



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Agencia Suiza para el Desarrollo
y la Cooperación COSUDE**



Bolivia

INFORME FINAL
EVALUACIÓN EXTERNA
PROYECTO BOL/87369

“FORTALECIMIENTO DE LOS EQUIPOS DE PRIMERA RESPUESTA”

PERIODO 2014 - 2018

CONSULTORES:

MARCO A. RODRÍGUEZ

MARIO TAPIA L.

LA PAZ, DICIEMBRE 2018

Índice de Contenidos

| | |
|---|----|
| 1. Resumen ejecutivo | 1 |
| 2. Introducción | 5 |
| 3. El proyecto y su contexto en el desarrollo | 5 |
| 4. Hallazgos y conclusiones | 9 |
| 4.1 Formulación del proyecto | 9 |
| 4.2 Implementación | 10 |
| 4.3 Resultados | 19 |
| 4.4 Conclusiones..... | 23 |
| 5. Recomendaciones | 27 |
| 6. Lecciones aprendidas | 28 |
| Anexos..... | 30 |

Glosario

| | |
|----------------|---|
| CC | Cambio Climático |
| COE | Comité de Operaciones de Emergencias |
| COSUDE | Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación |
| EPR | Equipos de Primera Respuesta |
| FF.AA. | Fuerzas Armadas de la Nación |
| GdRD | Gestión del Riesgo de Desastres |
| MD | Ministerio de Defensa |
| MMAYa | Ministerio de Medio Ambiente y Agua |
| MG | Ministerio de Gobierno |
| MS | Marco de Sedai |
| OCHA | Oficina para la Coordinación de Asistencia Humanitaria |
| ODS | Objetivos de Desarrollo Sostenible |
| ONU | Organización de las Naciones Unidas |
| ONG | Organización No Gubernamental |
| POA | Plan Operativo Anual |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| PR | Primera Respuesta |
| PRAE | Primera Respuesta y Atención a Emergencias |
| PRODOC | Documento de Proyecto |
| RRD | Reducción del Riesgo de Desastre |
| SCI | Sistema de Comando de Incidentes |
| SISRADE | Sistema Nacional para la Reducción del Riesgo y Atención de Emergencias y/o Desastres |
| SEDES | Servicio Departamental de Salud |
| SNSC | Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana |
| TDR | Términos de Referencia |
| TRAC | Transnational Resource & Action Center |
| UNDAC | United Nations Disaster Assessment and Coordination |
| VIDECI | Viceministerio de Defensa Civil |
| VMSC | Viceministerio de Seguridad Ciudadana |

1. Resumen ejecutivo

El Proyecto Primera Respuesta y Atención a Emergencias (PRAE) de 2014 a 2018 en el ámbito central y los departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, fue financiado por COSUDE y gestionado por PNUD con un costo total de USD. 2.048.568. Su implementación fue solicitada por el Gobierno y su objetivo ha sido mejor respuesta y atención inmediata y eficiente por parte de los principales actores para la población víctima de desastres. Para conseguir su objetivo debía incidir en crear una estructura de Primera Respuesta (PR) articulada, coordinada con un mejoramiento en la normativa que conlleva a proporcionar un mejor servicio en la atención de las necesidades de la población en Bolivia y de sus instancias nacionales. Esta estructura contaría con protocolos y procedimientos respaldados y fortalecidos en procesos de capacitación y formación, regidos por un currículo que permita una estandarización del manejo de las situaciones de emergencias para actuar en forma más expedita y eficiente.

El proceso de evaluación del Proyecto se ha fundado en entrevistas a los actores de nivel nacional y nivel departamental, además de la revisión de la documentación generada durante su implementación.

El Proyecto ha representado una primera experiencia en el tema y sus aportes son valorados por los distintos actores como la base para futuros trabajos. El proyecto ha cumplido su objetivo de forma parcial debido a las condiciones dinámicas y de conflicto presentadas en el contexto normativo e institucional de la PR en el país. La vinculación con el Sistema de Gestión del Riesgo de Desastres y el Seguridad Ciudadana, sumada a la emisión de normativa confusa, limitó seriamente la planificación y ejecución de las actividades programadas, situación que también se reflejó en el nivel departamental. A estas dificultades, es necesario sumar la alta rotación de funcionarios públicos y conflictos entre actores.

El Proyecto concretó todos los resultados/productos esperados, cuya implementación a nivel nacional y posterior adopción en los niveles departamentales, depende de una resolución Bi-ministerial entre los Ministerios de Defensa y Gobierno. Restando también, un proceso de difusión y diseminación de los mencionados resultados.

Las lecciones aprendidas del Proyecto están asociadas a asegurar el compromiso de los niveles políticos con los objetivos, asociar el objetivo a las políticas y prioridades nacionales y a la importancia de asumir un rol imparcial y profesional en ámbitos de alta conflictividad.

La replicabilidad del proyecto deberá estar basada en la definición de las características del resto de los departamentos del país. El Viceministerio de Seguridad Ciudadana (VMSC) ha manifestado su intención de apoyar la implementación de una segunda fase, estimada para el segundo semestre de 2019.

En el análisis específico resaltan los siguientes aspectos:

Sobre el Diseño

El diseño del Proyecto respondió a la solicitud del Gobierno de Bolivia y a un diagnóstico que identificó sobre las principales necesidades. La lectura de la problemática a la luz del diagnóstico permitió definir los objetivos y resultados. La definición amplia del concepto de PR abrió el espacio institucional y normativo del Proyecto más allá de la GdRD.

El análisis optimista del contexto no evidenció los riesgos identificados en el diagnóstico; por tanto, no pudo establecer acciones de mitigación que mejore el resultado final.

Sobre el Proceso

El modelo de gestión del PRAE resultó demasiado complejo en su implementación. Al no existir una alianza estratégica sólida con actores de organizaciones líderes, no se pudo lograr una línea de trabajo única y consensuada.

Probablemente, el hecho de construir reiteradas veces estrategias, procesos e instrumentos para implementar el proyecto, ocasionó desfases en los tiempos previstos y una relativa baja eficiencia en el desarrollo de algunas acciones.

El sistema administrativo y de control financiero fue adecuado, salvo algunos problemas iniciales por el tipo de cambio. La aplicación de las políticas y procedimientos administrativos y de control financiero del PNUD fue garantía de eficiencia y transparencia en el uso de los recursos.

El PRAE adecuó algunos elementos de su propuesta al marco normativo nacional que se estableció después de su aprobación e inicio de operaciones.

Es notorio el aporte del asesoramiento internacional y acompañamiento del Proyecto, sin embargo, hubiera sido más efectivo el mismo si se contaba con el apoyo técnico de OCHA, como estaba contemplado en el inicio del Proyecto.

Sobre los Resultados

Los objetivos y resultados del PRAE se cumplieron parcialmente, con un % de logro en la mayor parte de las acciones estratégicas que oscila entre el 33% y 87% (sólo tres acciones estratégicas se cumplieron a cabalidad).

El Gobierno y el proyecto concentraron la validación de sus resultados para su implementación en la aprobación de la Resolución Bi-ministerial, la misma que fue dilatándose en los últimos meses y que hasta la conclusión del proyecto todavía no ha sido aprobada. Ante el cierre de las actividades del PRAE, el seguimiento al compromiso de aprobar la mencionada norma queda en las autoridades.

El modelo de gobernanza e institucionalización de la PR que se propuso inicialmente, tuvo que cambiar de enfoque a partir de la promulgación de la Ley de Bomberos. En principio se tenía previsto apoyar el proceso que estaba siendo liderado por el VIDECL; pero posteriormente se decidió que serían dos Ministerios, las cabezas de todo el proceso de implementación del proyecto.

El PRAE contribuyó a reducir los niveles de conflictividad que existían entre los actores operadores de PR y también entre las instancias de toma de decisiones de los gobiernos nacional y departamentales. Sin embargo, la conflictividad en PR es un problema que sigue latente y que puede presentarse/reactivarse en cualquier momento.

Las mesas/comisiones de PR, han demostrado su viabilidad, pero sólo en los niveles sub-nacionales. En estas mesas, los actores se articularon y lograron definir roles en función al SCI (producto del PRAE que logró el mayor nivel de apropiación).

La malla curricular es un avance importante hacia la nivelación de capacidades de los operadores en primera respuesta, que, además a futuro podría dar lugar a la profesionalización o especialización de los primeros respondedores(as). Sin embargo, la implementación de esta malla todavía carece de institucionalidad, de financiamiento y de elementos que permitan certificar y establecer la calificación competencial de los recursos humanos en los cuatro niveles propuestos.

Los protocolos diseñados por el PRAE demostraron su utilidad y viabilidad, a partir de su puesta en práctica en simulaciones y simulacros. Estos protocolos ya han sido adoptados por algunos los operadores en PR como parte del SCI.

Las simulaciones y simulacros desarrollados en Santa Cruz y Cochabamba, demostraron que todavía queda mucho por trabajar en materia de coordinación y de trabajo conjunto y complementario entre operadores de PR, pero también en materia de equipamiento, aspecto que también es una prioridad nacional.

Sobre la Sostenibilidad/Réplica

En el marco de la estrategia de salida y sostenibilidad del PRAE (sustentada en la conformación de las mesas nacional y departamentales de PR), el proyecto, a través de sus diferentes acciones, buscó el establecimiento de un marco institucional concertado, sólido y dinámico, para lograr un nivel de gobernanza adecuado y práctico que pueda dar continuidad a la gestión y operatividad de la PR en Bolivia; sin embargo, en la práctica, sólo fue posible avanzar en este proceso, creando las instancias de coordinación y articulación a nivel departamental y diseñando algunos instrumentos de gestión para que estas instancia puedan operar.

En los dos últimos años de proyecto (gestiones 2017-2018), que debían ser de transferencia para lograr la sostenibilidad de lo trabajado, más bien se intensificaron las acciones para ejecutar y concluir las principales acciones estratégicas y alcanzar los productos esperados.

El PRAE y los actores involucrados en PR, consensuaron como elemento central de sostenibilidad y mecanismo de salida del proyecto, la suscripción de un Acuerdo o Resolución Bi-ministerial.

Se pudo evidenciar que algunas entidades, han adoptado los productos del proyecto en el desarrollo de sus propias actividades. Esto muestra, que varias de las acciones desarrolladas por el PRAE encontraron asidero institucional en operadores que han adoptado estos productos en sus planes de trabajo institucional y estrategias operativas.

Un elemento que resulta crítico para la sostenibilidad del PRAE y de los logros alcanzados, es la alta movilidad funcionaria en los actores estatales. Esto significa, que mucha gente que ha estado

involucrada en todo el proceso de implementación del PRAE, dejó de ejercer el cargo que tenía en su momento o dejará su cargo en los próximos años.

De igual forma, muchas de las personas capacitadas o que tienen las capacidades para fungir como capacitadores/instructores, fueron movidas de su cargo o destinadas a otras funciones que poco o nada tienen que ver con PR.

Respecto a la réplica o escalamiento del proyecto hacia un ámbito geográfico mayor, no hubo mayores avances durante la implementación del PRAE; pues se tuvo definido como ámbito de acción, sólo a los tres departamentos del eje central de Bolivia, tal como fuera acordado con el donante.

En todo caso, se ha visto que el potencial de réplica del proyecto es alto, dado que los actores en PR de los otros seis departamentos de Bolivia, se sintieron marginados del proyecto, con la expectativa de que en algún momento las acciones del PRAE lleguen a los mismos.

Importante indicar que en una etapa post proyecto PRAE, representantes del PNUD y el Ex – Coordinador del proyecto, sostuvieron una reunión con el Viceministro de Seguridad Ciudadana, acordando la elaboración de un proyecto de continuidad al PRAE.

A partir de todos los elementos anteriores, las principales recomendaciones de la evaluación son las siguientes:

En el entendido que el fin y propósito principal del proyecto continúan siendo altamente pertinentes y congruentes con las necesidades de los EPR, con la normativa nacional, con las prioridades del Estado y de otras instancias de la cooperación internacional; se recomienda la continuidad del proyecto, buscando fortalecer el esquema de gobernanza ya trabajado, involucrando a los gobiernos departamentales y gobiernos municipales de los nueve departamentos de Bolivia, y manteniendo al PNUD como punto focal técnico y administrador de los recursos.

Por tratarse de un tema poco trabajado en el ámbito de los proyectos de desarrollo, en cada acción desarrollada por el proyecto se fueron presentando una serie de situaciones e imprevistos que deberían ser estudiadas con mayor profundidad, en la perspectiva de realizar ajustes o adecuaciones para una eventual continuidad o réplica de las acciones desarrolladas

Muchos de los actores involucrados no conocen a cabalidad en qué condiciones concluyó el PRAE y que productos o logros se alcanzaron. Dada ésta situación se recomienda enviar a los involucrados un informe puntual (podría ser virtual) sobre los principales logros alcanzados y las condiciones para su aplicabilidad.

Se ha visto que en el tema de PR es necesario trabajar espacios y/o designar personas de enlace o encargadas de lobby, que faciliten la llegada y comunicación del proyecto con las instancias de toma de decisiones (Ministros, Vice-ministros y Comandos Generales). Esto ayudará a lograr la incidencia en la propuesta de política pública.

Si bien el PRAE ha concluido, se debe analizar y definir la forma más adecuada, para dar seguimiento a la firma del convenio Bi-ministerial; pues si durante la implementación del proyecto no fue posible lograr la suscripción del mismo, nada garantiza que en una etapa post proyecto se lo haga. Como se

había indicado en el presente documento, gran parte de la sostenibilidad de lo trabajado con el PRAE recae en este convenio.

2. Introducción

El 1 de noviembre de 2013 se firma el documento del Proyecto PRAE, con fecha de finalización el 31 de diciembre de 2016. Inicio su operación en 2014 y a pedido del Gobierno se extendió hasta el 31 de octubre de 2018 (4 años y 10 meses), con una ejecución de 2.007.868\$us de fondos de COSUDE y 40 700\$us de PNUD. Los arreglos administrativos establecieron que COSUDE es el financiador y PNUD el responsable de la gestión general del proyecto y la administración de los recursos.

El objetivo del Proyecto –según el PRODOC- es que la población víctima de desastres reciba una mejor respuesta y atención inmediata y eficiente por parte de los principales actores. Para cumplir esto, el Proyecto debía incidir en crear una estructura de PR articulada, coordinada con un mejoramiento en la normativa que conlleva a proporcionar un mejor servicio en la atención de las necesidades de la población en Bolivia y de sus instancias nacionales. Esta estructura contaría con protocolos y procedimientos respaldados y fortalecidos en procesos de capacitación y formación, regidos por un currículo que permita una estandarización del manejo de las situaciones de emergencias para actuar en forma más expedita y eficiente.

EL proceso de evaluación se realizó entre el 17 y 31 de diciembre, con base en la revisión documental provista y entrevistas a 21 personas en representación de 13 instituciones que trabajaron con el Proyecto; 8 en La Paz, 3 en Santa Cruz y 2 en Cochabamba. La lista de personas e instituciones se encuentra en el Anexo.

El presente informe, es el reflejo de las opiniones y criterios emitidos por los entrevistados a partir de la implementación de un cuestionario guía, el cuál fue elaborado como parte de la metodología para establecer (adjunto en el Anexo); el nivel de resultados alcanzados; evaluar las estrategias adoptadas y medidas correctivas en su implementación; identificar los procesos y productos que pueden ser replicados en otras regiones del país. La evaluación de los resultados, estrategias, procesos y productos se realizaron con 5 criterios; pertinencia, efectividad, eficiencia, sostenibilidad y replicabilidad, identificando en cada uno de ellos las Fortalezas, Debilidades y Lecciones Aprendidas.

3. El proyecto y su contexto en el desarrollo

La temática de Gestión del Riesgo de Desastres (GdRD) ha tenido en el país un proceso de fortalecimiento continuo a través de diferentes proyectos. A partir de la estadística de eventos registrados el país está considerado de alta vulnerabilidad y a partir de su condición geográfica como un país con alto riesgo por el efecto del Cambio Climático (CC). A partir del año 2000 se actualizó el marco normativo e institucional, estableciendo al Ministerio de Defensa y específicamente al Viceministerio de Defensa Civil (VIDECI) como responsable de la atención de las emergencias y/o desastres. Diversos proyectos de fortalecimiento institucional se han implementado desde entonces, buena parte dirigida a la Reducción del Riesgo de Desastres (RRD) y a los preparativos

para la respuesta, pocos de estos esfuerzos han sido dedicados específicamente a las acciones de PR.

A partir de la promulgación de la Constitución Política del Estado (2007), surgió la necesidad de ajustar la normativa nacional, proceso que dio lugar la Ley No. 602 de Gestión del Riesgo (2014) y al DS No. 29894 reglamentario, en sustitución de la normativa del 2000. La promulgación de esta norma estuvo asociada a una visión y una estrategia integradora desde el punto de vista de la RRD, vinculando también la temática de preparativos y respuesta a la también nueva Ley No. 449 de Bomberos (2013). Esta situación, se consolidó a partir de los compromisos asumidos por el Gobierno con operaciones crediticias del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo dirigidos a consolidar este nuevo marco normativo y desarrollar herramientas para su implementación.

El fortalecimiento de los sistemas de respuesta a emergencia y/o desastres forma parte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), específicamente al Objetivo No. 11, *Las ciudades y asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles* y a la prioridad No. 4 del Marco de Sendai (MS), que con relación a la PR establece las siguientes directrices¹:

d) Establecer centros comunitarios para promover la sensibilización pública y almacenar los materiales necesarios para realizar las actividades de rescate y socorro;

e) Adoptar políticas y acciones públicas en apoyo de la labor de los empleados del sector público con miras a establecer o reforzar mecanismos y procedimientos de coordinación y financiación para la asistencia de socorro y planificar y preparar la recuperación y reconstrucción después de los desastres;

f) Capacitar a la fuerza de trabajo existente y a los trabajadores voluntarios en la respuesta a los desastres y reforzar las capacidades técnica y logística para asegurar una mejor respuesta en situaciones de emergencia;

p) Examinar y reforzar, como corresponda, las leyes y procedimientos nacionales sobre cooperación internacional, sobre la base de las Directrices sobre la Facilitación y Reglamentación Nacionales de las Operaciones Internacionales de Socorro en Casos de Desastre y Asistencia para la Recuperación Inicial.

Por su parte, correspondería la medición de la efectividad de las acciones de PR a las Metas Mundiales categoría A, que determina; *Reducir considerablemente la mortalidad mundial causada por desastres para 2030, y lograr reducir la tasa de mortalidad mundial causada por desastres por cada 100.000 personas en el decenio 2020-2030 respecto del período 2005-2015*².

Las directrices para operaciones internacionales de socorro en casos de terremoto los establece el Grupo Asesor Internacional de Operaciones de Búsqueda y Rescate (INSARAG, sigla en inglés), dependiente de OCHA. El Grupo se encarga de establecer normas internacionales mínimas para los equipos USAR (Urban Search and Rescue) y una metodología para la coordinación internacional³. El

¹ Marco de Sendai, página 21.

² Resolución de la Asamblea No A771/644, 1 diciembre 2016.

³ Las Guías INSARAG fueron aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 57/150 del 2002, sobre el Fortalecimiento de la Eficacia y de la Coordinación de la Asistencia Internacional a las Operaciones de Búsqueda y Rescate en Zonas Urbanas.

Grupo brinda asesoramiento y asistencia técnica a los países miembros para la certificación de sus equipos nacionales. Bolivia pertenece a esta red mundial, siendo el punto focal el Viceministro de Defensa Civil. En el marco de la organización humanitaria para la respuesta, no se considera un *cluster* de búsqueda y rescate, considerando que para el caso de terremotos y una vez rebasada la capacidad nacional y ante la presencia de equipos internacionales, el país solicita el desplazamiento del equipo UNDAC (United Nations Disaster Assessment and Coordination), quien implementa la normativa establecida por INSARAG.

Si bien el marco normativo en la temática de GdRD y un conjunto de herramientas se habían desarrollado desde inicios del 2000, la temática de PR hasta antes de la Ley No. 449 de Bomberos no tenía un marco normativo de referencia y la referencia institucional era el VIDECI en tareas de búsqueda y rescate a través de la activación de la Mesa de Primera Respuesta del Comité Operativo de Emergencia (COE), en temas de salud el Ministerio de Salud y en el caso de incendios forestales el Ministerio de Medio Ambiente y Agua (MMAyA).

El programa OFDA/USAID desarrollo en el país un proceso de capacitación en sus contenidos y asistencia técnica desde la década del 90, fundamentalmente implementado en los departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. Este programa socializo el uso de la terminología del programa (que todavía se viene utilizando en algunos casos) y dio lugar a conformar un grupo de personas capacitadas en temas asociados a la PR. El programa concluyó a nivel nacional a mediados de la década del 2000, pero continuó trabajando unos años más en apoyo a la Gobernación del Departamento de Santa Cruz. En vista de la necesidad de contar con una PR en eventos adversos y ante la percepción de falta de capacidad de las entidades públicas, y al contar con personal capacitado fueron surgiendo en el país grupos de voluntariado para las tareas de búsqueda y rescate, en el caso específico del Departamento de Santa Cruz, promovido por el Gobierno Departamental y el sector privado. Los grupos de PR, además de recibir la capacitación de los programas de OFDA/USAID también accedieron a otros programas de formación.

La reiterada sucesión de eventos adversos y ante la falta de equipamiento, el Gobierno ha realizado algunos esfuerzos para fortalecer el equipo aéreo de rescate, el mismo depende de las Fuerza Aérea Boliviana (FAB), quien coordina con el VIDECI sus operaciones. Como parte de los eventos de inundación, el Ministerio de Salud ha creado un equipo nacional de PR, denominado Equipos de Respuesta Rápida (ERR), es necesario mencionar que el sistema de atención de emergencias (accidentes) lo coordinan las Gobernaciones a partir de los Servicios Departamentales de Salud (SEDES). En el caso de incendios forestales, se han implementado proyectos de fortalecimiento a los bomberos forestales a nivel departamental, ubicados mayormente en la amazonia del Departamento de Santa Cruz. A partir de estos sistemas aislados surgidos de la necesidad inmediata, se tiene un número importante de actores que actúan en diferentes sectores, diferentes niveles, con diferente grado de capacitación y equipamiento.

La debilidad institucional y operativa en la respuesta a emergencias y/o desastres se evidencio ante las reiteradas solicitudes de apoyo internacional del equipo UNDAC (OCHA), que derivó en la solicitud de una misión de *Evaluación del Sistema de Preparativos y Respuesta* el año 2007.

En general, las acciones de PR en el contexto de las emergencias y/o desastres son activadas inmediatamente de conocerse el evento, se activación se respalda por un mecanismo normativo

que establece la constitución del COE y de la Mesa Técnica de Primera Respuesta⁴ en el nivel municipal, con la posibilidad de subir al nivel nacional de acuerdo al principio de subsidiaridad. La respuesta a eventos (incidentes) más frecuentes, pero con un número reducido de personas afectadas es atendido por los equipos de bomberos y el sistema de emergencia de salud en coordinación con la policía. Esto implica la consideración de que son dos sistemas con normativa y funcionamiento diferentes, aunque utilicen algunos instrumentos y herramientas comunes (SCI, triage, etc.). Estos sistemas tienen un punto de intersección solo en caso de que un accidente mal manejado pueda crecer en su nivel de afectación humanitaria y derivar en una emergencia y/o desastre. En el contexto institucional, los dos sistemas tienen actores específicos con rango de operación clara y algunos que pueden actuar en ambos sistemas. La naturaleza de los actores es diversa, desde la clasificación de públicos, nacional, departamental o municipal, normativo y/o operativos, sectoriales y actores privados, estos últimos en su mayoría con categoría de Fundación. Ante la inexistencia de normas, protocolos y procedimientos claramente establecidos esta situación se torna ingobernable.

El Proyecto PRAE por la naturaleza y alcance definidos como PR durante su implementación ha enfrentado un contexto dinámico desde el punto de vista de la creación de normativa que tiene elementos que promueven un solapamiento sobre las competencias institucionales y el uso de terminología confusa. La definición de esta normativa corresponde a los más altos niveles políticos del país, y sobre los cuáles en el caso de la Ley de Bomberos tiene como referencia al Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SNSC), que cuenta con el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2011-2016⁵. En el caso de las emergencias y/o desastres, la normativa e institucionalidad corresponde al Sistema Nacional de Reducción del Riesgo de Desastres y Atención de Emergencias y/o Desastres (SISRADE) que responde al Pilar 9 del Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES 2016-2020) y a compromisos internacionales como los ODS y el MS. Esta situación se ha visto complejizada en los niveles sub-nacionales, por las atribuciones y competencias asociadas al proceso autonómico, y establecidas en la Ley No. 031 de Descentralización y Autonomía.

El nivel de conflictividad a la que se vio enfrentado el Proyecto PRAE para el desarrollo de sus objetivos ha tenido como origen la normativa confusa en el aspecto institucional y técnico, lo que ocasionó una falta de liderazgo institucional en cada uno de los dos sistemas, percibido por los actores del nivel nacional, gobernaciones y privados como un conflicto institucional entre los MD y MG. A esta situación también se suma que los bomberos son oficiales y tropa de la Policía Nacional, sujeto a sus normativas e institucionalidad, y que el Comando Nacional de Bomberos responde jerárquicamente al Comando Nacional de la Policía y este, a su vez al Ministro de Gobierno, la relación con el VMSC es de coordinación. Adicionalmente, el vacío legal inicial que derivó en estructuras ad-hoc en los gobiernos departamentales, con la presencia de una diversidad de actores con objetivos diferentes. Esta situación marcaría la eficiencia y efectividad del resultado.

⁴ Manual de Operaciones del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional. Resolución CONARADE 01/2016. VIDECI.

⁵ Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, Página 56, Ministerio de Gobierno.

4. Hallazgos y conclusiones

4.1 Formulación del proyecto

En 2013, el VIDECI solicitó a COSUDE un diagnóstico actualizado sobre la PR⁶, porque ya se contaba con dos estudios preliminares, UNDAC⁷ y Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (FICR)⁸. El diagnóstico de COSUDE se realizó en el primer semestre 2013 mediante talleres y conversatorios con diferentes actores. El diagnóstico formuló el documento denominado “Fortalecimiento de la primera respuesta y atención de emergencias en Bolivia para un mejor servicio a la población”. La lectura de los problemas con relación a la PR estaban claramente definidos⁹; problemas de coordinación, normativa, protocolos, formación y recursos (equipamiento y personal)¹⁰.

La definición del ámbito de la PR para el Proyecto considera desde los incidentes del día a día, hasta las emergencias y desastres, y propone la conformación de un sistema pensando en la población como usuario y beneficiario final. Este aspecto en particular, representaba para el Proyecto realizar las acciones para integrar el SISRADE y el SNSC, dos sistemas con normativas e institucionalidad propias. La sostenibilidad de los resultados estaba pensada en la formación de una estructura de primera respuesta, apoyo en la normativa y compromiso para el uso del material de formación y capacitación.

Algunos de los resultados del diagnóstico establecieron los objetivos del Proyecto, aunque no tiene un árbol de problemas para establecer la relación causa-efecto, el proyecto priorizó; la capacitación, normativa, equipamiento, mecanismos e instrumentos, coordinación, Sistema Comando Incidente (SCI), el trabajo en gobernaciones y género, dejando de lado la política, sensibilización y financiamiento, no incluyó a las ONGs y el apoyo al Consorcio de Ayuda Humanitaria en Bolivia (CAHB).

La estrategia original de implementación era activar y consolidar la Mesa No. 8 de PR (del COEN), y sus actores, y trabajar en las gobernaciones de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz alrededor de la Mesa de PR Departamentales. Se preveía como contraparte del Gobierno al VIDECI, por lo que el funcionamiento del Proyecto sería en sus instalaciones, el Proyecto finalmente funcionó en las oficinas del PNUD.

Se contemplaba el apoyo de OCHA para la movilización de expertos y especialistas en la región para el proceso de formación y capacitación, lo cual representaba un valor agregado importante. En la documentación no se registra la razón para la falta de acompañamiento.

El Proyecto contó con un Comité Directivo; liderado por VIDECI, y con la participación de COSUDE, el Coordinador Residente del SNU. El Comité de Asesoramiento Técnico, conformado por VIDECI,

⁶ PRODOC, página 3.

⁷ Documento denominado Evaluación de la Capacidad de Respuesta a Desastres, Marzo 2007.

⁸ Diagnóstico del voluntariado, 2010.

⁹ Fortalecimiento de la primera respuesta y atención de emergencias en Bolivia para un mejor servicio a la población, Tabla 2

¹⁰ PRODOC, Página 31.

OCHA, FFAA, Dirección Nacional de Bomberos, SAR-Bolivia, COSUDE y Cruz Roja Boliviana. Finalmente, contaría con una Unidad de Coordinación bajo la supervisión de PNUD.

El monitoreo y seguimiento se estableció de la siguiente manera; revisión de calidad trimestral, elaboración de informes en el sistema Atlas, elaboración y presentación del Reporte Anual. Las reuniones del Comité Directivo se llevaron a cabo de forma anual y se cuenta con las respectivas actas de conclusiones.

Cuando se elaboró el proyecto estaba vigente la Ley No. 2140 (2000), Ley No. 2335 (2002), DS No. 26739 (2002) reglamentario de la Ley No. 2140 y Ley No. 2335 y Ley No. 264 de Seguridad Ciudadana (2012). Lo que no anticipaba el Proyecto es el alto nivel de conflicto que se sucedería con la emisión de la nueva normativa, razón por la cual la calificación del riesgo en el ámbito institucional y político fueron “poco probables” y en el de gestión “probable”¹¹. Tampoco se identificó la alta rotación de personal como un riesgo, a pesar de estar incluida dentro de las debilidades en el diagnóstico, esta subestimación del riesgo se convertiría en una limitación al cumplimiento de objetivos y resultados al no establecerse medidas previstas de mitigación al momento del diseño del Proyecto. Posiblemente se ajustó posteriormente el nivel de riesgo, no se pudo comprobar esa situación porque no se menciona en los Informes Anuales ni en las Actas del Comité Directivo.

El Proyecto y los diagnósticos que lo anteceden no presentan estadísticas ni estándares de referencia, lo que limita la capacidad de medición del impacto de los resultados y avances en PR.

En el contexto del diseño del Proyecto, los objetivos fueron pertinentes a las necesidades identificadas, sin embargo, y con las variaciones sucedidas, era de esperarse que no era posible alcanzarlos en su totalidad.

4.2 Implementación

La valoración sobre la implementación y eficiencia en la ejecución del PRAE, se realiza a partir de cinco elementos de análisis o perspectivas: i) aspectos financieros y ejecución presupuestaria; ii) gobernanza, iii) eficiencia en el uso de los recursos; iv) articulación y coordinación de actores; v) apropiación, vi) promoción y comunicación, y vii) factores que facilitaron/dificultaron la implementación del proyecto.

i) Aspectos financieros y ejecución presupuestaria

El PRAE se ejecutó en el marco de un convenio suscrito en fecha 18 de octubre de 2013, entre la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación en Bolivia – COSUDE, como fuente de financiamiento, y el Programa de las Naciones para el Desarrollo – PNUD, como punto focal técnico y entidad administradora de los recursos.

El PRODOC del PRAE, para el periodo 2014-2016, estableció un presupuesto total de USD. 1.219.867,57, financiado en su totalidad por COSUDE; monto que posteriormente se incrementó a un total de USD. 2.007.867,57 a partir de una enmienda suscrita con fecha 22 de diciembre de 2016, que estableció un financiamiento adicional de COSUDE de USD. 788.000,00, además de una

¹¹ Anexo 4, principios y riesgos, PRODOC.

ampliación en el periodo de implementación del proyecto por dos años adicionales (hasta el 31 de diciembre de 2018).

Durante los dos primeros años de implementación del proyecto, se presentaron complicaciones respecto al tipo de cambio de los fondos de financiamiento de COSUDE (aprobados y desembolsados en francos suizos y ejecutados en bolivianos, previo cambio a dólares americanos). Esta situación representó una pérdida de aproximadamente USD. 64.000,00, que posteriormente fueron repuestos por COSUDE. Sin embargo, a partir de la gestión 2016, se acordó que los desembolsos de COSUDE se efectúen directamente en dólares americanos, evitando así que ésta situación siga generando pérdidas.

Con relación a la ejecución presupuestaria, después de cinco años de proyecto se llegó a ejecutar el total del financiamiento de COSUDE, según los datos que se muestran a continuación:

Ejecución Presupuestaria según Actividades Estratégicas

| ACTIVIDADES ESTRATÉGICAS POR OBJETIVO | Gestión | | | | | Total General |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|------------------|
| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | |
| 1.1 Plataforma de articulación | 25.986,76 | 29.116,15 | 61.930,81 | 1.925,94 | - | 118.960 |
| 1.2 Intercambio Experiencias | 8.910,99 | 38.789,78 | 28.353,96 | 4.101,85 | - | 80.157 |
| 1.3 Estrategia Nacional | 7.923,10 | 76.137,62 | 17.487,78 | 191.817,36 | 98.775,87 | 392.142 |
| 1.4 Estrategias Departamentales | 6.707,78 | 21.063,03 | 5.069,39 | 16.762,94 | 5.484,55 | 55.088 |
| 2.1 Diagnóstico Nec. de Form. | 876,89 | 4.588,85 | - | - | - | 5.466 |
| 2.2 Malla Curricular | 5.136,00 | 27.007,80 | 35.810,04 | 13.216,96 | 166.753,25 | 247.924 |
| 2.3 Implementación del Plan | 29.196,47 | 11.207,44 | 18.134,50 | 29.439,82 | - | 87.978 |
| 2.4 Participación Mujeres | 5.131,63 | 11.069,61 | 43.721,34 | 2.323,11 | 31.012,77 | 93.258 |
| 2.5 Academia de Formación | - | 28.318,64 | 118.424,71 | 6.222,30 | 13.924,90 | 166.891 |
| 2.6 Simulacros | 12.097,57 | 19.032,62 | 13.109,89 | 99.318,47 | 24.391,79 | 167.950 |
| 2.7 Coordinación-Gestión | 68.381,40 | 149.272,50 | 109.814,55 | 114.023,37 | 150.563,14 | 592.055 |
| Total General Ejecutado | 170.348,59 | 415.604,04 | 451.856,97 | 479.152,12 | 490.906,27 | 2.007.868 |
| Total General Presupuestado | 209.420,03 | 520.174,02 | 633.915,00 | 493.626,00 | 490.906,27 | 2.007.868 |
| % de Ejecución | 81,34% | 79,90% | 71,28% | 97,07% | 100% | 100% |

Fuente: Elaboración propia, con base a informes anuales e informe final PRAE.

En el cuadro anterior se observa que los recursos presupuestados para las cuatro primeras gestiones (2014 al 2017), se ejecutaron de manera parcial, con porcentajes que oscilaron entre el 71,28% en la gestión 2016 y 97,97% la gestión 2017. Sin embargo, al final del proyecto, se llegó a ejecutar el 100% de los recursos previstos.

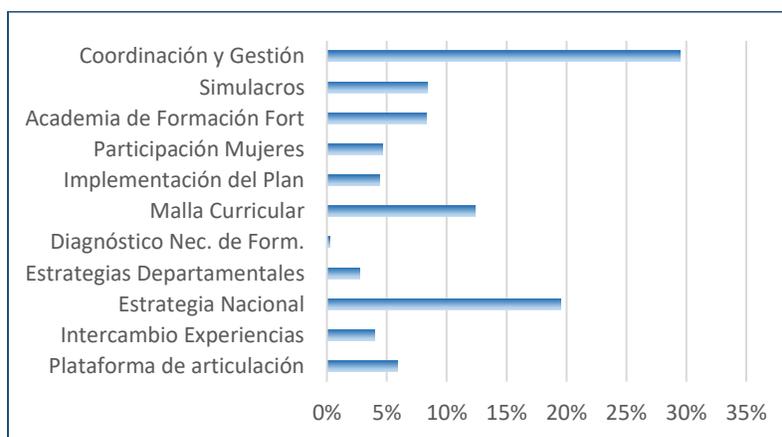
Destaca que, en los dos últimos años, la ejecución presupuestaria fue mayor, con un porcentaje próximo a lo planificado en la gestión 2017 (97,07%), y con el 100% de ejecución en la gestión 2018. Esto se debe a que, en los dos últimos años de proyecto, se intensificaron las acciones, sobre todo en el componente de la Malla curricular y la Estrategia Nacional.

Asimismo, se observa que durante los años 2015 al 2018, la ejecución presupuestaria promedio anual fue de USD. 459.379,85; mientras que en la gestión 2014, se ejecutaron sólo USD. 170.349,59. Esto se debe a que, en el primer año de proyecto, las acciones estuvieron destinadas básicamente a crear las condiciones necesarias para la implementación del proyecto (diagnósticos, registros, bases de datos, socializaciones, consensos, estudios específicos e inicio de algunas de las actividades principales).

Destaca también el hecho de que hasta finalizada la gestión 2016 (fecha tope de ejecución establecida inicialmente para la implementación de todo el proyecto), se había ejecutado un monto de USD. 1.037.809,60 (85,08% del monto total presupuestado); por tanto, este fue uno de los principales elementos que sustentó o justificó la ampliación del plazo de ejecución del proyecto.

También el cuadro muestra los niveles de inversión desarrollados por el PRAE para cada una de las acciones estratégicas. Al respecto destacan las acciones de Coordinación-Gestión, Estrategia Nacional y Malla curricular, que representaron los niveles de inversión más elevados (29%, 20% y 12% del total del presupuesto, respectivamente). Esto se debe a que las acciones de Coordinación-Gestión, cubrieron los gastos generales de personal, gastos operativos, costos administrativos y overhead del PNUD; mientras que las acciones de la Estrategia Nacional y Malla curricular, representaron altos costos de inversión en consultorías, en eventos de capacitación y procesos de concertación y consenso. Las inversiones ejecutadas para las otras actividades estratégicas oscilaron entre el 1% y 8% del presupuesto total, sin que las mismas dejen de ser relevantes.

Niveles de Inversión desarrollados por Actividad Estratégica



Fuente: Elaboración propia

De manera adicional y sin que fuera parte del convenio con COSUDE, durante las gestiones 2017-2018, el PNUD, a partir del uso de recursos TRAC, asignó y ejecutó para la implementación del proyecto, un monto de USD. 40.700,00. Estos fondos permitieron fortalecer el desarrollo de dos acciones básicas del proyecto: Estrategia Nacional de PR y Malla curricular. El cuadro siguiente muestra la ejecución de estos recursos:

Ejecución presupuestaria de recurso TRAC del PNUD

| ACTIVIDADES | Gestión | | | | | |
|----------------------------|-------------|-------------|-------------|------------------|------------------|---------------|
| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | Total General |
| 1.3 Estrategia Nacional | - | - | - | - | 10.700,00 | 10.700,00 |
| 2.2 Malla Curricular | - | - | - | 30.000,00 | - | 30.000,00 |
| Total Ejecutado | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 30.000,00 | 10.700,00 | 40.700 |
| Total Presupuestado | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 30.000,00 | 10.700,00 | 40.700 |
| % Ejecución | - | - | - | 100% | 100% | 100% |

Considerando el financiamiento de COSUDE y los recursos TRAC que aportó el PNUD, la implementación del PRAE representó una inversión total de USD. 2.048.567,99 (Dos millones cuarenta y ocho mil quinientos sesenta y siete ⁹⁹/₁₀₀ dólares americanos).

ii) Gobernanza

El modelo de Gobernanza y gestión del PRAE fue centralizado. El análisis, discusión y toma de decisiones, que repercutían en los niveles operativos, fueron realizados al interior del mismo equipo PRAE; sin embargo, el análisis, discusión y toma de decisiones a un nivel estratégico, fueron realizados a través de un Comité Directivo integrado por el VIDECI, VMSC, COSUDE, PNUD y ejecutivos del PRAE.

Cabe destacar que al iniciar la ejecución del PRAE la participación de los Viceministros en las sesiones del Comité Directivo fue activa; sin embargo, más adelante, la participación fue a través de delegados, especialmente en el caso del VMSC. No se tiene registros de las reuniones del Comité de Asesoramiento Técnico.

El Comité Directivo como instancia de toma de decisiones estratégica, sólo trabajó en el ámbito nacional. A nivel departamental fueron las Mesas Departamentales de PR los espacios de diálogo, concertación y coordinación para el desarrollo del proyecto; sin embargo, estas instancias departamentales, dependían de la interpretación del marco normativo y de las decisiones de los Viceministerios.

iii) Eficiencia en el uso de los recursos

La gestión administrativa y financiera del PRAE, se desarrolló en aplicación de las políticas y procedimientos financieros y administrativos del PNUD, aspecto que representó un mecanismo de confiabilidad y garantía sobre el buen uso y uso eficiente y transparente de los recursos del financiamiento. La ejecución presupuestaria tomó como referencia el presupuesto general del PRODOC y se sustentó en la planificación anual que fue elaborada considerando las prioridades estratégicas de implementación de las acciones, cumpliendo además con todas las normas y procedimientos administrativos establecidas para pago de salarios, gastos de operación y adquisiciones de materiales, bienes y servicios personales y no personales.

Los recursos técnicos, materiales y humanos fueron adecuados para la ejecución y administración del PRAE. Sin embargo, los recursos económicos y el tiempo limitados para concluir de manera adecuada algunas acciones del proyecto (ej. La malla curricular queda como una propuesta sin que alguno de los actores asuma la coordinación para su implementación, el sistema de registros no empezó a funcionar, etc.). Esto se debe a que la fase inicial de crear condiciones adecuadas para implementar el proyecto llevó más tiempo del inicialmente previsto, y también debido a que COSUDE solicitó el cierre del proyecto con corte al 30 de octubre de 2018, situación que obligó a acelerar e intensificar el desarrollo de algunas acciones en el último tramo del Proyecto.

En cuanto a recursos humanos, el proyecto no contó con los servicios de expertos en todas las áreas de trabajo previstas, se utilizó lo disponible y accesible en el país para la ejecución del proyecto. Se contó con un experto asesor del proyecto que coadyuvó a lograr la integralidad deseada en las acciones propuestas. En términos logísticos, el PNUD puso a disposición del PRAE la infraestructura y equipamiento instalados, así como también el prestigio institucional y redes de contacto.

Dada la complejidad y delicadeza que conlleva el trabajo en PR y la diversidad de actores involucrados, el proyecto no logró encontrar una línea de trabajo institucional continua, que asegure y promueva la permanente participación de todos los actores en el proyecto. Dada esta situación, en partes o en algunos procesos se tuvo que realizar un trabajo “personalizado”, dejando de lado el innecesario formalismo (gran parte de los actores en PR ya se conocían y ello facilitó el trabajo); pero también, en otros procesos, el PRAE tuvo que someterse a la burocracia excesiva; sobre todo, cuando las acciones tuvieron que ver con temas de decisión política, de normativa y de generación de consensos, tanto en los niveles nacional como departamental. A pesar de las recomendaciones emitidas por el Comité Directivo, el Proyecto no pudo acceder al nivel de Ministros para incidir desde el punto de vista técnico en el proceso de toma de decisiones.

El PRAE promovió la participación activa de todos los actores en el proceso de su implementación, abriendo espacios para el trabajo multiactor durante el diseño, ejecución y evaluación de algunas de las actividades estratégicas; sin embargo, las acciones de seguimiento y monitoreo propias del PRAE fueron una de las mayores debilidades de la implementación del proyecto, pues existen algunos vacíos en las bases de datos (como el proceso de capacitación y la participación de la mujer), no se dispone de información valiosa debidamente sistematizada (evaluación de la implementación piloto de la malla curricular, evaluaciones de protocolos, simulaciones y simulacros); además, que muchos de los actores involucrados, sobre todo en el nivel departamental, desconocen el estado de los productos finales alcanzados por el PRAE (no recibieron las guías trabajadas, documentos con información sistematizada, certificados de capacitación, etc.).

Según los gobiernos departamentales de Cochabamba y Santa Cruz, el manejo de la programación de actividades no fue regular, se presentaron periodos largos de inactividad, sobre todo al inicio de cada año fiscal y la acumulación excesiva de talleres de capacitación antes de finalizar el año, esto acentuado más aún en el 2018. Algunos ejercicios prácticos no se completaron en todo su proceso de ejecución. Esta situación afectó el aprovechamiento de la capacitación, en sus etapas de evaluación y asimilación de lo aprendido.

El seguimiento y acompañamiento a la ejecución del proyecto se desarrolló a iniciativa, creatividad y experticia de los miembros del equipo PRAE, que si bien ha sido eficiente y eficaz para algunas actividades, no permitió contar con información sistematizada y procesada en tiempo real de las actividades y resultados alcanzados en las diferentes gestiones.

iv) Articulación-coordinación de actores

En principio el PRAE fue diseñado para fortalecer las competencias y capacidades de los actores que, operativamente trabajan en el día a día en PR; sin embargo, en la medida que se fueron implementando las diferentes actividades estratégicas del proyecto; se vio la necesidad de trabajar en un escenario mayor (político, normativo e institucional), además de la intermitencia en la participación de algunos actores, que a la larga complejizó el proceso de su implementación.

En ese marco, el PRAE enfrentó el desafío de realizar un trabajo multiactor, en los niveles nacional y departamental, considerando en este último caso, los tres departamentos de eje central de Bolivia, buscando articular e integrar a los actores que trabajan en PR y/o que están relacionados con esta actividad, de acuerdo a sus roles y competencias, definidos por el marco normativo nacional y también por la misión, visión y objetivos de cada institución u organización en particular. En esa lógica el PRAE tuvo el acierto de actuar como instancia facilitadora y de coordinación para establecer consensos y acuerdos de trabajo conjunto y coordinado; aunque muchas veces apoyado en la normativa e institucionalidad nacional se crearon percepciones de favoritismo, discriminación y falta de equidad sobre todo en la asignación de espacios para la capacitación fuera del país, en la elaboración de protocolos y procedimientos y en el acceso al equipamiento.

Según un diagnóstico y mapeo de actores realizado en el marco del proyecto, se tiene un total de 45 instituciones/organizaciones en Bolivia, involucradas en PR, entre entidades públicas y privadas, asociaciones, Fundaciones, ONGs y grupos de voluntarios; sin embargo, no todas llegaron a participar activamente en el proyecto. Si bien el PRAE elaboró un documento de definición de roles y responsabilidades de los actores de PR, el mismo no es suficiente para la conformación de un sistema de PR, elemento fundamental para sostener institucionalmente todos los demás resultados.

Si bien los acuerdos logrados con los diferentes actores involucrados en PR, permitieron elaborar propuestas de Estrategia Nacional y Estrategias Departamentales de PR para Santa Cruz y Cochabamba, que incluyen además la implementación del SCI; no se pudo lograr hasta la finalización del proyecto, un consenso general la aplicación de estas estrategias y de otros instrumentos de gestión trabajados para PR (protocolos, implementación malla curricular y respectiva certificación, manejo de registros, etc.). Esto debido a situaciones de conflicto entre algunas de las instancias involucradas, que datan de mucho antes de la implementación del Proyecto, que permanecen latentes y que sobrepasan las capacidades del equipo PRAE.

Asimismo, situaciones de índole político-administrativo, podrían haber dificultado la articulación y coordinación de algunos actores fundamentales para el trabajo en PR. Es el caso de los gobiernos sub-nacionales del Departamento de La Paz (Gobierno Departamental y Gobierno Municipal) y la ausencia de coordinación con los SEDES de los tres departamentos.

Los espacios de diálogo, análisis y concertación entre las instancias de los gobiernos sub-nacionales e instituciones/organizaciones participantes, fueron realizados mediante reuniones sistemáticas y frecuentes y visitas conjuntas junto a representantes de instancias nacionales. Estos espacios de diálogo fueron poco evidentes a nivel nacional, donde no existió una instancia de lobby o enlace que pueda promoverlos. De ahí que las instancias de toma de decisiones a nivel Ministerial tuvieron muy poca o limitada participación e inclusive poco conocimiento sobre el proyecto.

v) Apropiación

Apropiación del PRAE a nivel nacional

Son dos Ministerios “clave”, que de acuerdo a la normativa nacional (Ley de Bomberos y Ley de Gestión de Riegos), tienen roles y competencias directas en PR, y, por tanto, llamados a participar en el proyecto, sin que ello signifique que hayan tenido un nivel de apropiación similar o uniforme de los objetivos y resultados. Por otro lado, considerando la condición de dependencia policial de los bomberos, no se registra una participación activa del Comando Nacional de la Policía, situación que limita el compromiso político e institucional de la Policía con los resultados del Proyecto.

El Ministerio de Defensa, a través del VIDECI fue la primera instancia del gobierno central en apropiarse de la propuesta del Proyecto, dado que su iniciativa por realizar un diagnóstico sobre las instituciones y organizaciones que están involucradas en la PR en Bolivia, derivó en la formulación del PRAE, asumiendo además el rol de entidad gubernamental líder en su implementación. De ahí que el VIDECI, tuvo una participación regular a lo largo del proyecto, además con un alto grado de apropiación sobre las acciones desarrolladas. Por su lado, el MG, a través del VMSC, registró una participación intermitente en el proyecto y con un nivel de apropiación por debajo de lo esperado. Recién en el último año del proyecto, este Viceministerio se apropia de la propuesta del proyecto, asumiendo un mayor grado de participación en su implementación. En rigor, la mayor apropiación del proyecto se registró en los niveles operativos sobre los que tiene tuición directa esta instancia gubernamental: Bomberos de Bolivia.

El tercer ministerio que se apropia de los resultados del Proyecto y participó activamente en las acciones desarrolladas, fue el Ministerio de Salud; que cuenta con todo un grupo especializado para la atención de emergencias y/o desastres.

En los tres ministerios, la mayor apropiación y participación en el proyecto, se da básicamente a nivel de mandos medios y equipos operativos, aspecto que en cierta medida afecta el impacto del proyecto, dado que no se logró la incidencia directa y necesaria en los niveles de toma de decisiones.

La apropiación del PRAE en los Gobiernos Departamentales

Los Gobiernos Departamentales encontraron en el PRAE, a la instancia que permitió visibilizar el tema de PR y posicionarlo entre sus prioridades como una responsabilidad y competencia departamental. Hasta antes del PRAE, la PR había conformado estructuras básicas de coordinación como las Mesas Departamentales y baja articulación y coordinación operativa (no se implementaba el SCI); y los recursos financieros específicamente asignados para el efecto eran mínimos. En los gobiernos departamentales, la PR siempre fue considerada parte intrínseca de sus Programas de GdRD, que por lo general son trabajados bajo una visión más amplia: prevención, atención a emergencias/desastres y ayuda humanitaria.

Dada esta situación, en los gobiernos departamentales de Santa Cruz y Cochabamba, se registró un alto grado de apropiación y participación en las actividades del Proyecto, fortaleciendo las Mesas Departamentales a partir de la definición de roles y responsabilidades, capacitando a su personal (sobre todo el SCI), estableciendo un diálogo directo con los actores de la PR y gracias a los ejercicios de simulación y simulacros se identificando sus capacidades reales de operación y las limitaciones para una primera respuesta efectiva.

El nivel de apropiación de los resultados y productos del PRAE en el nivel departamental se ve comprometido por la falta de socialización y difusión de las versiones finales de algunos de los productos, como por ejemplo la Malla curricular definitiva luego de su aplicación piloto y revisión, informes de evaluación de los simulacros y la definición de roles y responsabilidades. Como es el caso de las Estrategias Departamentales de Primera Respuesta, las mismas son consideradas solamente como una referencia para incluir actividades en los planes institucionales y en la normativa departamental de GdRD, toda vez que las mismas están sujetas a la aprobación de la Estrategia Nacional y responden a una visión general del país.

Apropiación del PRAE en los Gobiernos Municipales

En los gobiernos municipales, a diferencia de lo que ocurrió a nivel departamental, el proceso de apropiación de la propuesta del proyecto fue casi inmediata y con mayor conocimiento y compromiso con el tema y sus alcances. Esto debido a que en los Gobiernos Municipales de Santa Cruz y Cochabamba ya existen y funcionan los Comités de Operaciones de Emergencias – COEs, que además fueron la base para conformar las mesas departamentales de PR.

Cabe destacar que algunos de los entrevistados en Cochabamba y Santa Cruz, sostienen que los actores departamentales de PR (tanto a nivel gobernación como de municipio), fueron considerados por el PRAE como parte de las acciones del proyecto para el logro de los objetivos propuestos, antes que beneficiarios o población destinataria de las acciones propuestas.

vi) Promoción y Comunicación

En un proyecto que tiene un enfoque social preponderante, y lo más importante, que busca fortalecer capacidades y procesos para salvar vidas, resalta la necesidad de establecer e implementar una estrategia en promoción y comunicación a partir del PRAE, pero también de las estructuras de Gobernanza del Proyecto (VIDECL y VMSC), y desarrollar un plan de acción de incidencia y comunicación que sea simple pero concreto.

El diseño del PRAE, no propuso mecanismos para abordar ésta necesidad. Durante su implementación, se trabajó para corregir esta falencia; sin embargo, no se logró que las actividades de promoción y comunicación logren resultados efectivos en la opinión pública y menos aún incidencia en política pública a nivel nacional. Un aspecto mencionado por varios entrevistados del nivel central, fue la debilidad del apoyo técnico en la materia, que permita implementar los diferentes componentes de la Estrategia Nacional de PR.

vii) Factores que facilitaron/dificultaron la implementación del Proyecto

La implementación del PRAE, ha sido una primera experiencia en Bolivia de apoyo y fortalecimiento, bajo un enfoque amplio, a las capacidades de los actores que trabajan en PR (instituciones/ organizaciones y personas); por tanto, implicó la construcción de un proceso que, en la medida en que se ejecutaba, iba adquiriendo mayor complejidad y alcance; y por tanto sujeto o expuesto a una serie de factores facilitadores y limitantes para su ejecución.

Los elementos o factores que **facilitaron** la implementación del proyecto fueron los siguientes:

- La apertura y predisposición que mostraron la mayor parte de los actores involucrados en PR, para desarrollar un trabajo conjunto y coordinado, tanto a nivel nacional como departamental. Si bien ello contribuyó a lograr acuerdos interinstitucionales a diferentes niveles, todavía no es posible hablar de consensos o acuerdos absolutos, dado que no se cuenta con instrumentos normativos aprobados y en muchos casos siguen primando visiones o criterios diferentes de algunas instituciones (ej. A nivel nacional, no existe pleno acuerdo sobre quién o quienes deben ser los responsables del sistema de registro, no existe acuerdo sobre cuál será la instancia que certifique los procesos de capacitación en el marco de la implementación de la malla curricular. A nivel departamental la tendencia de las gobernaciones fue de apertura, predisposición y compromiso, dado el trabajo que vienen desarrollando).
- La existencia de recursos humanos capacitados en temas de PR básicos, que trabajan en las diferentes instituciones u organizaciones involucradas en el proyecto, cuyo aporte ha sido importante para la facilitación de los procesos de capacitación, definición de protocolos y diseño de la malla curricular; aunque cabe destacar que estos recursos no fueron reconocidos para fungir como instructores en los procesos de capacitación.
- La imparcialidad y objetividad con la que trabajó el equipo PRAE en un contexto donde el potencial de conflictividad era alto. Todos los actores reconocieron la pro-actividad y labor facilitadora y conciliadora del PRAE.
- La existencia de las Mesas de Primera Respuesta en los COEs departamental y municipal en Santa Cruz y Cochabamba, que fueron la base para consolidar las mesas departamentales en PR.
- La promulgación de las leyes de Bomberos (Ley 449, de 4 de diciembre de 2013) y de Gestión de Riesgos (Ley 602, de 14 de noviembre de 2014), que establecieron competencias, roles y responsabilidades de los actores en PR; pero que también, generaron incertidumbres y susceptibilidades debido a algunos vacíos y contradicciones que presentan ambas normas.

Contrariamente, los elementos o factores que **dificultaron o limitaron** la ejecución de las acciones fueron los siguientes:

- Conflictividad en el contexto general para la implementación del proyecto. El PRAE se encontró con situaciones conflictivas o con posiciones encontradas entre los actores de PR a diferentes niveles: entre Gobierno Central y Gobiernos sub-nacionales, entre operadores de PR que dependen o están vinculada a las FFAA o a la Policía Boliviana, entre el Ministerio de Salud y la Cruz Roja Boliviana y otros menores.
- Hubo excesiva movilidad funcionaria en los niveles de toma de decisiones de las instituciones u organizaciones involucradas en PR; en particular en las instancias estatales. Esto hizo que, en muchos casos, los procesos o avances obtenidos por el PRAE tengan que volver a empezar o, en el mejor de los casos, deban ocupar tiempo adicional con recurrentes acciones de socialización-información del proyecto a las nuevas autoridades, para retomar o reestablecer los proceso antes iniciados.
- Si bien se realizó un diagnóstico sobre el estado de situación de la PR respuesta en Bolivia, considerando las capacidades técnicas y físicas. El estudio no permitió precisar el nivel de formación de recursos humanos existentes. Dada, ésta situación y ante una “aparente” falta de recursos humanos con capacidades para ser instructores en los procesos de capacitación (intermedio y avanzado), se tuvo que recurrir a instructores expertos extranjeros que no necesariamente garantizaron un eficaz proceso de capacitación. Al respecto cabe reconocer que, en algunos temas de alta especificidad, efectivamente no existen recursos humanos nacionales formados o con competencias como para ser considerados instructores.

- Durante el diseño y puesta en práctica de la malla curricular, se evidenció que las personas que trabajan en PR, tienen niveles de formación muy heterogéneos y, además, diferentes escuelas de formación. Esto generó dificultades en la priorización de los temas a desarrollar, en el manejo de conceptos técnicos que se utilizan en PR, y generó además susceptibilidades e inconformidad en algunos actores, dado que cada uno defiende su escuela y postura. En todo caso para superar esta dificultad, la malla curricular estableció niveles de formación básico.
- En el departamento de La Paz, no fue posible lograr la participación activa y permanente de la Gobernación Departamental y Gobierno Municipal. En el primer caso por temas políticos y también porque el Gobierno Departamental no contaba con personas con conocimientos en Gestión de Riesgos y menos aún en PR, y en el segundo caso, también por temas políticos, pero además por un cierto grado de suficiencia que mantiene el gobierno municipal.

4.3 Resultados

En la lógica de valorar la eficacia del PRAE en función al Marco Lógico establecido en el PRODOC, a continuación, se presenta el análisis sobre el cumplimiento del objetivo general, objetivos estratégicos y sus respectivos indicadores que el personal del Proyecto presenta en su Informe Final:

Sobre el Objetivo General

| Objetivo general | Indicador de Impacto | Logro alcanzado | % logro |
|---|--|---|------------|
| La población víctima de incidentes y accidentes recibe una mejor respuesta y atención inmediata y eficiente por parte de los actores de la Estructura Nacional. | Los tiempos y la calidad de la atención a la población responden a estándares internacionales y son más eficientes que los actuales, al cabo del proyecto. | Se fortalecieron las capacidades organizativas, de gestión y de conocimiento técnico-normativo de los actores en PR, para que puedan brindar una atención más oportuna y de mayor calidad a la población víctima de incidentes. | 77% |
| Comentarios | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Para la medición y evaluación de los tiempos de respuesta, se debe considerar una serie de variables que no fueron trabajadas de manera directa por el proyecto y que además no fueron recopilados en una línea de base (ej. Infraestructura, equipamiento, logística, sistemas de comunicación, etc.). Dada esta situación, este punto específico del indicador queda fuera de contexto, pese a haber sido trabajado de manera indirecta desde las dimensiones de organización y mejora de conocimientos y no se hace referencia los estándares internacionales de referencia. • La calidad de atención en PR ha sido trabajada a partir del conjunto de acciones estratégicas del proyecto, de modo que cada acción en particular tuvo una contribución, difícil de medir o cuantificar, hacia la mejora en la calidad de la atención en PR. En todo caso, las acciones estratégicas que en mayor medida contribuyen a este cometido, fueron las de SCI y protocolos, malla curricular-capacitación y desarrollo de simulaciones y simulacros. • La medición del % de logro alcanzado para este objetivo (77%), reviste alta complejidad, dado que la mayor parte de las acciones estratégicas presentan indicadores cualitativos, que siempre tienen la tendencia a ser valorados de manera subjetiva. Dada esta situación, el dato que se reporta corresponde al promedio de los logros alcanzados en todas las acciones estratégicas del proyecto, los mismos que fueron cuantificados por el mismo equipo PRAE. | | | |

Sobre los Objetivos Específicos

| Objetivos Estratégicos | Indicadores | Logros alcanzados | % logro |
|--|---|--|---------|
| OE1: Actores de la estructura de PR y atención de emergencias fortalecidos con acciones coordinadas y normatividad de respaldo a nivel nacional y en tres dptos. | Existe un mecanismo de coordinación interinstitucional para la gestión de la primera respuesta. | <ul style="list-style-type: none"> - Se establecieron tres espacios de coordinación en PR funcionando: una mesa nacional y dos mesas departamentales en Santa Cruz y Cochabamba. - Se cuenta con un diagnóstico sobre la conflictividad en PR en los tres departamentos del eje central de Bolivia. - Se establecieron 6 protocolos de intervención en PR, ajustados y validados en simulaciones y simulacros - Se desarrollaron cursos de formación, eventos de sensibilización y reuniones varias de lobby con autoridades departamentales y nacionales. - Se elaboró un informe de análisis comparativo y de recomendaciones para PR, basado en experiencias exitosas en cuatro países de la Región | 87% |
| | Una Estrategia Nacional para la gestión de primera respuesta consensuada por los actores y difundida en la Estructura Nacional. | <ul style="list-style-type: none"> - Se elaboró una propuesta de Estrategia Nacional de PR, consensuada con autoridades del VIDECI y VMSC. - Una propuesta de Resolución Bi-ministerial que contiene: una Guía de Implementación del SCI, protocolos de coordinación, un documento de clarificación de roles y competencias, una malla curricular, un software de registro con una propuesta para su reglamentación. - Un informe de diagnóstico sobre PR en los tres departamentos que incluye estadísticas y georreferenciación de incidentes. | 66% |
| | Un comando de incidentes con protocolos de actuación y coordinación funcionando en caso de emergencias en tres departamentos. | <ul style="list-style-type: none"> - Dos departamentos del eje central de Bolivia (Cochabamba y Santa Cruz) cuentan con propuesta de Estrategias Departamentales de PR consensuadas y aprobadas, vinculadas a la Estrategia Nacional (no aprobada) y sustentadas son Sistemas de Comando de Incidentes – SCI. - Se elaboraron seis propuestas para la incorporación de la PR en las leyes de Gestión de Riesgo Departamentales de Santa Cruz y Cochabamba. - Se cuenta con un informe de Análisis normativo y propuestas normativas que abordan la PR para los tres niveles del Estado. - Se elaboró una propuesta de Proyecto de Fortalecimiento de los Equipos de PR de las Fuerzas Armadas. - Existe una Guía de Implementación del Sistema de Comando de Incidentes publicada por el VIDECI que incluye 5 protocolos de coordinación. - Se cuenta con un Informe sobre estado de situación del SCI en Bolivia (2104) y un Informe de evaluación de la implementación del SCI (2017) desarrollados por el “backstopper” del proyecto. - Se realizó el fortalecimiento de lideresas en temas de género, mediante procesos de capacitación, estrategias de incidencia y sensibilización a varones en temas de nuevas masculinidades. - Existen 1.108 personas capacitadas en SCI entre el 2014 y 2018, equivalente al 51% de personas capacitadas por el proyecto en total. | 66% |
| | Acuerdos de transferencia de los componentes de la Estrategia Nacional de Primera Respuesta en los | <ul style="list-style-type: none"> - Las acciones de transferencia desarrolladas contemplaron los siguientes elementos: <ul style="list-style-type: none"> • La Estrategia Nacional de PR con enfoque de género y la propuesta de Resolución bi-ministerial. • Dos estrategias departamentales con base en la normativa departamental de Cochabamba y Santa Cruz y de la Estrategia Nacional de PR. | 61% |

| | | | |
|--|--------------------------------------|---|--|
| | tres niveles de gestión territorial. | <ul style="list-style-type: none"> • Dos espacios de coordinación departamentales y uno nacional. • Material de difusión y comunicacional que comprende: seis audiovisuales sobre: avances proyecto al 2015 / animación SCI /género / Simulacro Terremoto Cochabamba / Simulacro Terremoto Santa Cruz / Simulación y simulacro de Emergencia Refinería para Validación de Protocolos ; Dos Videos documentales: Institucionalización de la PR en Bolivia/ Los 8 pasos del SCI ; Tres Vídeos de Testimonios sobre: PR / SCI / Género y masculinidades ; 10 cuñas Radiales en PR; Una Plataforma virtual de PR; Trípticos; Banners; Merchandaising; Banco de fotografías de las actividades del PRAE; Seis Documentos sobre: Lecciones Aprendidas del Proceso de Institucionalización de la PR en Bolivia / Sistematización de la experiencia de reducción de Brechas de Género / Guía para la implementación del SCI / Documento del Sistema Nacional de PR / Documento de Clarificación de Roles. | |
|--|--------------------------------------|---|--|

Comentarios

- Una cuarta mesa de PR fue conformada en el departamento de La Paz, pero no se logró que entre en funcionamiento. Dado que la mayor parte de los actores que conforman e interactúan en la mesa nacional, se encuentran o tienen sede en la ciudad de La Paz, ésta momentáneamente asumiría la coordinación y articulación en el departamento.
- Las mesas departamentales se constituyen en Comisiones de PR, dentro la estructura de los COEs, donde se encuentran institucionalizadas. Esto significa que las mesas sesionan de manera regular cuando no hay incidentes o cuando estos se presentan en la lógica de hechos cotidianos; sin embargo, en incidentes mayores las mesas adquieren la cualidad de comisiones departamentales.
- El software de registro ha sido diseñado en aplicación al DS. No. 2995 de Reglamentación de la Ley de Bomberos, que establece las bases para el registro de los EPR.

| | | | |
|---|--|---|------|
| OE2: Personal de la estructura de primera respuesta y atención de emergencias con mejores capacidades y destrezas que aplican protocolos y procedimientos para hacer sus tareas con efectividad y oportunidad. | 70 % del personal de respuesta capacitado, que aplica correctamente conocimientos y destrezas adquiridas de acuerdo a normas y protocolos. | <ul style="list-style-type: none"> - Se cuenta con un informe de diagnóstico sobre las necesidades de formación y capacitación del total de actores de PR en el eje central (La Paz, Cochabamba, Santa Cruz). - Se capacitaron a 2.184 personas operadoras de PR durante el periodo 2014-2018. De éstas 1.679 personas fueron capacitadas en PR (equivalentes al 77% del total de personas capacitadas). En SCI se capacitaron 299 personas de los municipios de Santa Cruz (equivalentes al 14%) y 206 personas del sector Salud (equivalentes al 9%). | 100% |
| | Planes de Capacitación y desarrollo de competencias institucionalizadas en entidades estatales. | <ul style="list-style-type: none"> - Una Propuesta de plan de formación de personas en PR, que incluye una Malla Curricular y contenidos mínimos para cuatro niveles: inicial, operativo I, operativo II y especialista. - Seis juegos de materiales de Instrucción elaborados, que incluyen: manual del facilitador, manual del participante, material de referencia, ayudas visuales y evaluaciones, validados con los instructores y sujetos a un curso piloto cada uno. - Seis cursos de implementación de materiales de instrucción dirigidos a operadores de PR con apoyo de Instructores de diferentes instituciones y departamentos. | 100% |
| | 30% de participación de mujeres en el reclutamiento y los procesos de formación. | <ul style="list-style-type: none"> - Existe un 24% de participación de mujeres en reuniones y talleres y también, 24% de participación de mujeres en capacitaciones entre el 2015 y 2018. - Se cuenta con un documento de identificación de brechas de género; una propuesta de Plan de Inclusión de mujeres en PR. - Se realizaron procesos de sensibilización sobre género a autoridades, puntos focales y personal operativo de PR. | 80% |

| | | | |
|--|--|--|------|
| | | - Se generaron Espacios de diálogo establecidos a nivel departamental de Primeras Respondedoras. | |
| | Tres academias fortalecidas. | - Se realizó la transferencia de equipamiento de formación a dos actores departamentales y uno nacional para facilitar acciones de fortalecimiento de capacidades de los Equipos de PR. | 75% |
| | Simulacros y simulaciones cumplen con estándares de calidad. | - Se realizaron cuatro simulacros y simulaciones que cumplen con estándares de calidad donde participaron equipos de PR de tres departamentos: una simulación y Simulacro Terremoto Cochabamba / una simulación y simulacro de Terremoto en Santa Cruz / un simulacro y simulación de Emergencia en Refinería para validación de protocolos / una simulación de Emergencia en Refinería (2016). - Complementariamente, también se realizaron seis ejercicios demostrativos. | 100% |
| | Capacidades departamentales fortalecidas a partir de simulaciones y simulacros | Existen capacidades desarrolladas en el equipo técnico operativo de la Gobernación de Cochabamba para implementar simulaciones y simulacros. Se cuenta con la participación de cuatro eventos internacionales y dos nacionales de simulación y simulacro. | 33% |

Comentarios sobre los resultados del Objetivo Estratégico 2

- Al no haber accedido los evaluadores a datos sistematizados sobre los participantes de los procesos y eventos de capacitación; es probable que el número de personas capacitadas sea menor, dado que podrían darse casos en los que algunas personas participaron en más de un evento de capacitación y habrían sido registrados como personas diferentes. En todo caso, cabe destacar que la capacitación ha sido la acción estratégica que mayor cobertura poblacional tuvo en cuanto a beneficios directos para los operadores de PR.
- Los cuatro niveles de formación que considera la malla curricular, deberían permitir uniformizar la capacitación en PR de los operadores en PR que tienen diferentes niveles de formación. Lo que no está definido aún es quién o qué instancia convalida la formación anteriormente adquirida por algunos operadores, y quién certifica los nuevos procesos de formación que aplican la malla curricular.
- Los materiales de instrucción elaborados son: Curso Básico de SCI, Curso Inicial de Primeros Auxilios, Curso Nivel Advertencia de Sustancias Peligrosas, Curso Operativo I de Incendios Forestales, Curso Nivel Liviano de Estructuras Colapsadas y Curso nivel Operativo I de Rescate en Altura.
- Uno de los resultados que mayor valoración tiene en los operadores de PR, es la visibilidad y mayor participación de la mujer en los procesos operativos de PR. Si bien, antes del PRAE muchas instituciones/organizaciones ya tenían en sus filas a mujeres como operadoras de PR, por lo general estas desarrollaban acciones administrativas y/o de apoyo al trabajo físico que desarrollaban los hombres. En la actualidad, gracias al proyecto, existe un alto grado de empoderamiento de las mujeres, logrando una mayor actitud y proactividad en ellas para trabajar a la par de los hombres.
- El equipamiento adquirido para capacitación fue transferido a las Unidades de Bomberos de la Policía, primero en custodia temporal, y a la finalización del proyecto, de manera definitiva. Si bien la idea es que todas las instancias que trabajan en la capacitación en PR puedan solicitar y acceder a este equipamiento a solicitud de parte, en la práctica se ha visto que el trámite ante las instancias que mantienen la custodia es moroso y burocrático.

Fuente: Informe final PRAE, con edición de la consultoría.

Otros resultados alcanzados

Un aspecto altamente valorado por todos los actores involucrados en el proyecto, es que gracias al PRAE se llegaron a conocer y que más allá de que existan espacios de coordinación y articulación entre sus instituciones u organizaciones, el hecho de conocerse ya los compromete a una labor conjunta y mancomunada, obviamente cumpliendo roles y protocolos.

Los estudios promovidos y desarrollados por el PRAE, sobre el estado de situación de la PR en Bolivia, permitieron evidenciar la enorme falencia que existe en las instituciones/organizaciones operadoras de PR, en cuanto al equipamiento necesario para realizar un trabajo oportuno y de calidad. Al respecto algunos de los entrevistados hicieron notar que no existen políticas de gobierno, ni mecanismos administrativos estatales que faciliten la importación de equipamiento para PR, con liberación de impuestos.

Se presentaron casos reales de incidentes (Incendio forestal en el Sama, incendios de los mercados de La ramada en Santa Cruz y la Uyustus en La Paz, personas atrapadas en una alcantarilla), que permitieron a los actores en PR, realizar evaluaciones sobre el desempeño alcanzado en cada caso y a partir de ello establecer criterios y prioridades que se tomaron en cuenta en el diseño de los procesos e instrumentos trabajados por el PRAE.

El PRAE contribuyó a transmitir la voz de los actores departamentales en PR, para la reglamentación de la Ley de Bomberos.

4.4 Conclusiones

En general, el PRAE ha sido la primera experiencia en Bolivia, de un proyecto que apoya el tema de PR, bajo un enfoque amplio e integral, considerando normativa, gobernanza, procesos, articulación de actores y desarrollo de capacidades; generando un espacio abierto de diálogo para todos los actores que intervienen en PR en los niveles nacional y departamental.

En ese sentido, el proyecto ha sido innovador en la construcción e implementación de estrategias, procesos e instrumentos de trabajo, aspectos que le dieron una característica de proceso de aprendizaje, sustentado en la práctica o en el “aprender haciendo”. Aprendizaje, tanto para el equipo del PRAE, como para los actores involucrados en PR.

El proyecto, cumplió con todos los resultados/productos propuestos, aunque cumplió parcialmente con los objetivos y acciones estratégicas previstas, dado que representan procesos de plazo mayor al horizonte de duración del proyecto; sin embargo, se lograron avances sustanciales e importantes hacia el fortalecimiento de la PR en Bolivia. Sin duda, el alto potencial de conflictividad que encierra el tema de PR en aspectos políticos, institucionales, normativos e incluso de actitud en algunos actores involucrados, fue el principal óbice para cumplir a cabalidad con todo lo planificado.

En el análisis específico, destacan los siguientes aspectos:

Sobre el Diseño

El diseño del Proyecto respondió a la solicitud del Gobierno de Bolivia y a un diagnóstico que identificó las principales necesidades. La lectura de la problemática a la luz del diagnóstico permitió definir los objetivos y resultados. La definición amplia del concepto de PR abrió el espacio de institucional y normativo del Proyecto más allá de la GdRD. El análisis optimista del contexto no evidenció los riesgos identificados en el diagnóstico y por lo tanto no pudo establecer acciones de mitigación que mejore el resultado final.

Sobre el Proceso

El modelo de gestión del PRAE resultó demasiado complejo en su implementación. Al no existir una alianza estratégica sólida, con actores de organizaciones líderes que estén altamente comprometidos con el proyecto, no se pudo lograr una línea de trabajo única y consensuada. Esto hizo que el equipo PRAE, en algunos momentos del proyecto trabaje estrechamente con el VIDECI y en otros momentos estrechamente el VMSC y los Bomberos de la Policía; todo esto en la lógica de cubrir las expectativas e intereses de ambos actores.

Probablemente, el hecho de construir reiteradas veces estrategias, procesos e instrumentos para implementar el proyecto, ocasionó desfases en los tiempos previstos y una relativa baja eficiencia en el desarrollo de algunas acciones. Esto explica la mayor intensidad de trabajo del PRAE en los dos últimos años de proyecto.

El sistema administrativo y de control financiero fue adecuado, salvo algunos problemas iniciales por el tipo de cambio y la demora poco significativa en algún desembolso, no se registraron mayores inconvenientes, lográndose ejecutar el total de los recursos previstos. Todo el financiamiento fue ejecutado por el PRAE sin transferir recursos a terceros.

Una debilidad en la planificación y seguimiento del proyecto, fue utilizar el desarrollo de actividades como indicadores de resultados. Dada esta situación no fue posible monitorear los principales cambios y efectos generados por el proyecto, más aún si se considera que no hubo una línea base específica del proyecto.

El PRAE adecuó algunos elementos de su propuesta al marco normativo nacional que se estableció después de su aprobación e inicio de operaciones. Un ejemplo de ello es que se tenía previsto realizar pruebas piloto del Sistema Integrado de Respuesta tipo 911, actividad que quedó descartada, dado que el Gobierno Central aprobó el proyecto BOL 110.

Es notorio el aporte del asesoramiento internacional y acompañamiento del Proyecto, sin embargo, hubiera sido más efectivo el mismo si se contaba con el apoyo técnico de OCHA, como estaba contemplado en el inicio del Proyecto.

Sobre los Resultados

Los objetivos y resultados del PRAE se cumplieron parcialmente, con un % de logro en la mayor parte de las acciones estratégicas que oscila entre el 33% y 87% (sólo tres acciones estratégicas se cumplieron a cabalidad).

El Gobierno y el Proyecto concentraron la validación de sus resultados para su implementación en la aprobación de la Resolución Bi-ministerial, la misma que fue dilatándose en los últimos meses y que hasta la conclusión del Proyecto todavía no ha sido aprobada. Ante el cierre de las actividades del PRAE, el seguimiento al compromiso de aprobar la mencionada norma queda en las autoridades.

El modelo de gobernanza e institucionalización de la PR que se propuso inicialmente, tuvo que cambiar de enfoque a partir de la promulgación de la Ley de Bomberos. En principio se tenía previsto apoyar el proceso que estaba siendo liderado por el VIDECI; pero posteriormente se decidió que serían dos Ministerios, las cabezas de todo el proceso de implementación del proyecto, propuesta que tampoco funcionó a cabalidad. En todo caso, cabe destacar que, de momento, la institucionalidad fortalecida por el proyecto funciona, pero sólo en el nivel departamental (Santa

Cruz y Cochabamba). A nivel nacional, se espera que el acuerdo bi-ministerial sienta las bases concretas para la gobernanza e institucionalidad nacional en PR.

El PRAE contribuyó a reducir los niveles de conflictividad que existían entre los actores operadores de PR y también entre las instancias de toma de decisiones de los gobiernos nacional y departamentales. Sin embargo, la conflictividad en PR es un problema que sigue latente y que puede presentarse/reactivarse en cualquier momento.

Las mesas/comisiones de PR, han demostrado su viabilidad, pero sólo en los niveles sub-nacionales. En estas mesas, los actores se articularon y lograron definir roles en función al SCI (producto del PRAE que logró el mayor nivel de apropiación). En todo caso, estas instancias departamentales todavía carecen de los medios y recursos, necesarios para aplicar los otros productos del PRAE: malla curricular y la práctica regular de simulaciones y simulacros.

La malla curricular es un avance importante hacia la nivelación de capacidades de los operadores en primera respuesta, que, además a futuro podría dar lugar a la profesionalización o especialización de los primeros respondedores(as). Sin embargo, la implementación de esta malla todavía carece de institucionalidad, de financiamiento y de elementos que permitan certificar y establecer la calificación competencial de los recursos humanos en los cuatro niveles propuestos.

Los protocolos diseñados por el PRAE demostraron su utilidad y viabilidad, a partir de su puesta en práctica en simulaciones y simulacros. Estos protocolos ya han sido adoptados por algunos los operadores en PR como parte del SCI.

Las simulaciones y simulacros desarrollados en Santa Cruz y Cochabamba, demostraron que todavía queda mucho por trabajar en materia de coordinación y de trabajo conjunto y complementario entre operadores de PR, pero también en materia de equipamiento, aspecto que también es una prioridad nacional. El PRAE aportó con la provisión de metodología para la organización de los mismos, lo cual permitirá una vez de contar con recursos replicar estos ejercicios.

La ejecución del PRAE fue compleja, focalizada y de carácter piloto, con resultados mayormente cualitativos de difícil medición y pendientes de la aprobación de una normativa; por tanto, no es posible aún evidenciar o evaluar apropiadamente el probable impacto que puede tener para los distintos actores involucrados y también para la población boliviana expuesta a posibles incidentes.

Sobre la Sostenibilidad/Réplica

En el marco de la estrategia de salida y sostenibilidad del PRAE (sustentada en la conformación de las mesas nacional y departamentales de PR), el proyecto, a través de sus diferentes acciones, buscó el establecimiento de un marco institucional concertado, sólido y dinámico, para lograr un nivel de gobernanza adecuado y práctico que pueda dar continuidad a la gestión y operatividad de la PR en Bolivia; sin embargo, en la práctica, sólo fue posible avanzar en este proceso, creando las instancias de coordinación y articulación a nivel departamental y diseñando algunos instrumentos de gestión para que estas instancia puedan operar. A nivel nacional y en el departamento de La Paz, el avance en este proceso resultó precario y poco o nada consistente.

Gran parte de los actores que fueron entrevistados durante el proceso de evaluación del PRAE, señalaron que, en rigor, no hubo tiempo para trabajar de manera consistente y oportuna en la

estrategia de salida y sostenibilidad del proyecto. En los dos últimos años de proyecto (gestiones 2017-2018), que debían ser de transferencia, más bien se intensificaron las acciones para ejecutar y concluir las principales acciones estratégicas y alcanzar los productos esperados.

En todo caso, cabe señalar que el PRAE y los actores involucrados en PR, consensuaron como elemento central de sostenibilidad y mecanismo de salida del proyecto, la suscripción de un Acuerdo o Resolución Bi-ministerial (a ser suscrito entre el MD y el MG), el cual, en el marco de la normativa vigente, reconoce los avances del PRAE para el trabajo en PR, define roles y competencias de los actores involucrados, y, en cierta manera, garantiza la asignación de presupuesto para seguir fortaleciendo la PR en Bolivia.

Si bien el acuerdo Bi-Ministerial no pudo ser suscrito hasta el cierre del proyecto y no fue posible consolidar la estructura institucional deseada para la PR en Bolivia; siendo además obvia la necesidad de contar con un financiamiento suficiente y sostenido para operativizar el SCI, la malla curricular, el sistema de registros, las simulaciones y simulacros, y además equipar a los actores en PR; los productos/resultados del PRAE están siendo aplicados por los actores en PR, por tanto, parecen ser sostenibles.

En la lógica del punto anterior y analizando la sostenibilidad de las acciones y resultados obtenidos, desde una perspectiva aislada según los actores involucrados, se pudo evidenciar que algunas entidades, han adoptado los productos del proyecto en el desarrollo de sus propias actividades. Ej. En el caso del VIDECI se espera aprobar la Estrategia Nacional de PR en el marco de sus atribuciones y competencias, cuya implementación rescata algunos de los productos logrados con el PRAE (SCI, malla curricular, protocolos). De igual manera, el Ministerio de Salud, a través de una Resolución Ministerial (todavía en borrador), establecerá una Guía para la Atención en Salud en Emergencias y Desastres a través del SCI, lo cual permitirá incorporar los elementos trabajados con el PRAE en su estrategia operativa institucional. Por su lado, la Unidad de Gestión de Riesgos Forestales del Viceministerio de Medio Ambiente, Biodiversidad, Cambio Climático y Desarrollo Forestal, está incorporando el SCI en la Estrategia Plurinacional de Manejo del Fuego (todavía en elaboración), incorporando además elementos de la malla curricular en los procesos regulares de sensibilización y capacitación que desarrolla. La Sociedad de la Cruz Roja filial La Paz implementará la malla curricular básica de primeros auxilios.

Esto muestra, que independientemente de los logros alcanzados en cuanto a procesos de articulación y coordinación de actores en PR, varias de las acciones desarrolladas por el PRAE encontraron asidero institucional en algunos de los actores involucrados, adoptando estos productos en sus planes de trabajo institucional y estrategias operativas.

Por otra parte, un elemento que resulta crítico para la sostenibilidad del PRAE y de los logros alcanzados, es la alta movilidad funcionaria en los actores estatales. Esto significa, que mucha gente que ha estado involucrada en todo el proceso de implementación del PRAE, dejó de ejercer el cargo que tenía en su momento o dejará su cargo en los próximos años. Esto dificulta sobremanera, la continuidad y el funcionamiento regular de todos los productos alcanzados con el PRAE, dado que tampoco existen mecanismos autónomos en cada institución estatal de transmisión de capacidades y conocimientos. De igual forma, muchas de las personas capacitadas o que tienen las capacidades para fungir como capacitadores/instructores, fueron movidas de su cargo o destinadas a otras funciones que poco o nada tienen que ver con PR.

Respecto a la réplica o escalamiento del proyecto hacia un ámbito geográfico mayor, no hubo mayores avances; pues el PRAE de inicio tuvo definido a los tres departamentos del eje central de Bolivia como su ámbito geográfico de acción. Esto pensando en que la mayor cantidad de actores en PR están concentrados en estos tres departamentos y también para evitar una dispersión de esfuerzos y recursos.

En todo caso, se ha visto que el potencial de réplica del proyecto es alto, dado que los actores en PR de los otros seis departamentos de Bolivia, se sintieron marginados del proyecto, con la expectativa de que en algún momento las acciones del PRAE lleguen a los mismos. Al respecto cabe destacar, que uno de los incidentes reales suscitados durante la implementación del proyecto, fue el incendio forestal del Sama en Tarija, el cual puso en evidencia la necesidad de trabajar en PR en todos los departamentos de Bolivia y los beneficios de implementar el SCI.

Según la mayor parte de los entrevistados en el proceso de evaluación, para una eventual réplica del PRAE en los otros departamentos de Bolivia, debería considerar un trabajo diferenciado, según el contexto y los factores de riesgo que se presentan de manera específica en cada departamento.

Importante indicar que en una etapa post proyecto PRAE, representantes del PNUD y el Ex – Coordinador del proyecto, sostuvieron una reunión con el Viceministro de Seguridad Ciudadana, acordando la elaboración de un proyecto de continuidad al PRAE, que, de ser aprobado, se ejecutaría por un periodo de dos años, arrancando en el segundo trimestre de 2019. Este nuevo proyecto cubriría las seis capitales de departamento restantes y tendría complementación directa con el proyecto de Seguridad Ciudadana del Gobierno BOL 110.

5. Recomendaciones

En el entendido que el fin y propósito principal del proyecto continúan siendo altamente pertinentes y congruentes con las necesidades de los EPR, con la normativa nacional, con las prioridades del Estado y de otras instancias de la cooperación internacional; se recomienda la continuidad del proyecto, buscando fortalecer el esquema de gobernanza ya trabajado, involucrando a los gobiernos departamentales y gobiernos municipales de los nueve departamentos de Bolivia, y manteniendo al PNUD como punto focal técnico y administrador de los recursos.

El proceso de implementación del PRAE fue complejo, dinámico y enriquecedor. Por tratarse de un tema poco trabajado en el ámbito de los proyectos de desarrollo y ser una primera experiencia de apoyo a esta temática, en cada acción desarrollada se fueron presentando una serie de situaciones e imprevistos, que deberían ser estudiadas con mayor profundidad o incluso sistematizadas, en la perspectiva de realizar ajustes o adecuaciones para una eventual continuidad o réplica de las acciones desarrolladas. Por la complejidad institucional, es necesario diferenciar los procesos, normas y resultados alcanzados entre el SISRADE y el SNSC, definiendo los puntos de vinculación tácticos, operativos y estratégicos.

Es recomendable que un proyecto que está por encima de los tres años de ejecución, cuente con una evaluación de medio término, a objeto de lograr insumos para optimizar su implementación. Aparentemente las reuniones y decisiones del Comité de Gestión del Proyecto, no fueron suficientes para realizar los ajustes necesarios.

Muchos de los actores involucrados no conocen a cabalidad en qué condiciones concluyó el PRAE y que productos o logros se alcanzaron. Dada ésta situación se recomienda enviar a los involucrados un informe puntual (podría ser virtual) sobre los principales logros alcanzados y las condiciones para su aplicabilidad. Este informe podrá ser utilizado, además, cómo línea base para un eventual proyecto de continuidad.

Se ha visto que en el tema de PR es necesario trabajar espacios y/o designar personas de enlace o encargadas de lobby, que faciliten la llegada y comunicación del proyecto con las instancias de toma de decisiones (Ministros, Vice-ministros y Comandos Generales). Esto ayudará a lograr la incidencia en la propuesta de política pública.

Será importante institucionalizar la implementación de la malla curricular, para que pueda existir un proceso continuo de formación y certificación de recursos humanos en PR. Se ha visto que en la actualidad son muy pocos los expertos en PR y además la movilidad funcionaria muy alta; por tanto, la formación de RRHH debe ser permanente y además reconocida por el sistema educativo y de formación académico del Estado.

Si bien el PRAE ha concluido, se debe analizar y definir la forma más adecuada, para dar seguimiento a la firma del convenio Bi-ministerial; pues si durante la implementación del proyecto no fue posible lograr la suscripción del mismo, nada garantiza que en una etapa post proyecto se lo haga. Como se había indicado en el presente documento, gran parte de la sostenibilidad de lo trabajado con el PRAE recae en este convenio.

6. Lecciones aprendidas

La existencia de políticas, normas o programas/proyectos nacionales que abordan la problemática de la PR de manera directa o indirecta, favorece el acceso a financiamiento, desarrollo e implementación de programas/proyectos de las características del PRAE.

Cuanto proyecto como el PRAE estén mejor alineados con las políticas y/o prioridades del gobierno nacional, mayores serán las posibilidades de tener el respaldo financiero y de contar con una activa y comprometida participación de las instancias nacionales de toma de decisiones.

El desafío de ser organización líder, crear institucionalidad, resolver conflictos y desarrollar gestión operativa y estratégica para la implementación de un proyecto como el PRAE, es una tarea con alto costo de transacción (lobby).

El modelo de gestión por actividades estratégicas, facilita la ejecución de los proyectos, pero puede dificultar la acción integral, articulada y secuencial de los procesos necesarios para implementar los proyectos.

La toma de decisiones muy centralizada, debilita la gestión y apropiación de las intervenciones a nivel departamental y municipal.

Las acciones de capacitación deben buscar su permanencia a través de la institucionalidad y del sistema formativo y académico del país, asegurando la profesionalización y reconocimiento a las competencias.

Anexos

- Anexo 1:** Términos de Referencia
- Anexo 2:** Lista de entrevistas
- Anexo 3:** Plan de implementación de la evaluación
- Anexo 4:** Instrumento de relevamiento de información (guía de entrevistas)

**Términos de Referencia: Evaluación Externa Proyecto
N° BOL/87369**

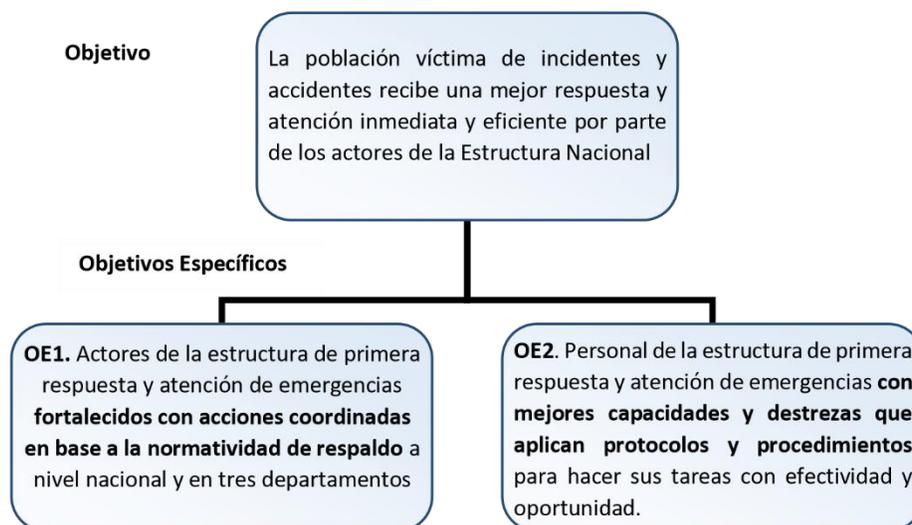
| | |
|--------------------------------------|--|
| <u>Título del Proyecto:</u> | Proyecto BOL/87369 "Fortalecimiento de los Equipos de Primera Respuesta". |
| <u>Título del proceso:</u> | Contratación de servicios de consultoría por producto para: "Evaluación Externa Proyecto PRAE" |
| <u>Sede de Funciones:</u> | La Paz, con viajes a Santa Cruz y Cochabamba. |
| <u>Supervisor:</u> | Coordinador del Proyecto PRAE |
| <u>Duración del contrato:</u> | 17 días calendario |

1. ANTECEDENTES Y CONTEXTO

En 2013, la Cooperación Suiza en Bolivia organizó una serie de conversatorios con Operadores de la Primera respuesta identificando los principales problemas en torno al tema: Desarticulación entre los Equipos de Respuesta, equipamiento insuficiente, poca articulación entre los niveles del Estado, ausencia de una malla curricular estandarizada, ausencia de protocolos de intervención, mínima participación de mujeres como operadoras, normatividad poco clara o superpuesta en el tema de PR, concluyendo en que no existe un sistema de Primera Respuesta en Bolivia y que la calidad de esta es insuficiente.

Por ello se desarrolla el proyecto PRAE.

El Proyecto PRAE surge, como una propuesta de resolución de estos problema, con el objetivo apoyar en el fortalecimiento de la primera respuesta para brindar a la población boliviana una mejor respuesta y atención inmediata a incidentes, emergencias y/o desastres, en apoyo al Viceministerio de Defensa Civil y Viceministerio de Seguridad Ciudadana, con financiamiento de la Cooperación Suiza en Bolivia, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desde marzo de 2014 hasta octubre 2018.



La población meta del proyecto la constituyen los operadores de la Primera Respuesta, en los tres departamentos del eje central, compuesta por Bomberos de la Policía Boliviana, Bomberos y rescatistas Voluntarios, equipos de las Gobernaciones y municipios, Cruz Roja, Fuerzas Armadas, equipos

industriales, Aeroportuarios, instancias sectoriales competentes (Viceministerios de Defensa Civil y Seguridad Ciudadana, Ministerios de Salud y Medio Ambiente).

Los recursos totales del financiamiento del Proyecto han sido otorgados por la Cooperación Suiza en Bolivia en un monto de 2.4 millones de \$us distribuidos en 4 años.

Los cambios importantes observados desde el comienzo de la implementación y factores que han contribuido.

El proyecto se inserta en la Meta: 11.5 del ODS 11, 13, meta 13.3; temas UNDAF: a) Construcción de un sistema nacional integrado de PR con el objeto de proteger y salvar vidas y medios de vida; b) Sistemas integrados de despacho y c) Implementación de sistemas macro-regionales de Gestión de Riesgos en primera respuesta. (2017)

En anexos, PRODOC; ML, ML actualizado 2016; planes estratégicos, teoría del cambio, los planes de seguimiento y los indicadores, documento de evidencias

2. PROPÓSITO DE LA EVALUACIÓN (MONITOREO Y EVALUACIÓN DE INDICADORES)

El objetivo de la evaluación es verificar los avances obtenidos por el Proyecto y que se encuentran reflejados en el Marco de Resultados del Documento de Proyecto (PRODOC) "Primera Respuesta y Atención a Emergencias y Desastres para un mejor servicio a la Población" (PRAE) desde su inicio en 2014 a octubre de 2018. Esta evaluación permitirá medir el nivel de los resultados alcanzados de acuerdo con lo previsto, por otra parte, permite evaluar las estrategias adoptadas y las medidas correctivas en su implementación, así como identificar los procesos y productos que pueden ser replicados en otras regiones del país.

Esta evaluación, podrá constituirse en una herramienta útil para las contrapartes gubernamentales de los tres niveles de gobierno, con la finalidad de consolidar los avances alcanzados y promover una estructura de Primera Respuesta nacional a mediano plazo.

Esta evaluación es parte del acuerdo marco firmado entre el PNUD y la Cooperación Suiza en Bolivia y vincula los sistemas de monitoreo del Programa de Reducción de Riesgos de Desastres (PRRD IV) de la Cooperación Suiza, y a los estándares de monitoreo y evaluación del PNUD.

3. ALCANCE Y OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN

Esta sección define los parámetros y el enfoque de la evaluación, la misma cubrirá los 4.6 años del proyecto incluyendo sus dos fases (marzo.2014-dic-2016 y enero 2017-diciembre 2018).

La evaluación debe considerar al menos un viaje a Santa Cruz y Cochabamba para recabar información de las contrapartes departamentales.

Es clave que la evaluación de cuenta de los avances del proyecto en el desarrollo de sus productos y resultados y productos de manera desagregada y estrategias de intervención.

Por ello, los criterios esenciales para esta evaluación basada en los resultados serán:

- ✓ La pertinencia de las intervenciones en relación con el objetivo
- ✓ La efectividad de las acciones llevadas a cabo y los avances alcanzados en relación con el nivel inicial
- ✓ Eficiencia del proyecto en relación con las capacidades de desempeño, financiero, humano y de formación de redes
- ✓ La sostenibilidad de los resultados y sus impactos en términos de mejoramiento de una estructura de primera respuesta en el país
- ✓ La replicabilidad de las estrategias empleadas en el proyecto en los departamentos restantes del país

En otras palabras, la evaluación tendrá que destacar las fortalezas y debilidades de la acción de los distintos puntos enumerados anteriormente y subrayar las principales lecciones aprendidas. Tendrá que aportar una evaluación general de la calidad del trabajo realizado y los resultados obtenidos en relación con objetivos e Indicadores objetivamente verificables mencionados en el documento del proyecto basado en los diferentes criterios anteriores.

En particular, esta evaluación debe permitir:

- ✓ Evaluar el grado en que se alcanzaron los objetivos;
- ✓ Evaluar global e independientemente los resultados del proyecto, centrándose más específicamente en el impacto de las acciones realizadas en relación con los objetivos previstos;
- ✓ Identificar obstáculos y limitaciones a la planificación e implementación del proyecto;
- ✓ Analizar la pertinencia de las acciones emprendidas;
- ✓ Analizar el grado de cooperación de los actores tanto a nivel de las cabezas de sector como son los Viceministerios de Seguridad Ciudadana y Defensa Civil, los Equipos de Primera Respuesta en el logro de los objetivos;
- ✓ Evaluar la mejora de la estructura de primera respuesta a partir de los productos desarrollados;
- ✓ Extraer las principales lecciones aprendidas de la intervención y proponer recomendaciones y ajustes estratégicos relevantes mantener la sostenibilidad de las acciones.

4. PREGUNTAS DE LA EVALUACIÓN

Las preguntas de evaluación están orientadas a los criterios de pertinencia, efectividad, eficiencia, sostenibilidad y replicabilidad que pueden tener los avances del proyecto. Estas preguntas corresponden una guía de orientación para el proceso de evaluación y son las siguientes:

- ¿Se alcanzaron los objetivos planteados en el Marco Lógico (ML) del Proyecto?
- ¿Se alcanzaron los resultados descritos en el ML del proyecto y/o que avances se tiene en ellos?
- ¿Qué factores contribuyeron y/o facilitaron el alcance de los resultados del Proyecto?
- ¿Qué factores limitaron el alcance de los resultados enunciados en el ML del proyecto?
- ¿En qué medida la asistencia del PNUD a través de la intervención del PRAE han contribuido al logro de los resultados?
- ¿Los resultados planteados estaban de acuerdo con el contexto actual?
- ¿Fue el proyecto implementado de manera eficiente? ¿Cómo podría mejorarse?
- Con base a los problemas identificados a nivel de conflictividad entre actores, ¿estos disminuyeron con la intervención del proyecto?
- ¿Qué actividades valen la pena replicar en otras regiones del país?
- ¿El grado de participación de los entes gubernamentales facilitó o dificultó la consecución de los objetivos?
- ¿Existen resultados inesperados de la intervención? ¿Cuáles?

5. METODOLOGÍA

Si bien la metodología debe ser parte de la propuesta de esta consultoría, se sugiere que la misma incluya un set de entrevistas a informantes clave, visitas de campo, grupos focales, consulta documental, revisión de evidencias, consultas de archivo, verificación de implementación financiera, etc.

Sin embargo, las decisiones finales sobre el diseño y métodos específicos para la evaluación deberían surgir de las consultas entre la unidad de programa, los evaluadores y las partes interesadas clave sobre lo que es apropiado y factible para alcanzar el propósito y los objetivos de la evaluación y para responder a las preguntas, dadas las limitaciones de presupuesto, tiempo y los datos existentes.

Sostenibilidad: ¿los resultados perdurarán en el tiempo?

Impacto: considerar las contribuciones que realizó y el proyecto

Para desarrollar la evaluación es necesario considerar ciertos criterios ya descritos en los objetivos, que son:

- Pertinencia: ¿el proyecto está dirigido a satisfacer alguna necesidad identificada?
- Eficiencia: ¿el uso de los recursos fue adecuando en cuanto a los resultados alcanzados?
- Eficacia: ¿en qué medida se alcanzaron los objetivos?
-
-

Para una evaluación efectiva se sugiere realizar entrevistas personales y/o grupos focales, visitas a los Equipos de Primera Respuesta (EPR) y entrevistas a las autoridades, además de la revisión de la documentación generada por el proyecto.

La evaluación puede dividirse en tres fases:

- Fase preparatoria, donde se realizará el análisis de la documentación existente, sesiones de trabajo con el personal del proyecto, junto con el ajuste y validación de la metodología de evaluación.
- Fase de evaluación propiamente dicha, marcada por: 1) Entrevistas y discusiones con: Equipo de trabajo del proyecto, Autoridades nacional, departamental y local, autoridades de los Equipos de Primera Respuesta y operadores; 2) Un análisis de los productos desarrollados: a nivel de la normativa, formación y capacitación, e implementación del Sistema de Comando de Incidentes, materiales de distribución e Informes.
- Fase de elaboración del reporte, donde se elaborará el reporte final de la evaluación que incorpore las conclusiones y recomendaciones, además del retorno de esta información a las autoridades.

6. PRODUCTOS DE LA EVALUACIÓN (ENTREGABLES)

Los productos de la evaluación incluyen:

Informe final preliminar de evaluación

Informe final de la evaluación.

7. COMPOSICIÓN DEL EQUIPO DE EVALUACIÓN Y COMPETENCIAS NECESARIAS

La evaluación debe ser realizada por un consultor que cumpla con el siguiente perfil:

- ✓ Formación Profesional
 - Licenciatura en disciplinas del área social, económica o áreas relevantes relacionadas.
 - Formación especializada en reducción de riesgos y atención de emergencias (demostrable).
 - Al menos 2 cursos de especialización en metodologías de evaluación (demostrable).
- ✓ Experiencia General del personal:
 - Al menos 10 años de experiencia general (demostrable).
- ✓ Experiencia Específica
 - Al menos 10 años de experiencia en procesos de monitoreo y evaluación de proyectos (demostrable).
 - Experiencia demostrada en monitoreo y evaluación de marco lógico orientados a resultados y/o objetivos y seguimiento de indicadores de resultado

Toda la información presentada debe estar debidamente respaldada y lista para su verificación como respaldo de los conocimientos, aptitudes y experiencia solicitada. El evaluador debe ser independiente de cualquier institución involucrada en el diseño, ejecución o asesoría de cualquier intervención del proyecto que es objeto de evaluación.

8. ÉTICA DE LA EVALUACIÓN

Las evaluaciones del PNUD se realizan en conformidad con los principios definidos por el UNEG, en "Ethical Guidelines for Evaluation" (Directrices éticas para la evaluación)¹ y describir temas críticos que

los evaluadores deberán abordar en el diseño y ejecución de la evaluación, incluyendo la ética de la evaluación y los procedimientos para salvaguardar los derechos y la confidencialidad de las personas que suministren información; por ejemplo, medidas para asegurar que se cumplan los códigos legales de las áreas de competencia del Gobierno, tales como las disposiciones para recopilar y comunicar datos y los protocolos para garantizar el anonimato y la confidencialidad.

9. DISPOSICIONES DE IMPLEMENTACIÓN

Esta sección describe la estructura organizativa y de gestión de la evaluación y define las funciones y responsabilidades clave, así como la línea de autoridad de todas las partes involucradas en el proceso de evaluación.

¹ UNEG, "Ethical Guidelines for Evaluation", Junio 2008. Disponible en: <http://www.uneval.org/search/>

El proyecto PRAE está constituido por un coordinador, a quien el consultor de la evaluación reportará directamente. Además, el equipo cuenta con una asistente técnica, una administradora, una comunicadora y un logista quienes proveerán la información complementaria adicional a la que figura en anexo del presente documento.

Los actores clave relacionados con el proyecto son:

- Del Viceministerio de Seguridad Ciudadana, el Viceministro y la técnica del área de gestión de riesgos.
- Del Viceministerio de Defensa Civil, el Viceministro, Director General de Prevención y Reconstrucción, Director General de Emergencias y Auxilio, Jefe de Emergencias (Alex Segovia), técnico (Capitán Gonzalo Lobaton).
- La dirección Nacional de Bomberos de la policía y Direcciones Departamentales de Bomberos de la Policía de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz.
- Equipos de Primera Respuesta Voluntarios como: Grupo de Voluntario de Salvamento Bolivia G.V.S.B. SAR filiales La Paz y Cochabamba, GEOS, Unidad Urbana de Búsqueda y Rescate UUBR de Santa Cruz, Cruz Roja Boliviana filiales de La Paz y Cochabamba, etc.
- Gobiernos Autónomos Departamentales de Cochabamba y Santa Cruz.
- Gobierno Autónomo Municipal de Santa Cruz.

La Oficial de Programas es la responsable de la aprobación de los informes que se desarrollen en el marco de la consultoría. El proyecto facilitará los contactos y apoyará en la convocatoria y organización de las reuniones con los actores. Los gastos de desplazamiento y logísticos de las reuniones están a cargo del consultor.

10. PLAZOS PARA EL PROCESO DE EVALUACIÓN

Esta sección enumera y describe todas las labores y entregables de los que son responsables los evaluadores o el equipo de evaluación y por los que deberán rendir cuentas, así como los de aquellas personas de la oficina que encarga la evaluación que estarán involucradas, indicando para cada una la fecha o plazo debido (p.ej. plan de trabajo, acuerdos, sesiones informativas, borrador del informe, informe final), así como quién es responsable de su finalización.

Actividades:

| Actividades | Plazos de Entrega | Porcentaje de Pago |
|--|---|--------------------|
| 1. Documento de informe final preliminar | A Los 15 días de la firma de la orden de proceder | |
| 2. Documento de Informe final de la evaluación | A los 17 días de la firma de la orden de proceder | 100% |

Es necesario que el/los evaluador/es apoyen los esfuerzos del PNUD para compartir el conocimiento y su difusión. Los formatos necesarios para el informe inicial, el informe de evaluación y otros entregables están incluidos en los anexos de los TdR de la evaluación.

La duración de la evaluación comprende un período de **17** días calendario a tiempo completo.

PROPUESTA ECONÓMICA

El/ La consultor(a) deberá presentar su propuesta económica en moneda local o su equivalente en dólares americanos y deberá hacer conocer el costo total de la consultoría.

La propuesta económica deberá incluir los costos por producto, detallados en los presentes TDR, según formularios adjuntos, mismos que se mantendrán efectivos durante todo el periodo de vigencia del contrato.

La propuesta económica deberá incluir los costos de transporte, hospedaje y alimentación hasta los lugares de reuniones en las ciudades de Santa Cruz de la Sierra, Cochabamba y La Paz.

El trabajo a realizarse es en La Paz, Bolivia con viajes nacionales a Santa Cruz y Cochabamba, por lo tanto, el/la Consultor/a de otro país deben incluir en su propuesta los costos de sus tickets aéreos internacionales y su estadía en Bolivia.

El contrato es bajo modalidad de Contrato Individual (IC) por producto - Lump sum, es decir que el costo incluye todo los ítems detallado.

12.PROPIEDAD INTELECTUAL

El producto final del servicio será de propiedad del PNUD, teniendo éste los derechos exclusivos para publicar o difundir documentos e informes que se originen en dichos materiales. Este derecho continuará vigente aún concluida la relación contractual.

El (la) consultor(a) deberá expresar su conformidad al documento de Términos de Referencia, para la realización de la consultoría.

a. Criterios para la selección de la mejor oferta.

a) El método de evaluación será CUMPLE/NO CUMPLE

| CRITERIOS DE EVALUACIÓN | CUMPLE/ NO CUMPLE |
|--|-------------------|
| Evaluación Curricular y Propuesta | |
| FORMACION PROFESIONAL | |
| Licenciatura en disciplinas del área social, económica o áreas relevantes relacionadas. Formación especializada en reducción de riesgos y atención de emergencias (demostrable). Al menos 2 cursos de especialización en metodologías de evaluación (demostrable). | |
| EXPERIENCIA GENERAL | |
| Al menos 10 años de experiencia general (demostrable). | |
| EXPERIENCIA ESPECÍFICA | |
| Al menos 10 años de experiencia en procesos de monitoreo y evaluación de proyectos (demostrable). | |

| | |
|--|---------------------------|
| Experiencia demostrada en monitoreo y evaluación de marco lógico orientados a resultados y/o objetivos y seguimiento de indicadores de resultado | |
| PROPUESTA TÉCNICA | CUMPLE/ NO CUMPLE |
| Enfoque | |
| Objetivos y alcance del trabajo | |
| Metodología | |
| Plan de trabajo detallado | |
| PROPUESTA ECONÓMICA | CUMPLE / NO CUMPLE |
| | |

13. ANEXOS DE LOS TDR

PRODOC

Acuerdo entre partes (convenio de cooperación)

Marco Lógico

Informe anual 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018

Teoría del Cambio

Lista de actores claves

Actas de Reuniones de Directorio

Productos generados por el PRAE y los medios de verificación

Líneas de base

Documentos estratégicos del PNUD (CPD 2013 – 2017) y PRRD de COSUDE

Matriz de Evaluación (incluido como entregable en el informe inicial).

La matriz de evaluación es una herramienta que los evaluadores crean como un mapa y una referencia para la planificación y para realizar una evaluación. También sirve como un instrumento útil para resumir y presentar visualmente el diseño y metodología de la evaluación para los debates con las partes interesadas. Precisa las preguntas que la evaluación contestará, las fuentes de información, la recopilación de datos, las herramientas o métodos de análisis apropiados para cada fuente de información, y el estándar o medida por la que será evaluada cada pregunta (ver tabla A).

Calendario de tareas, etapas y entregables.— Basándose en los plazos fijados en los TR, los evaluadores presentarán un calendario detallado.

Formato requerido para el informe de evaluación.—El informe final debe incluir los elementos definidos en los criterios de calidad para informes de evaluación, sin estar necesariamente limitados a ellos.

Código de conducta.— Las unidades de programa del PNUD deberían pedir a cada miembro del equipo de evaluación que lean atentamente, comprendan y firmen el "Código de Conducta para Evaluadores del sistema de Naciones Unidas", que estará disponible como un documento adjunto al informe de evaluación.

Tabla A. Muestra de matriz de evaluación

| Criterios de evaluación pertinentes | Preguntas clave | Subpreguntas específicas | Fuentes de información | Métodos/herramientas de recopilación de datos | Indicadores/ Estándar de éxito | Métodos para el análisis de datos |
|-------------------------------------|-----------------|--------------------------|------------------------|---|--------------------------------|-----------------------------------|
| | | | | | | |
| | | | | | | |

Calendario de tareas, etapas y entregables. — Basándose en los plazos fijados en los TR, los evaluadores presentarán un calendario detallado.

Formato requerido para el informe de evaluación. — El informe final debe incluir los elementos definidos en los criterios de calidad para informes de evaluación, sin estar necesariamente limitados a ellos.

Código de conducta. — Las unidades de programa del PNUD deberían pedir a cada miembro del equipo de evaluación que lean atentamente, comprendan y firmen el “Código de Conducta para Evaluadores del sistema de Naciones Unidas”, que estará disponible como un documento adjunto al informe de evaluación.

Anexo 2

Lista personas e instituciones entrevistadas

SANTA CRUZ

1. Sr. Enrique Bruno y Sra. Paola Weber, **Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz**
2. Sres. Roxney Borda y Carlos Alpire, **Gobierno Autónomo Municipal de Santa Cruz**
3. Sr. Jaime Aguilar, **YPFB**

COCHABAMBA

1. Sres. Oscar Soriano, Leonardo Jalpa y Sr. Cesar Montaña. **Gobierno Autónomo Departamental de Cochabamba**
2. Sr. Carlos Andrés Azcárraga y Emilia Chavarría, **GEOS Bolivia**

LA PAZ

1. Sr. Daniel Manrique, **ex funcionario VMSC**
2. Sres. Heber Romero y Alex Segovia, **Viceministerio de Defensa Civil**
3. Sr. Oscar Cabrera, **ex Viceministro de Defensa Civil**
4. Sr. Ricardo Flores, **Ministerio de Salud**
5. Sr. Luis Olguín, **Ministerio de Medio Ambiente y Agua**
6. Sr. Wilfredo Chávez, **Viceministro de Seguridad Ciudadana**
7. Cab. José María Carranza, **Comando Nacional de Bomberos**
8. Sr. Ramiro Montenegro, **SAR Bolivia**
9. Sr. Reynaldo Ayala, **Regional La Paz Sociedad de la Cruz Roja**
10. Sr. Carlos Oño, **SABSA**

Anexo 2

Plan de implementación de la evaluación

| | | Dias | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--|--|------|---|---|---|---|---|---|---|---|----|----|----|----|----|----|----|----|--|
| | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | |
| Fase 1 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Fase preparatoria | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Ajuste de la metodología | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Análisis documental | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Reunión con Equipo del Proyecto | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Fase 2 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Fase de evaluación | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Entrevistas | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Cochabamba | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Santa Cruz | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| La Paz | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Sesión equipo de trabajo | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Análisis productos | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Fase 3 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Fase de elaboración del reporte | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Preparación Informe preliminar | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Informe Final de evaluación | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

Anexo 3

Instrumento para el relevamiento de información

Guía para Entrevista Semi-Estructurada

| | | | |
|----------------|--|---------------------------|--|
| Nombre: | | Institución/Cargo: | |
| Lugar: | | Fecha: | |

| Cod. | Preguntas |
|-----------|--|
| N° | I. Pertinencia y Relevancia |
| 1.1 | ¿En qué medida la propuesta del PRAE y los resultados logrados, están de acuerdo con los desafíos actuales de la Primera Respuesta en el país? |
| 1.2 | ¿Considera que las acciones desarrolladas por el Proyecto, se ajustaron a los requerimientos de todas las instancias (entidades) y de los actores operativos involucrados en la Primera Respuesta? |
| 1.3 | ¿En qué medida las acciones (estrategias adoptadas) del Proyecto contribuyeron al logro de los resultados? |
| | II. Eficiencia |
| 2.1 | ¿El Proyecto fue implementado de manera eficaz y eficiente? ¿Qué podría mejorarse? |
| 2.2 | ¿Cuáles fueron los factores o elementos que facilitaron o contribuyeron al logro de los resultados del Proyecto? |
| 2.3 | Contrariamente, ¿qué factores limitaron o dificultaron el logro de los resultados del Proyecto? |
| 2.4 | ¿Considera que la participación de los grupos destinatarios del proyecto fue la esperada/adecuada? |
| | III. Eficacia |
| 3.1 | ¿Cómo evalúa el grado de cumplimiento de los objetivos, resultados y productos establecidos por el Proyecto? |
| 3.2 | A su parecer, ¿Cuáles son los principales logros o resultados más importantes del Proyecto? |
| 3.3 | ¿Considera que los temas como la conflictividad entre actores, normativa vigente y generación de agenda de Primera Respuesta fueron abordados correctamente por el Proyecto? |
| | IV. Cambios/Efectos |
| 4.1 | ¿Cuáles son los principales cambios (organizativos, institucionales, normativos, de protocolo y/o de incidencia en política pública) que se lograron con la implementación del proyecto? |
| 4.2 | ¿Qué actividades implementadas por el Proyecto valdría la pena replicar en otras regiones del país? |
| 4.3 | ¿Identifica algún efecto o resultado que no había sido previsto originalmente? En caso afirmativo, ¿Cuál(es)? |
| | V. Sostenibilidad |
| 5.1 | ¿Considera que los procesos desarrollados y resultados alcanzados por el Proyecto tendrán sostenibilidad en el tiempo? |
| 5.2 | ¿Qué acciones tiene programadas su organización para asegurar la sostenibilidad de los resultados del Proyecto? |
| | VI. Otros |
| 6.1 | ¿Cómo contribuyó la participación de los entes gubernamentales, de los niveles central y departamental, en la consecución de los resultados? |
| 6.2 | ¿Considera algunos elementos destacables de la aplicación del enfoque de género en el proyecto? ¿Cuáles? |
| 6.3 | ¿Cuáles serían, de su perspectiva, los principales aprendizajes de la implementación del proyecto? |
| 6.4 | ¿Si el proyecto tuviera una segunda fase, que elementos innovadores sugeriría que se incluyan? |

Agencia Suiza para el Desarrollo y La Cooperación • **COSUDE**
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo • **PNUD**
Proyecto Fortalecimiento de los Equipos de Primera Respuesta • **BOL/87369**
© **RODRIGUEZ Marco, Consultor**
TAPIA Mario, Consultor
La Paz, Diciembre de 2018.