gobernabilidad democrática.
4. Estas sociedades deben contemplar una contribución de recursos por parte de los socios u otras fuentes nacionales. Este logro confirmaría el efecto que han tenido los productos, y dada la naturaleza de las capacidades del IIG, constituirían la mejor expresión de la buena “comercialización” de sus productos.
5. Esas sociedades se establecerán con toda probabilidad para llevar adelante actividades asociadas a la gobernabilidad democrática. El PNUD debiera cooperar

con el IIG en la identificación de esas potenciales actividades y de esos socios latinoamericanos. A este respecto, los grados de complementariedad con las actividades de otros proyectos del PNUD en el área, tales como el PRODDAL debieran examinarse, especialmente en términos de enfoques, y de indicadores que respondan a esos enfoques.

6. La incorporación de una gobernabilidad democrática para el Desarrollo Humano en la agenda política de los países latinoamericanos es una tarea de largo aliento. De allí que los aspectos gerenciales, los procedimientos operacionales en el área política, los costos de mantención de un sistema como el LAGNIKS deben recibir una mayor atención.
7. Lo gerencial debiera tener presente los recursos con que se cuenta y su grado de especialización a la hora de emprender tareas de tal amplitud temática como los diagnósticos. La experiencia demostró la necesidad de buscar especialistas fuera del IIG para capítulos centrales. La elección de especialistas se concentró en un área geográfica, lo que supone alguna falta de previsión que hubiera permitido ampliar las fuentes de contratación. La utilización de socios parece una vía más eficiente y sostenible que el hacer el esfuerzo en soledad. A la vez, el diagnóstico no se pensó como un ejercicio para hacerse una vez, sino como el inicio de una reflexión en el tema orientada por un enfoque. El IIG no parece haber tenido suficientemente en cuenta los aspectos gerenciales de la sostenibilidad de ese esfuerzo.
8. Los procedimientos del IIG en actividades que lindan, o son parte de lo político, debieran continuar la senda de aprendizaje del Libro Blanco de Paraguay y del diagnóstico Boliviano en plena ejecución. La creciente participación de los nacionales, el proceso de dialogo con los gobiernos, la utilización de la experiencia del PNUD, entre otras medidas, parecen necesarias para una institución no nacional que incursiona en el quehacer político interno. La aparición de socios nacionales constituye una clara consolidación de este proceso de aprendizaje.
9. Las nuevas actividades pueden realizarse con o sin el PNUD como responsable de los productos. De realizarse con la participación del PNUD los productos debieran encuadrarse en los márgenes que son propios de las Naciones Unidas, tales como los de promoción (“advocacy”), conocimiento, buenas prácticas y diálogo de políticas. Por lo contrario y a modo de ejemplo, no debieran contener calificaciones asociadas a la acción de los actores políticos en la contingencia.
10. Los costos de mantención y actualización del LAGNIKS son considerables, la introducción explícita de estos costos es imprescindible, más aún cuando se está examinando la viabilidad y conveniencia de sistemas nacionales del mismo tipo y relacionados con él. La especialización resulta imprescindible, tanto por evitar duplicaciones con aquella información a la que se puede acceder hoy sin costo o a costos decrecientes y con cada vez menor esfuerzo por parte del usuario, como por motivos de comercialización, entendida en el sentido amplio de encontrar socios que quieran compartir gastos. La desactualización de una base de datos es hoy un elemento de depreciación acelerada, que quita relevancia al tema de la propiedad intelectual.

11. Los productos que se nos pidió evaluar admiten, a nuestro juicio, mejoras en términos de su uso eficiente de los recursos. El IIG ha tendido a cubrir numerosas áreas como fruto del carácter integral de su enfoque. Al hacerlo presta menos atención que la posible a sus áreas de excelencia. Por ello recurre a fuentes externas de información y debe contratar expertos en áreas donde no tiene personal ni capacidad instalada. Ejemplos de áreas de concentración y no prioritarias se detallan a continuación.
12. La base documental debería concentrarse exclusivamente en las categorías “Sistema político” y “Estado de derecho” y en los productos de esas categorías se debiera dar prioridad a destacar su vínculo con el enfoque conceptual adoptado.
13. La recopilación de indicadores debería concentrarse también exclusivamente en tales categorías. Deberían incorporarse los que produzca el proyecto PRODDAL salvo que existan buenas razones para excluirlos y deberían eliminarse los indicadores que son contradictorios o que se sitúan en una base formal que no se corresponde con el enfoque del proyecto, salvo que se cuente con recursos para ilustrar con claridad al usuario acerca de las características enunciadas.
14. Debería concentrarse el esfuerzo en los indicadores claves y eliminarse los que no lo son de la base de datos, estableciendo en su reemplazo enlaces con los principales bancos de datos que son su origen.
15. Las guías de lectura, deben sufrir un cambio sustancial que las transforme en un elemento que informe sobre (a) el contenido del enfoque en esa categoría eliminando los aspectos formales; (b) que informe acerca de cómo la información de la base puede ayudar (áreas cubiertas) y cuales son los vacíos.
16. El sistema de ayuda interactiva debe coincidir con el contenido del LAGNIKS.
17. El LAGNIKS debe crear mecanismos de difusión que contemplen el lenguaje y las categorías de análisis de los actores políticos. De no cuidarse este aspecto los usuarios se concentraran en otras áreas, tales como el mundo académico.
18. En cuanto a los aspectos técnicos de la Base de Datos, se propone abrir la posibilidad de clasificar los documentos por año de publicación, mejorar la presentación de la página inicial priorizando el contenido, mejorar la presentación del LAGNOKS en la página Web del IIG, examinar la posibilidad de cambiar el nombre LAGNIKS, examinar la consistencia de los indicadores que se incluyen, advertir sobre las características conceptuales y técnicas de los indicadores, seleccionar los documentos de acuerdo con su calidad y pertinencia para el enfoque adoptado, introducir un estudio de costos para priorizar los distintos componentes del sistema LAGNIKS tales como preparar fichas técnicas, incorporar y mantener los indicadores.
19. En particular, en ejercicios como los diagnósticos y en particular en el Libro Blanco, cuando se abordan temas tales como los de las técnicas de operación del sistema legislativo, judicial y electoral, se suele hacer recomendaciones cuyo vínculo con el enfoque central es difícil de identificar, y aparece como un abanico de posibilidades que distraen los recursos del IIG. Para dar el paso desde el diagnóstico a documentos para la acción estratégica, la existencia de socios

nacionales parece casi imprescindible, salvo que medien circunstancias muy excepcionales. No obstante, es posible que el IIG juzgue tener capacidades similares a otros organismos nacionales o internacionales de organización y conciliación de esfuerzos en la preparación de programas de acción en el área política de amplia cobertura y concreción. En este caso sus grados de movilización de recursos y de autonomía implican un papel poco importante para el PNUD, si alguno.

20. La instalación en los países de sistemas nacionales hechos a semejanza del LAGNIKS debería examinarse después que se introduzcan las medidas de concentración y especialización propuestas. Deberían construirse con socios nacionales que aporten experiencia en el manejo y difusión de información y aprovechar la experiencia del IIG en el procesamiento, especialmente de textos en el área de gobernabilidad democrática, utilizando enlaces para otras áreas donde los organismos nacionales o internacionales tienen ya sitios en funcionamiento.

ANEXOS

I. Lista de organismos asociados al IIG

Argentina

- Universidad de Buenos Aires
- Oficina Nacional de PNUD
- Universidad de Quilmes
- Universidad Blas Pascal
- Universidad Nacional de Rosario

Bolivia

- Universidad Andina Simón Bolívar
- Cepac (Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible)
- Fundapac
- Oficina Nacional de PNUD
- Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales

Brasil

- Universidade Federal de Bahía
- Universidade Federal de Rio
- AED (Agência de Educação para o Desenvolvimento)
- Conselho da Comunidade Solidaria
- Fundação Getulio Vargas

Chile

- Universidad de Santiago
- Universidad de La Frontera
- INDES

Costa Rica

- Centro Internacional de Desarrollo Humano
- Universidad de Costa Rica

Colombia

- Pontifica Universidad Javeriana

Ecuador

- Universidad Católica de Quito

El Salvador

- Instituto Salvadoreño de Estudios Democráticos
- FUNDE (Fundación Nacional para el Desarrollo)

Guatemala

- Universidad Rafael Landivar

México

- Universidad de Guadalajara
- Colegio de Jalisco

Nicaragua

- Universidad Centroamericana

Paraguay

- Universidad Nacional de Asunción
- Universidad del Cono Sur
- Universidad Católica de Asunción
- Oficina Nacional del PNUD

Perú

- Instituto Apoyo

República Dominicana

- Instituto Tecnológico de Sto. Domingo

Venezuela

- Universidad de los Andes.
- Universidad Simón Bolívar
- Oficina Nacional del PNUD

Otros

- UNITES
- Red Interamericana por la Democracia
- OEA Unidad para la Promoción de la Democracia
- World Bank Institute

II. Lista de personas entrevistadas

PNUD

Sede:

Freddy Justiniano, Coordinador Estrategia Regional
 Enrique Ganuza, asesor en pobreza
 Luca Renda, responsable Cono Sur
 Gemma Xarles, asociada al Programa Regional

SURF:

Alfredo Jefferson, Director

PNUD Paraguay

Patricia Marchewka Oficial del área de Gobernabilidad
 Pablo Brugnioni: Proyecto Lagniks

PARAGUAY

| Nombre | Institución | Cargo |
|------------------------------|--|--|
| Milda Rivarola | | Historiadora – Analista Política |
| Bernardino Cano Radil | Partido UNACE | Representante |
| Carmen Colazo | Amnistía Internacional | Coordinadora Nacional (Además: Colaboradora del equipo del IIG en las entrevistas preliminares a la elaboración del Diagnóstico Institucional) |
| Nelson Argaña | Partido Colorado | Senador |
| Jorge Talavera | Fundación En Alianza | Director |
| Monseñor Pastor Cuquejo | Arzobispado de Asunción | Arzobispo de Asunción |
| Pascual Rubiani | ADEC (Asociación de empresarios cristianos) | Ex presidente |
| Sebastián Acha / Pedro Garay | Partido Patria Querida | Diputados |
| Agustín Carrizosa | CIRD (Centro de Información y Recursos para el Desarrollo) | Director |
| Víctor Jacinto Flecha | | Analista político |

PNUD Bolivia

Carlos Felipe Martínez, Representante Residente
 Christian Jetté, punto focal de gobernabilidad

PNUD Panamá

Alexandra Castro, punto focal adjunto gobernabilidad

PNUD República Dominicana

Daniel Abreu, punto focal gobernabilidad

Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIG)

Joan Prats, Director

Mikel Barreda, Coordinador proyecto LAGNIKS

Andrea Costa Freda, politóloga

Mariano Fernández, Director de Márketing y Comunicación del IIG

III. Comunicación recibida de la Generalitat de Catalunya

Con la finalidad que los evaluadores del proyecto LAGNIKS conozcan el posicionamiento de la Generalitat de Catalunya, nos complace manifestar lo siguiente:

La Generalitat de Catalunya ha expresado su valoración del proyecto LAGNIKS en las reuniones del Steering Committee y en la actualidad manifiesta su conformidad con la marcha general del proyecto. Dado que la Generalitat mantiene habitualmente contacto con el IIG en torno a las actividades del proyecto, el IIG está en condiciones de transmitir a los evaluadores del proyecto el papel que LAGNIKS y la actividad del IIG representa para la Generalitat".

Atentamente,

Anna Deu

IV. TÉRMINOS DE REFERENCIA

EVALUACIÓN DEL PROYECTO LAGNIKS

A. ANTECEDENTES

El proyecto regional RLA/00/013 “Red y Sistema Latinoamericano de información y conocimiento sobre gobernabilidad (LAGNIKS)” se ha implementado desde el año 2000. Tiene como objetivo fortalecer las capacidades de gobernabilidad democrática para el desarrollo humano en los países latinoamericanos a través de la facilitación del acceso y la utilización de información y conocimiento relevante a los actores, gubernamentales y no gubernamentales del desarrollo, mediante la utilización de las modernas tecnologías de la información y comunicación. Esta iniciativa se financia con recursos otorgados por la Generalitat de Cataluña y por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y su ejecutor es la Oficina de Servicio a Proyectos de las Naciones Unidas (UNOPS).

El desarrollo del proyecto está a cargo del Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña (IIG) con sede en Barcelona. El IIG es legalmente un centro público de investigación constituido como consorcio público por la Generalitat de Cataluña, la Universidad Abierta de Cataluña (UOC) y la Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (ESADE). El IIG es también socio del LAGNIKS y destinó – durante la implementación del trabajo – significativos recursos en especie. El PNUD otorga, junto a otros cooperantes importantes, recursos para actividades específicas en algunos países donde se ejecuta el proyecto. La sede del proyecto está en Barcelona, España.

Se espera que al 20 de noviembre, el proyecto haya logrado los siguientes productos:

1. El establecimiento y funcionamiento de una red electrónica de información y conocimiento latinoamericano, que da acceso a una amplia gama de servicios para los actores de la gobernabilidad en América Latina, permitiendo consultas especializadas online. El sistema incluye:
 - a. Indicadores cuantitativos y cualitativos mediante recopilación de fuentes de terceros y elaboración propia, con énfasis en indicadores relacionados con la gobernabilidad política.
 - b. Una base documental con información sobre experiencias, legislación, informes de investigación, reflexión sobre políticas y referencias a fuentes primarias de datos en materia de gobernabilidad democrática para el desarrollo humano.

La información puede ser consultada online mediante el apoyo de un sistema de ayuda y herramientas de deliberación. Para la ayuda de su interpretación, el sistema de información incluirá 6 guías de lectura (percepción de la democracia, descentralización, eficacia y eficiencia judicial, la gobernanza legislativa en los presidencialismos, cohesión interna de los partidos políticos, seguridad jurídica económica y su relevancia para el desarrollo).

Además, la evaluación deberá tener en cuenta que durante la primera fase del proyecto se proveyeron servicios adicionales que actualmente sigue produciendo el IIG:

- La Revista “Instituciones y Desarrollo”
- La “biblioteca”, fondo de artículos y documentos sobre temas claves de gobernabilidad en América Latina.
- “Noticias de la Red”, magazín electrónico mensual de divulgación y debate.
- Informes sobre temas claves de la gobernabilidad en América Latina editados en la página web.
- Realización de foros virtuales sobre gobernabilidad.

2. Un sistema de capacitación para la utilización del Sistema de información y Conocimiento (LAGNIKS), destinado a personal de los proyectos, personal de las oficinas del PNUD y a los actores de la gobernabilidad en los distintos países. Aparte de la capacitación tradicional, se espera que se incluya un sistema online en la misma ubicación del LAGNIKS.

3. Apoyo directo a los países en la realización de diagnósticos y propuestas para fortalecer la gobernabilidad democrática y el desarrollo institucional. Producción de documentos de diagnóstico institucional sobre Paraguay y Bolivia y talleres de socialización, apropiación y difusión.

Como contribución al efecto, el proyecto recibe consultas electrónicas de gran número de usuarios de América Latina y España y ha promovido la constitución de una red de 32 centros latinoamericanos asociados con IIG/PNUD para posibilitar la ampliación de la repercusión de su intervención en distintas esferas de acción. Asimismo, varios países (Paraguay, República Dominicana, Panamá) han comenzado la explotación y complementación de la red considerando sus propias necesidades nacionales, a la vez que promueven debate y literatura local sobre temas de gobernabilidad, ofreciéndola online.

B. OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN

El Comité de Dirección del proyecto (PNUD y la Generalitat) así como el IIG, aprobaron en octubre de 2002 la realización de una evaluación externa del mismo, antes de su finalización. La evaluación buscará poner de relieve el valor agregado del proyecto según sus resultados, es decir, los productos logrados (facilitación del acceso y la utilización de información y conocimiento relevante a los actores, gubernamentales

y no gubernamentales del desarrollo, mediante la utilización de las modernas tecnologías de la información y comunicación) en su contribución al efecto buscado de fortalecer las capacidades de gobernabilidad democrática para el desarrollo humano en los países latinoamericanos.

La evaluación examinará crítica y objetivamente el cumplimiento de los productos y las tareas realizadas por el proyecto para asegurar los vínculos al logro del efecto, identificar su relevancia y desempeño y los factores que ayudaron o afectaron negativamente el alcance de los resultados destacando consecuencias no previstas. Se extraerán conclusiones sobre las lecciones aprendidas y se efectuarán recomendaciones sobre los pasos a seguir con respecto a las acciones futuras y la sostenibilidad del esfuerzo, con especial énfasis en las necesidades y demandas en los países.

Más que en los productos, la evaluación deberá concentrarse en el análisis de la contribución del proyecto al efecto, a través del vínculo lógico entre los productos y el cambio en el efecto. Ello significa evaluar en qué medida la red electrónica, el sistema de indicadores y la base de información, así como otros servicios de la red, contribuyen a mejores enfoques conceptuales y prácticas de los actores en el área de la gobernabilidad democrática en América Latina.

Por definición, los logros en el efecto, o sea el cambio en la situación de desarrollo a mediano plazo (4 a 5 años), no puede ser alcanzado únicamente por la acción del proyecto sino mediante el trabajo conjunto con otros mediante alianzas y/o sociedades. Por ello es importante que la evaluación enfatice el análisis de la estrategia de alianzas y sociedades del proyecto, así en cómo las mismas han contribuido al efecto y ayude a definir las condiciones mínimas que deben reunir los países que pueden ser beneficiarios de la asistencia.

Asimismo, el equipo de evaluación deberá formular propuestas y recomendaciones acerca de la sostenibilidad del proyecto y fórmulas de comercialización.

C. ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

La evaluación deberá responder a las inquietudes siguientes:

1. Diseño del Proyecto ¿Ha sido correcto en cuanto al enfoque conceptual y los principios de la gestión basada en resultados?
2. Grado de avance de los productos con énfasis en el sistema de indicadores y la base de documentación ya que el soporte informático ya ha sido evaluado y está en pleno funcionamiento. ¿Es la red de fácil acceso y utilización? ¿Es el sistema de indicadores relevante, pertinente, compatible y agrega valor en comparación con otras iniciativas internacionales? ¿Es pertinente la base documental y la cobertura de los países?

3. Relevancia de los servicios de capacitación del Sistema LAGNIKS para los actores vinculados con el proyecto, cobertura y expansión.
4. Relevancia de los otros servicios provistos por la red LAGNIKS.
5. Diagnósticos y propuestas para fortalecer la gobernabilidad democrática y el desarrollo institucional. ¿Han sido pertinentes considerando el enfoque conceptual y metodologías, así como la forma de conducirlos ha propiciado procesos de desarrollo institucional (considerar sólo las evaluaciones realizadas según la documentación producida por las oficinas de campo de Bolivia y Paraguay)?
6. La sostenibilidad de los resultados.
7. La pertinencia de las alianzas y sociedades, especialmente con los centros de América Latina, en los distintos resultados del proyecto que no se limitan a la base de datos. ¿Han participado los socios en el logro del efecto?
8. La articulación de LAGNIKS con otras iniciativas de producción y difusión de indicadores de gobernabilidad, particularmente con las iniciativas promovidas por el PNUD. Coordinación del proyecto con otros proyectos regionales y nacionales del PNUD y otras iniciativas relevantes en América Latina.
9. Las contribuciones del proyecto al efecto, usuarios y sus características, utilización de los indicadores y la base documental para análisis y toma de decisiones, sistematización y adaptación de los sistemas de indicadores y de base documental en los países (Paraguay, República Dominicana, Panamá), efecto de las capacitaciones realizadas y de los diagnósticos de desarrollo institucional (según evaluaciones realizadas).
10. Eficacia y eficiencia del proyecto y cuestiones gerenciales que puedan considerarse problemáticas, incluyendo la oportunidad de los productos, cómo se administraron los procesos y la participación de las oficinas de campo del PNUD.
11. Análisis de documentación y propuestas presentadas por el IIG respecto a la propiedad intelectual y su manejo futuro.
12. Recomendaciones, particularmente en cuanto al uso de la red, acuerdos con terceros y sistemas a emplear para ampliar las contribuciones al efecto, incluyendo recomendaciones y propuestas de comercialización.

Metodología de la evaluación

Como elementos de la metodología para la evaluación se sugiere al equipo evaluador lo siguiente:

- Revisión de documentación
- Prueba de uso de la red
- Entrevistas
- Posible encuesta de usuarios
- Misión a países, reuniones y entrevistas en las oficinas del PNUD y con grupos focales
- Entrevistas con socios (centros académicos) y actores individuales que han participado en los distintos resultados del proyecto.

Proceso de la Evaluación

Participarán 2 consultores, quienes trabajarán en equipo, uno de los cuáles será nombrado jefe del equipo. Ambos expertos en cooperación internacional, con conocimiento de las áreas de gobernabilidad y desarrollo humano y experiencia en materia de evaluación de proyectos de desarrollo, conocimiento de la cooperación del PNUD.

Los consultores realizarán las siguientes actividades:

1. Sede del PNUD Nueva York. Reunión del equipo de evaluación con directivos de RBLAC, análisis de los TOR, acuerdo sobre metodología, plan de trabajo y ajuste del calendario, lectura de documentación, prueba de uso de la red (posible formulación de encuesta), entrevistas en UNOPS (5 días).
2. Sede del IIG en Barcelona: entrevistas y reuniones con la Generalitat, el IIG e integrantes del consorcio, lectura de documentación (5 días).
3. Misión a Paraguay, estudio del caso de Bolivia y recopilación de información sobre los avances y potencialidades de implementación de bases nacionales (ejemplo: Panamá y República Dominicana): entrevistas oficinas de PNUD, centros socios y usuarios de la red (7 días).
5. Realización de informe preliminar (4 días).
6. “Debriefing” en la sede del PNUD en Nueva York y tele conferencia con los socios del proyecto en Cataluña (1 día)
7. Informe final (3 días)

Total: 30 días

Duración

La misión de evaluación se llevará a cabo en un mes, entre el lunes 6 de octubre y el 5 de noviembre.

Documentación básica

- Estrategia del PNUD para América Latina y el Caribe
- Documento de proyecto y revisión sustantiva
- Informes de progreso del proyecto
- Presentación indicadores en PowerPoint y documentos sobre indicadores y base documental
- Presentaciones del IIG a reuniones de Representantes Residentes y Adjuntos
- Actas del Comité Directivo del Proyecto y notas de archivo de reuniones en Nueva York y Barcelona
- Documentos producidos por las oficinas del PNUD de Paraguay, Bolivia, Panamá y República Dominicana, sobre las evaluaciones de los diagnósticos de desarrollo institucional y las actividades de capacitación sobre uso del LAGNIKS