

EVALUACIÓN DE MEDIO TÉRMINO del PEI 2012-2016

DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO
DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA



Informe Final



EVALUACIÓN DE MEDIO TÉRMINO del PEI 2012-2016
DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA - Informe Final

PRODUCCIÓN Y EDICIÓN: IIDH

DISEÑO GRÁFICO E ILUSTRACIÓN: Defensoría del Pueblo

La Paz, junio de 2015

EVALUACIÓN DE MEDIO TÉRMINO del PEI 2012-2016

DE LA DEFENSORÍA DEL
PUEBLO DEL ESTADO
PLURINACIONAL DE BOLIVIA

Informe Final

IIDH
Instituto Interamericano
de Derechos Humanos

Estado **Plurinacional** de **Bolivia**

CONTENIDO

Introducción	19
1. Metodología	20
2. Contexto	22
2.1. Contexto de Derechos Humanos en Bolivia	22
2.2 Contexto institucional y del Plan Estratégico Institucional (PEI)	24
3. Pertinencia	25
3.1. Relevancia	25
Relevancia de la Defensoría (período 2012-2014)	25
Relevancia del PEI	26
3.2. Diseño del PEI 2012-2016	26
4. Efectividad / Eficacia	28
4.1 Valoración general de los programas y estrategias de implementación más relevantes	28
Programa 1: Los derechos humanos en el proceso de construcción del Estado Plurinacional	28
Programa 2: Exigibilidad y justiciabilidad de los derechos humanos en el Estado Plurinacional	30
Programa 3: Vigencia de los Derechos de la Madre Tierra y Derechos Humanos de las Naciones y Pueblos Indígenas Originarios Campesinos	31
Programa 4: Derechos Humanos de las niñas, niños y adolescentes	33
4.2 Coordinaciones y alianzas	35
4.3 Avances de la implementación de las recomendaciones de la evaluación final al PEI 2007-2011	36
5. Eficiencia	36
5.1. Análisis de modelo de gestión	36
5.2 Dinámica de gestión regional	37
5.3. Gestión administrativa	38
5.4. Seguimiento y monitoreo	38
Valoración general del avance en el cumplimiento de los indicadores priorizados por la Defensoría y la Canasta de Fondos	39
5.5 Relación Costo-Eficiencia	39
6. Sostenibilidad	40
6.1 Financiera	40
6.2 Político-jurídica y social	41
7. Conclusiones	42
8. Lecciones aprendidas	43

CONTENIDO

9. Buenas prácticas	44
10. Recomendaciones	45
10.1 Recomendaciones específicas por criterio de evaluación	45
Pertinencia	45
Eficiencia	46
Eficacia	46
Sostenibilidad	47
Recomendaciones principales para alcanzar los resultados en el tiempo restante del PEI	48
10.2 Específicas por programa	49
Programa 1	49
Programa 2	50
Programa 3	50
Programa 4	51

Resumen Ejecutivo

La presente evaluación de Medio Término da respuesta puntual a los aspectos contenidos en los “*Términos de Referencia: Evaluación de Medio Término PEI 2012-2016*”, planteados como un ejercicio reflexivo, amplio y participativo para identificar los avances generados en el marco de las prioridades estratégicas asumidas por la Defensoría del Pueblo del Estado Plurinacional de Bolivia.

Al ser una evaluación de medio término, ésta se orienta a establecer el nivel de avance de los resultados al nivel de efecto, analizando las características de los procesos, los enfoques y las relaciones e identificando los factores que facilitan u obstaculizan el avance hacia el logro de ellos.

El PEI 2012-2016 de la Defensoría del Pueblo de Bolivia asume las siguientes visión y misión institucionales:

Visión: Somos una institución pública al servicio del pueblo boliviano, referente de Derechos Humanos que contribuye a la construcción del Estado Plurinacional.

Misión: “Conciencia comprometida por los Derechos Humanos”.

Desarrolla operativamente 4 programas: PROGRAMA N°.1: Los Derechos Humanos en el proceso de construcción del Estado Plurinacional; PROGRAMA N°. 2: Exigibilidad y Justiciabilidad de los Derechos Humanos en el Estado Plurinacional; PROGRAMA N° 3: Vigencia de los Derechos de la Madre Tierra y derechos Humanos de las Naciones y Pueblos Indígenas, Originario Campesinos, y PROGRAMA N° 4: Derechos Humanos de los Niños, Niñas y Adolescentes.

En cuanto a la pertinencia de los objetivos del PEI a la luz de la coyuntura actual de los Derechos Humanos en Bolivia, se reconoce y valora positivamente que el PEI refleja un esfuerzo institucional estratégico relevante por responder a los nuevos desafíos que supone la construcción del Estado Plurinacional, así como al renovado mandato constitucional (artículos 218 a 228). Además, el PEI se encuentra altamente alineado con los instrumentos nacionales e internacionales de derechos humanos y desarrollo.

Originalmente el PEI desarrolló 31 proyectos bajo los 4 programas previamente citados. Sin embargo, después de una revisión en el 2014, se ajustó a un total de 17 proyectos, que son los que actualmente se reconocen e implementan como parte del PEI 2012-2016. La reestructuración del PEI en 2014 modificó líneas y estrategias en varios ámbitos sustanciales de la implementación, que no estaban presentes en la planificación inicial del 2012, tales como: atención a la ciudadanía, comunicación, educación, salud, derechos de las mujeres, gestión internacional, niñez y adolescencia.

Se destaca como un sello distintivo de la implementación del PEI, que a partir del 2013, se imprimió un marcado énfasis en el abordaje del problema de la violencia como problema transversal y estructural definiéndose una estrategia sobre el tema; además de un marcado posicionamiento, con mayor vigor, de la institucionalidad de la Defensoría del Pueblo hacia la opinión pública nacional e incidencia en el ámbito internacional.

La Evaluación destaca y valora positivamente que la Defensoría haya logrado mantener una voz crítica y constructiva ante decisiones y/o actuaciones gubernamentales que implicaban vulneración de los derechos humanos, demostrando autonomía funcional en contextos y situaciones de tensión (Por ejemplo: Casos TIPNIS, Caranavi, Boyán, Chaparina). Esta consideración ha sido reconocida tanto por entidades estatales como por organizaciones y actores de la sociedad. En consecuencia, se puede afirmar que ha aumentado sustancialmente la aprobación y credibilidad popular del trabajo defensorial. Por otra parte, también sobresale la presencia activa, incidencia y reconocimiento de la Defensoría en instancias internacionales.

La Evaluación de Medio Término destaca las siguientes conclusiones relacionadas con el desarrollo del Plan Estratégico Institucional (PEI):

- **Relevancia:** La relevancia del accionar del Defensoría en torno a la implementación del PEI 2012-2016 es altamente reconocida por diversos actores de la sociales al considerar que es la institución no gubernamental con mayor capacidad, con carácter legítimo para generar seguimiento a demandas y ejercer como articulador de diálogo entre diversos sectores de la sociedad civil y las instituciones de gobierno.
- **Relevancia/Pertinencia:** Se considera altamente pertinente el PEI en cuanto que ha sido conceptualizado en función del contexto que implica la implementación de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia; bajo esta lógica supone una fuerte visión de apoyo a la construcción de institucionalidad encaminada a la protección de los derechos humanos.
- **Eficiencia:** Se reconoce un alto nivel de eficiencia tanto administrativa como operativa, lo que ha permitido que a pesar de la reducción de recursos no se vea mermada la consecución de resultados. En este sentido, se

valora que las dinámicas administrativas se hallen formal y claramente definidas con instrumentos informáticos de programación, seguimiento y planificación. La elevada eficiencia administrativa coincide con los elevados niveles de transparencia y ejecución financiera (98% en 2014) y física (96.28% en 2014); cumpliendo con informes y reportes económico financieros a satisfacción del VIPFE, del Ministerio de Finanzas y de donantes.

- **Eficacia:** La eficacia en términos de resultados institucionales (outputs) se reconoce muy elevada para los proyectos que se integran en el PEI. En contraste, se reconoce debilidad en la identificación de los resultados esperados a nivel de efectos de los programas y proyectos. La diferencia en el nivel de medición de avances e identificación de resultados se deriva, al menos en parte, en el diseño del PEI en cuanto a sus metas e indicadores.
- **Sostenibilidad:** Se han identificado que se han emprendido ciertas medidas de austeridad y redistribución de recursos positivas que ha permitido la realización de actividades programadas; no obstante, distan de ser suficientes para asegurar las sostenibilidad institucional¹. El cambio de Defensor y posible reformulación de la Ley 1818 son los principales desafíos para la sostenibilidad y autonomía de la Defensoría.

La evaluación evidencia además, que el rol de la Defensoría del Pueblo resulta fundamental en el contexto histórico que atraviesa Bolivia. Con base en lo anterior, hace una recomendación enfática dirigida tanto a la Defensoría, como a los actores clave vinculados a su trabajo, en el sentido de emprender un esfuerzo conjunto encaminado a fortalecer la implementación restante del PEI actual y a garantizar la planificación y el desarrollo de una nueva fase de apoyo al trabajo defensorial.

A continuación se enumeran algunas recomendaciones por programa que pueden ser implementadas a partir de este momento y hasta el final del período del PEI, y que para garantizar continuidad pueden guiar la construcción de la siguiente planificación estratégica.

Programa 1

- Se sugiere fortalecer la articulación de las acciones defensoriales de comunicación y visibilización con los procesos comunicacionales que llevan adelante las instituciones estatales y privadas que prestan servicios públicos, apuntando a un acompañamiento y promoción de políticas públicas, de apoyo a los Derechos Humanos en base a lecciones aprendidas y cono-

¹ Se observa que para el año 2014, el presupuesto de la Defensoría correspondía a un 43.23% de la Canasta de Fondos y 54.16% del TGN. Este último no ha aumentado para el año 2015 y, por el contrario, se han aumentado los costos de la Defensoría (por ejemplo, debido al incremento de salarios y disposición gubernamental de pago de segundo aguinaldo).

cimiento construido por la Defensoría².

- Las estrategias de comunicación y educación pueden ampliarse a impulsar acuerdos para el mayor desarrollo en los temas de rezago en la construcción del Estado plurinacional, sensibilizando y promoviendo doctrina con participación de la ciudadanía, en temas de descolonización, derechos de la madre tierra y otros en los que las mismas entidades del Estado no han logrado avances sustantivos y en los que la Defensoría podría brindar un aporte importante bajo una lógica de Asistencia Técnica y Acompañamiento.
- Se sugiere trabajar en mayor coordinación con las instituciones ejecutoras de los procesos educativos, tanto en el nivel de diseño de las políticas nacionales, como las universidades y las instituciones subnacionales y privadas que trabajan en la implementación de los procesos educativos. Entre estas instituciones se recomienda, además, incluir a las policiales y castrenses.

Programa 2

- Hacer un cronograma para implementar a la brevedad el proyecto 2.3 “Construcción del Nuevo Sistema de Justicia”.
- En cuanto a sistema de atención al pueblo: i) fortalecer la búsqueda de presupuesto para extender a representaciones y oficina nacional la práctica de atención psicosocial; ii) fortalecer el seguimiento y exigibilidad de cumplimiento de las recomendaciones defensoriales; iii) fortalecer la búsqueda de financiamiento para esta línea, por ser propia y única del mandato defensorial; iv) homologar el concepto de restitución con la doctrina y jurisprudencia internacional de reparación integral; v) potenciar las proyecciones colectivas como un medio para las representaciones de dar respuesta a las prioridades locales emergentes no contenidas expresamente en el PEI; vi) establecer indicadores cualitativos que permitan medir la calidad de asistencia prestada y vii) realizar campañas para promover una mayor práctica de denuncia en casos de violencia contra la mujer.
- En cuanto a la estrategia de gestión de conflictos, se considera que, debido al mandato defensorial, la Defensoría no debe dejar de trabajar la mencionada línea de acción. Sin embargo, se recomienda enfocar los esfuerzos de asistencia técnica a los procesos de post conflicto y para llevar a cabo la reparación integral de los derechos vulnerados.
- En cuanto a la estrategia de gestión internacional, se sugiere que las directrices generales que describen las pautas que debe seguir la Defensoría en

² Por ejemplo, ya que la ley de Seguridad ciudadana y la Ley 348 establecen que los medios de comunicación asignarán espacios sin costo para la difusión y prevención de la violencia contra la mujer, la Defensoría puede hacer alianza para prestar asistencia técnica en la formulación de las campañas.

esta materia se señalen como valores o principios generales. Lo anterior, con la finalidad de delimitar la estrategia a un plan de acción con directrices puntuales para fortalecer la imagen y participación institucional en instancias y organismos internacionales, las cuales, para mejor medición, deberán contar con objetivo, indicador, meta y plazo.

Programa 3

- Reforzar las estrategias para desarrollo de los derechos de la Madre Tierra en alianza con actores que han avanzado en dicha temática. Hay un rezago a nivel nacional, por lo que se observa una oportunidad para la Defensoría en temas de investigación, sistematización de conocimiento ancestral y generación de propuestas innovadoras.
- Fortalecer la promoción y protección de derechos de la Madre Tierra relacionados a la actividad minera y otras industrias extractivas. Para ello se sugiere replicar a nivel nacional y en los departamentos la buena práctica defensorial impulsada por la Representación Departamental de Chuquisaca ante la contaminación ambiental minera en el Río Pilcomayo, abriendo investigaciones de oficio, realizando informes defensoriales y haciendo un seguimiento interinstitucional al cumplimiento de recomendaciones.
- Redoblar esfuerzos y proponer otro tipo de actividades para fortalecer el desarrollo de una justicia intercultural con criterios de descolonización y respeto a los derechos humanos. Para ello, se sugiere reforzar el trabajo con la Academia y en particular con universidades indígenas.
- Fortalecer el trabajo con la población afroboliviana, que tiene una percepción de mucho menor inclusión y oportunidades.
- Incidir en la aprobación de la Ley de Consulta y promover mecanismos de asistencia técnica para su debida implementación de acuerdo a estándares internacionales y buenas prácticas sin que esto se condicione a la previa aprobación de la Ley de Consulta. En este sentido, se sugiere a la Defensoría promover espacios para el aprendizaje e intercambios de experiencias exitosas provenientes de otros países³.

Programa 4

- Continuar con el buen impulso de este programa fortaleciendo el enfoque hacia el reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos. Para ello, es importante apuntar además de cambios normativos, a la implementación de políticas públicas efectivas en el nivel local, departamental y nacional.

³ Colombia, Ecuador y Perú son países referentes en ese sentido.

- Revisar el sistema de seguimiento del programa y sus proyectos en aras de recabar la información adecuada para el cumplimiento de los efectos previstos, o en su defecto, plantear ajustes al mismo con el objeto de evidenciar de mejor manera los efectos alcanzados. En Este sentido la Defensoría debería plantearse si el indicador de Programa: “Mejora en el ejercicio de derechos de los NNA”, es apropiado según sus posibilidades de medición y recursos, o si simplemente se puede apuntar a la mejora de las condiciones de participación y de normativas para garantizar el ejercicio de derechos de los NNA’s. Si el caso fuera el último, la sugerencia sería replantar el indicador.
- Redoblar esfuerzos para impulsar la política pública de protección laboral para adolescentes trabajadores a nivel nacional, e incidir con mayor fuerza en la erradicación de la explotación laboral infantil. Además del seguimiento a la resolución a la acción de inconstitucionalidad interpuesta en relación a la disminución de la edad laboral a 10 años en el nuevo Código NNA, se recomienda impulsar una campaña de sensibilización ciudadana para obtener un mayor respaldo social en el tema.
- Fortalecer los mecanismos de coordinación y asistencia técnica con organizaciones y agencias especializadas en derechos de la NNA. En este sentido se recomienda promover la ampliación de los espacios de articulación con organismos internacionales y nacionales especializados en el tema para la programación conjunta y estandarización de metodologías de trabajo.
- Asegurar que en el anteproyecto de ley marco de la Defensoría del Pueblo, se cuente con el marco jurídico adecuado para que se sostenga institucionalmente el funcionamiento de la UNINA.

Dado que la presente Evaluación es de medio término, se destacan también las siguientes recomendaciones para optimizar y consolidar los resultados en el tiempo restante de implementación del PEI 2012-2016:

- Se recomienda analizar el PEI e identificar aquellas acciones con más posibilidades de alcanzar resultados a nivel de efecto (en la medida de lo posible con menos recursos) y priorizar su ejecución en los próximos Planes Operativos Anuales.
- Reformular lo indicadores y metas que en su enunciación actual no sean posibles de alcanzar por no depender directamente de la Defensoría, con el fin de que las acciones implementadas estén en posibilidad de reflejar un resultado y no un nivel bajo de avance.
- Se recomienda ajustar la estructura de gestión institucional incluyendo una jefatura o coordinación técnica que dependa directamente del Defensor del Pueblo y que tenga una mirada estratégica, amplia e integral del

PEI para el seguimiento e implementación restante de éste. Esta coordinación deberá tener responsabilidades tanto sustantivas como operativas, que faciliten:

1. El seguimiento estratégico e integral de la acción institucional, asegurando la interrelación entre programas, proyectos, Adjuntorías, áreas, unidades de trabajo y representaciones regionales.
 2. El monitoreo y toma de decisiones puntuales para mejorar la consecución de los efectos programados a nivel de proyectos y programas, así como la recolección y aseguramiento de la información necesaria para medir el impacto al finalizar la implementación del PEI.
- Promover un proceso de capacitación y reflexión interna en materia de gestión basada en resultados y planificación estratégica con personal clave de la Defensoría, con miras a mejorar la medición de avances en todos los niveles de la cadena de resultados y explicando la necesidad de contar con un diseño que identifique indicadores, línea de base, metas y medios de verificación específicos en todos los niveles de la misma.

La Evaluación de Medio Término desarrolla también de manera detallada recomendaciones relacionadas a cada criterio de evaluación analizado durante el proceso. De entre ellas, se destacan las siguientes recomendaciones vinculadas a los criterios de Relevancia y Sostenibilidad.

Relevancia

- Impulsar con más fuerza temas emergentes y/o estructurales de la realidad boliviana, tales como: i) acceso a la justicia, debido proceso e independencia judicial; ii) derechos humanos vinculados al ejercicio democrático, principalmente libertad de expresión y libertad de asociación; iii) Madre Tierra, principalmente derecho al agua.
- Priorizar las líneas de acción que son exclusivas de la naturaleza, mandato y alcance de la Defensoría, así como aquellas en que la Defensoría tiene mayor experticia, liderazgo y legitimidad. Por ejemplo: el sistema de servicio y atención al pueblo (denuncias); seguimiento a cumplimiento de recomendaciones y otras obligaciones de derechos humanos; asistencia técnica a instituciones estatales para el desarrollo de políticas públicas y acompañamiento y asistencia técnica a las instituciones para el cumplimiento de las recomendaciones defensoriales.

Sostenibilidad

- Fortalecer las alianzas estratégicas (políticas y sociales) que podrían colaborar con la Defensoría en la búsqueda de fondos. Por ejemplo: priorizar el cabildeo para buscar más aliados/as en la Asamblea en aras de

aumentar el porcentaje de presupuesto que aporta el Tesoro General de la Nación (TGN) y priorizar la presentación a la cooperación internacional de propuestas de proyectos/programas en conjunto con organizaciones sociales y/o de la sociedad civil.

- Explorar la posibilidad de obtener nuevas formas de financiamiento por parte del Estado, por ejemplo: aportes de las Gobernaciones para el funcionamiento de las representaciones departamentales. Lo anterior, desarrollando previamente criterios específicos que impidan poner en riesgo la independencia y autonomía institucional, tal y como se hace a nivel nacional.
- Ampliar la experiencia de voluntarios y voluntarias a un programa de pasantías y prácticas profesionales en las actividades regulares tanto de la Oficina Nacional como de las representaciones departamentales.
- Tomando en cuenta que habrá un periodo de transición entre el término del mandato del actual Defensor, la elección del nuevo Defensor/a y la definición de los criterios del mismo para su plan de gestión; se considera necesario desarrollar la construcción de una planificación estratégica 2016-2017 a modo de “fase puente”. Esta fase puente habría de enfocarse en: i) los temas clave de la gestión institucional, ii) la optimización de los logros del PEI actual y iii) en la respuesta a las demandas del contexto actual del contexto de Derechos Humanos en Bolivia.
- Para la búsqueda de fondos en la cooperación internacional se recomienda: i) enfatizar la necesidad de apoyar a la Defensoría exclusivamente a través de objetivos y actividades establecidas en el PEI y ii) priorizar las convocatorias o licitaciones que permitan incluir costos indirectos (overhead).
- Realizar un análisis y valoración de las funciones del personal de planta con miras a construir una propuesta de reestructuración que pueda ser funcional en un escenario de menor cooperación y menos recursos.
- Formular una propuesta de presupuesto para el funcionamiento de la Defensoría e implementación de un PEI, que responda a escenarios hipotéticos pero posibles (1. una disminución sustantiva del presupuesto de la cooperación; 2. se mantiene el apoyo de la cooperación pero sólo a proyectos o actividades y no al fortalecimiento institucional y 3. sólo contar sólo con el financiamiento del TGN), con el fin de no disminuir el impacto defensorial en el caso de contar con menor presupuesto.
- En relación a la probable reformulación de la Ley 1818,
 - Reforzar la estrategia de comunicación para generar conciencia y sensibilización en la sociedad acerca de: i) la necesidad de mantener una Defensoría independiente; ii) los desafíos a los que ésta se enfrenta (en específico, la elección de un nuevo Defensor o Defensora y la probable

reformulación de la Ley 1818), iii) las formas y/o mecanismos para exigir y proteger la autonomía e imparcialidad de la Defensoría.

- o Socializar el anteproyecto de ley en desarrollo con actores sociales clave para buscar aliados en su impulso y presentación.
- o Impulsar el apoyo para la observación internacional en el proceso de cambio de defensor y reformulación de Ley 1818.

Fortalecer la difusión en la sociedad de los principales resultados alcanzados por la Defensoría y de los casos emblemáticos en los que ha logrado una efectiva protección de los derechos humanos, más allá de los Informes defensoriales e informes a donantes.

EVALUACIÓN DE MEDIO TÉRMINO del PEI 2012-2016

DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

Informe Final

INTRODUCCIÓN

La Defensoría del Pueblo del Estado Plurinacional de Bolivia es una institución creada en 1994 por mandato constitucional, cuya función es velar por la vigencia, promoción, difusión y cumplimiento de los derechos humanos, individuales y colectivos, que se establecen en la Constitución, las leyes y los instrumentos internacionales. Asimismo, tiene la responsabilidad de velar por la promoción de la defensa de los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, de las comunidades urbanas e interculturales, y de las bolivianas y los bolivianos en el exterior.

En el marco de la implementación del Plan Estratégico Institucional 2012-2016¹ de la Defensoría del Pueblo (en adelante, "PEI" o "el plan") con la cooperación de la Canasta de Fondos, el IIDH² fue seleccionado para llevar a cabo la Evaluación de Medio Término. Para ello, el IIDH conformó un equipo evaluador (en adelante "EEV IIDH") compuesto por José Manuel Ramos, Diego Giacomani y Natalia Arce, consultores que en conjunto, cuentan con las siguientes fortalezas: experiencia en derechos humanos, incluyendo las temáticas del programa a evaluar; formación en cooperación y técnicas de evaluación; experiencia en realización de evaluaciones; conocimiento del contexto de América Latina, con énfasis en Bolivia, y sensibilidad para aplicar los enfoques de género e interculturalidad.

Al respecto, el presente documento contiene el informe final que recoge los principales hallazgos del EEV IIDH en cuanto al nivel de avance alcanzado en los resultados programados; los desafíos a los que se enfrentará la Defensoría en el futuro cercano y las recomendaciones generales y específicas para una implementación más eficaz y eficiente del PEI en el período restante, así como para futuras planificaciones.

La evaluación de medio término tiene gran relevancia, pues permite a la Defensoría identificar las intervenciones que más se aproximan a la consecución de los resultados programados, así como aquellas que requieren fortalecimiento o redirección. Además, permite visibilizar los factores que han incidido directa o indirectamente en los resultados, para replicarlos en la medida que signifiquen un avance o rectificarlos al tratarse de un obstáculo. Por otra parte, la evaluación permite contar con retroalimentación directa a la intervención por parte de diversos actores clave, lo que hace que la Defensoría cuente con una valoración objetiva de su acción e identifique los puntos focales

¹ El PEI a evaluar cuenta con la cooperación de las Agencias de Cooperación Internacional de Suiza, Suecia y Países Bajos (hasta diciembre 2013), y la adhesión de Bélgica a través de Suiza (Cooperación Delegada). El PEI cuenta con 1 proyectos y con fundamento en el Acuerdo de Financiamiento Conjunto suscrito el 31 de agosto de 2012, corresponde llevar a cabo la Evaluación de Medio Término.

² El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), es una institución internacional autónoma de carácter académico dedicado a la investigación, la promoción y la educación en derechos humanos. Fue creado en 1980 en virtud de un convenio suscrito entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la República de Costa Rica.

necesarios para el fortalecimiento de alianzas. El EEV IIDH espera que la presente evaluación sea una herramienta útil para la Defensoría y la canasta de fondos en el sentido antes mencionado.

En función de la utilidad esperada, el presente documento integra diez acápite. Los dos primeros, metodología y contexto, exponen los fundamentos desde lo que se establece el ejercicio evaluativo posterior. Los cuatro capítulos siguientes suponen el cuerpo central de la evaluación en torno a las variables de pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad. De los mencionados capítulos, el correspondiente a eficacia se ha desarrollado por programa, mientras que los demás se tratan desde una visión general del PEI. Finalmente, los últimos cuatro capítulos: conclusiones, lecciones aprendidas, buenas prácticas y recomendaciones integran el análisis y prospectiva que sintetizan los aprendizajes logrados y proyectan futuras acciones.

1. METODOLOGÍA

En términos generales, la metodología utilizada se define como constructiva, orientada a recoger recomendaciones y lecciones aprendidas; participativa, en la que todos deberán tener voz; conjunta, en una relación horizontal y con una visión común; amplia, bajo una visión abierta que permita comparar la situación inicial y el panorama actual, analizando los resultados previstos y los no previstos; y sensible a los enfoques de género, interculturalidad y derechos humanos.

Apuntando a esta visión, la propuesta metodológica se asume también como un aprendizaje común basado en la reflexión sobre una visión objetiva y panorámica de lo que ha sido el curso del PEI 2012-2016 y de sus programas y proyectos, de ahí su naturaleza recapitulativa. El EEV IIDH, en este sentido, se dio a la tarea de guiar ese proceso reflexivo.

Este énfasis apunta a una revisión analítica de las diferentes líneas temáticas, estrategias y estructuras de implementación, para valorar el avance de las acciones hacia el logro del impacto, los efectos previstos y sus indicadores, pero también para identificar buenas prácticas, lecciones aprendidas y recomendaciones que sean útiles para la Defensoría del Pueblo más allá del período institucional evaluado.

El sistema de Marco Lógico y la lógica de “gestión basada en resultados” han sido la estructura y los parámetros aplicados metodológicamente. La evaluación se centra en el PEI 2012-2016 como eje principal de análisis.

Para garantizar la validez de la información recogida, se levantó la información de forma triangulada entre las contrapartes, sujetos de derechos beneficiarios y demás actores vinculados directa o indirectamente a la implementación del PEI 2012-2016, formulando la misma pregunta a diferentes grupos de interlocutores, para después comparar las respuestas.

Los instrumentos y herramientas utilizados para la recopilación de información fueron los siguientes:

- **Revisión y análisis documental:** revisión y análisis de los documentos y materiales vinculados con la implementación del PEI 2012-2016 provistos por la Defensoría del Pueblo.

- **Entrevistas bilaterales y grupos focales:** con funcionarios de la Defensoría del Pueblo a nivel nacional y de las oficinas regionales (alcanzándose 8 de los 9 Departamentos), funcionarios de instituciones estatales, organizaciones sociales y de la sociedad civil, academia, donantes, voluntarios y líderes de opinión. Se realizaron entrevistas de manera bilateral o en grupos focales a más de 230 actores clave (Ver Anexo 1), utilizando guías semi-estructuradas previamente diseñadas (Ver Anexo 2). Las entrevistas estuvieron dirigidas a dar respuesta a las preguntas de evaluación y los análisis correspondieron a los parámetros establecidos en la Matriz de Evaluación, la cual se adjunta a este Informe como Anexo 3.

Bajo el formato de grupo focal, se facilitó también un ejercicio de valoración del alcance de los efectos de los programas y proyectos del PEI 2012-2016, con la participación amplia y activa de los funcionarios y funcionarias las diversas Adjuntorías, Áreas y Unidades de la Defensoría, responsables a nivel nacional. La información de dicho proceso consta en las matrices de los anexos 4 y 5, los cuales se complementaron con los comentarios del EEV IIDH y su análisis en el presente documento narrativo.

- **Encuestas:** al personal de la Defensoría, tanto de la oficina nacional como de las representaciones, con el fin de recabar su percepción personal en relación a ciertos parámetros vinculados a la eficiencia, y sobre la implementación de las estrategias defensoriales. El formato de las encuestas aplicadas se puede consultar en el Anexo 6.
- **Sesión de devolución y validación:** Al final del período de levantamiento de información se compartieron las conclusiones preliminares en dos sesiones con el EEV IIDH (donantes y equipo de la Defensoría del Pueblo).
- **Sesión de comentarios y consultas al Informe borrador:** Una vez entregado el Informe borrador de evaluación, se recibieron comentarios y consultas de la Canasta y de la Defensoría, los cuales fueron incorporados a la versión final del Informe o justificados, según el caso. Ver anexo 7.

En el marco de estos parámetros, la evaluación tiene los siguientes alcances:

- Se evalúa el período comprendido entre septiembre de 2012 y diciembre de 2014.
- Se pone el foco sobre los actores clave relacionados o beneficiarios del Plan Estratégico Institucional, por ser protagonistas en la implementación. De ellos se extrajeron datos y percepciones que sirven de base para la construcción de conclusiones.
- El ejercicio de evaluación se circunscribe al ámbito geográfico de incidencia de la Defensoría del Pueblo.
- El análisis se centra en los cuatro criterios evaluativos propuestos en los Términos de Referencia y la Oferta técnica del EEV IIDH: Marco Programático / Eficacia; Marco Organizacional Administrativo / Eficiencia; Marco Contextual y Político y Marco Normativo / Relevancia y Pertinencia, y Sostenibilidad.
- Se valora puntualmente el avance y cumplimiento de las estrategias de las áreas sustantivas de la Defensoría del Pueblo: i) incidencia y gestión de políticas públicas; ii) atención de denuncias;

iii) comunicación y educación; iv) gestión de conflictos; v) violencia contra la mujer; vi) participación de NNA y vii) gestión internacional.

Al ser una evaluación de medio término, ésta se orientó a establecer el nivel de avance de los resultados al nivel de efecto, analizando las características de los procesos, los enfoques y las relaciones e identificando los factores que facilitan u obstaculizan el avance hacia el logro de ellos. Durante el proceso evaluativo no existieron incidencias que implicaran atrasos mayores en la recolección de información.

Únicamente, se reporta que por cuestiones logísticas, al EEV de IIDH no le fue posible entrevistarse con el Presidente del Tribunal Constitucional del Estado Plurinacional, ni con el representante de la Fiscalía General que se tenía previsto originalmente en Sucre. Se remitieron a través de la Defensoría cuestionarios específicos para suplir las entrevistas, pero a la fecha de redacción de este informe no habían sido remitidos los cuestionarios debidamente respondidos. Asimismo, por cuestiones logísticas, no fue posible llevar a cabo la visita de campo a la Representación Departamental de Pando.

2. CONTEXTO

2.1. Contexto de Derechos Humanos en Bolivia

La nueva constitución de Bolivia aprobada en referéndum por un 61% de los votos en enero de 2009, es el resultado complejo de la conjunción de causas estructurales y coyunturales de una larga crisis de Estado. Esta Constitución se caracteriza por ser una reivindicación histórica de inclusión democrática de las mayorías excluidas y supone una ruptura con el Estado colonial liberal. El nuevo modelo de Estado plurinacional no sólo es un reconocimiento de las culturas y diferentes pueblos y naciones, sino también incorporar las diferentes formas de producir representación o decisiones democráticas, los diferentes sistemas jurídicos y de organización³.

En octubre de 2014, el presidente Evo Morales fue reelegido para un tercer mandato. Más del 50 por ciento de las candidaturas al parlamento eran de mujeres. Este hecho obedecía a que por primera vez se aplicaba la cláusula de igualdad de género de la Ley de Régimen Electoral de 2010.

Asimismo, Bolivia aceptó la mayoría de las recomendaciones formuladas en el proceso del examen periódico universal de la ONU, entre ellas las relativas a investigar las violaciones de derechos humanos cometidas en el pasado y garantizar su reparación plena y efectiva, revisar la legislación que penalizaba el aborto y mejorar las condiciones de las prisiones. El Comité de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas (ONU)⁴ y el Comité de la ONU contra la Tortura ya habían manifestado su preocupación sobre estos mismos temas en octubre y mayo de 2013, respectivamente.

La economía boliviana ha presentado un desempeño positivo durante los últimos años. Los índices de pobreza y extrema pobreza disminuyeron. El país superó los Objetivos de Desarrollo del Milenio respecto al derecho al agua potable dos años antes del plazo y la tasa de abandono escolar en el

³ Ver "La Constitución boliviana y la refundación del Estado. Un análisis Político" de Íñigo Errejón Galván.

⁴ Bolivia: Información para el Comité de derechos Humanos de las Naciones Unidas (AMR 18/005/2013)

nivel primario siguió reduciéndose. Sin embargo, a pesar de las políticas redistributivas impulsadas por el actual gobierno y de los precios favorables de los hidrocarburos, las tasas de pobreza se mantienen en altos niveles⁵.

El país continuó desarrollando medidas para combatir los persistentes fenómenos de racismo y otras formas de discriminación. Los principios de no discriminación se incluyeron en los programas comunicacionales de las entidades públicas. No obstante, está pendiente la implementación integral de la Política del Estado Plurinacional de Bolivia contra el Racismo y toda forma de Discriminación (Plan de Acción 2012-2015) y la dotación de mayores recursos financieros para tal fin.

Se observa en el contexto nacional un marcado debilitamiento y baja representación de las organizaciones de la sociedad civil y organizaciones sociales. Según el informe 2014 de Amnistía Internacional, persiste la preocupación por los requisitos especificados en una ley de 2013 para otorgar personalidad jurídica a las Organizaciones No Gubernamentales (ONG). En virtud de dicha regulación, las organizaciones debían especificar su “contribución al desarrollo económico y social” del Estado. En 2013, el Comité de Derechos Humanos de la ONU recomendó que Bolivia eliminara tales exigencias toda vez que restringían la capacidad de las organizaciones de operar con libertad, independencia y eficiencia⁶.

La protección de los derechos de los pueblos indígenas continúa siendo un desafío. Aunque el año pasado concluyó la redacción de un anteproyecto de ley de consulta previa, libre e informada. Se observa con preocupación que la nueva Ley de Minería, aprobada también en mayo del 2014, excluía la consulta con los pueblos indígenas para proceder a la prospección y exploración mineras, y no reconocía el principio de consentimiento libre, previo e informado en relación con los proyectos que les afectarían. Lo anterior, contraviniendo también lo referente a los derechos de la Madre Tierra.

En julio del 2014, el Gobierno de Bolivia promulgó el Código Niño, Niña y Adolescente. Este código ha sido objeto de crítica tanto por la Defensoría, organizaciones de sociedad civil y organizaciones internacionales de derechos humanos como Human Rights Watch, dado que autoriza de forma “excepcional” el trabajo infantil desde los 10 años. Lo anterior constituye un preocupante retroceso que va en contra de los estándares internacionales de derechos humanos. La Defensoría promovió una acción de inconstitucionalidad, cuya resolución está por parte del Tribunal Constitucional.

Según un estudio realizado en 2014 por la Organización Panamericana de la Salud, Bolivia presentaba la tasa más elevada de violencia contra las mujeres ejercida por sus parejas y la segunda más alta de violencia sexual en la región. En octubre se promulgó normativa que regulaba el presupuesto y la aplicación de la Ley 348 de 2013 para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. En vista de esa situación, se hace imprescindible la urgente implementación de dicha ley. El Órgano Judicial, la Escuela de Jueces y el Ministerio Público desarrollaron un proceso acelerado de capacitación a jueces y a fiscales sobre la aplicación de la ley. Sin embargo, las mujeres conti-

⁵ 22% de acuerdo al informe 2014 del Banco Mundial.

⁶ Como ejemplo de lo anterior, en enero 2014, miembros del Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ) que mantenían una vigilia frente a la oficina de su organización en La Paz fueron desalojados de forma violenta por otros grupos indígenas que se habían atribuido la dirección del CONAMAQ. Según denuncias, la policía no intervino para evitar el desalojo violento. En marzo del mismo año, la ONG danesa IBIS Dinamarca canceló la mayoría de sus proyectos en Bolivia después de que, en diciembre de 2013, el gobierno anunciara su expulsión del país alegando que estaba interfiriendo en temas políticos y contribuyendo a crear divisiones en el seno del movimiento indígena.

núan sufriendo una situación de exclusión, al persistir causas estructurales que lastran su incorporación en igualdad de condiciones en todos los ámbitos (social, cultural, político, económico, etc.).

En lo que se refiere al acceso a la justicia, recientemente el gobierno del Presidente Morales anunció una Cumbre para discutir potenciales reformas en el sector justicia. No obstante, temas como la independencia judicial, la impunidad y el uso arbitrario de la prisión preventiva son temas sensibles⁷ en el contexto boliviano actual⁸. En la misma situación se encuentran derechos humanos vinculados al orden democrático, tales como libertad de expresión, de prensa y de asociación⁹.

Por otra parte, se destaca la disminución de denuncias por uso excesivo de fuerza por la policía en el contexto de conflictos sociales. En los ámbitos policial y castrense, se registraron abusos por parte de oficiales en contra de personal subalterno durante entrenamientos, que llegaron incluso a afectar el derecho a la vida. Sin embargo, en cuanto al sistema penitenciario, subsiste la crítica a la situación de hacinamiento en los centros penitenciarios y el uso excesivo de la detención preventiva¹⁰.

Finalmente, en el anexo 8 se puede consultar el índice de desarrollo humano de Bolivia a 2014.

2.2 Contexto institucional y del Plan Estratégico Institucional (PEI)

Durante el 2011 se desarrollaron los mecanismos y las estrategias de intervención que son la base del Plan Estratégico Institucional 2012-2016 actual. Este proceso se dio por un lado, en medio del proceso nacional de “cambio” y “construcción del Estado Plurinacional”, y por otro, en el marco de una reducción progresiva de la cooperación internacional involucrada con la defensa de los Derechos Humanos.

El PEI 2012-2016 de la Defensoría del Pueblo de Bolivia asume las siguientes visión y misión institucionales:

Visión: Somos una institución pública al servicio del pueblo boliviano, referente de Derechos Humanos que contribuye a la construcción del Estado Plurinacional.

⁷ Ver, por ejemplo: Informe Mundial 2015 de Human Rights Watch, capítulo disponible en http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/bolivia_sp_4.pdf o “Alto Comisionado de la ONU pide a Bolivia conducir la reforma judicial para garantizar su independencia” http://www.la-razon.com/nacional/Alto-Comisionado-ONU-Bolivia-independencia_0_2240775974.html

⁸ Por ejemplo, en junio se iniciaron ante la Asamblea Legislativa Plurinacional procedimientos penales contra tres jueces del Tribunal Constitucional por incumplimiento del deber, entre otros delitos. Los jueces fueron suspendidos de sus funciones (Los Magistrados Soraida Cháñez, Ligia Velázquez y Walberto Cusi fueron acusados en 2014 de adoptar “resoluciones contrarias a la Constitución y las leyes, prevaricato e incumplimiento de deberes”. Lo anterior al dejar en suspenso la ley de notarías sin haber emitido previamente una sentencia. En enero del 2015 el Senado resolvió la destitución de la Magistrada Cháñez), lo que para organizaciones y mecanismos internacionales de derechos humanos, representó una clara interferencia en las garantías de independencia judicial.

⁹ Ver, por ejemplo: Informe Mundial 2015 de Human Rights Watch, mencionado anteriormente; “Ranking de libertad de Prensa de Reporteros sin Fronteras” <http://www.rsf-es.org/grandes-citas/clasificacion-por-paises/> e “Informe sobre el derecho a la libertad de asociación y reunión en Bolivia, Ecuador y Nicaragua” de Alianza Regional <http://www.alianzaregional.net/wp-content/uploads/Informe-El-Derecho-a-la-Libertad-de-Reuni%C3%B3n-y-Asociaci%C3%B3n.pdf>

¹⁰ Por ejemplo, en agosto la Defensoría del Pueblo informó que se había avanzado poco en la investigación sobre la muerte de más de 30 reclusos de la cárcel de Palmasola, Santa Cruz, ocurrida en agosto de 2013. Bolivia: Las autoridades bolivianas deben investigar completamente la tragedia en la cárcel de Palmasola (AMR 18/004/2013) www.amnesty.org/es/library/info/AMR18/004/2013/es

Misión: "Conciencia comprometida por los Derechos Humanos".

Desarrolla operativamente 4 programas. A saber: PROGRAMA N° 1: Los Derechos Humanos en el proceso de construcción del Estado Plurinacional; PROGRAMA N° 2: Exigibilidad y Justiciabilidad de los Derechos Humanos en el Estado Plurinacional; PROGRAMA N° 3: Vigencia de los Derechos de la Madre Tierra y derechos Humanos de las Naciones y Pueblos Indígenas, Originario Campesinos, y PROGRAMA N° 4: Derechos Humanos de los Niños, Niñas y Adolescentes.

Originalmente el PEI desarrolló 31 proyectos bajo los 4 programas previamente citados. Sin embargo, después de una revisión en el 2012, se ajustó a un total de 17 proyectos, que son los que actualmente se reconocen e implementan como parte del PEI 2012-2016.

La reestructuración del PEI en 2012 modificó líneas y estrategias en varios ámbitos sustanciales de la implementación, que no estaban presentes en la planificación inicial del 2011, tales como: atención a la ciudadanía, comunicación, educación, salud, derechos de las mujeres, gestión internacional y niñez.

Se destaca también, como un sello distintivo de la implementación del PEI, que a partir del 2013 se imprime un marcado énfasis en el abordaje del problema de la violencia como problema transversal y estructural definiéndose una estrategia sobre el tema; además de un marcado posicionamiento, con mayor vigor, de la institucionalidad de la Defensoría del Pueblo hacia la opinión pública nacional e incidencia en el ámbito internacional.

3. PERTINENCIA

3.1. Relevancia

Relevancia de la Defensoría (período 2012-2014)

Del período correspondiente del 2012 al 2014 se destaca y valora positivamente que la Defensoría haya logrado mantener una voz crítica y constructiva ante decisiones y/o actuaciones gubernamentales que implicaban vulneración de los derechos humanos, demostrando autonomía funcional en contextos y situaciones de tensión (Por ejemplo: Casos TIPNIS, Caranavi, Boyán, Chaparina). Esta consideración ha sido reconocida tanto por entidades estatales como por organizaciones y actores de la sociedad. En consecuencia, se puede afirmar que ha aumentado sustancialmente la aprobación y credibilidad popular del trabajo defensorial.

A su vez, la Defensoría del Pueblo es reconocida por diversos actores como una institución más visible, con mayor capacidad para generar seguimiento a demandas y para actuar como mediador o articulador de diálogo.

Por otra parte, también sobresale la presencia activa, incidencia y reconocimiento de la Defensoría en instancias internacionales, por ejemplo: la actual Vicepresidencia de la Defensoría en la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO). Asimismo, se destaca el posicionamiento que ha generado la Defensoría en instancias internacionales de temas prioritarios en derechos humanos, tales como la violencia contra niños, niñas adolescentes y derechos de los pueblos indígenas, así como la labor de las Defensorías al respecto. Por ejemplo, se destaca que a través de la Presidencia

de Bolivia en el Consejo Andino, se logró la reforma de su estatuto y la creación de mesas de trabajo internacional sobre trata y tráfico, pueblos indígenas y migrantes.

Relevancia del PEI

En cuanto a la pertinencia de los objetivos del PEI a la luz de la coyuntura actual de los Derechos Humanos en Bolivia, se reconoce y valora positivamente que el PEI refleja un esfuerzo político-estratégico relevante por responder a los nuevos desafíos que supone la construcción del Estado Plurinacional, así como al renovado mandato constitucional (artículos 218 a 228). Además, el PEI se encuentra altamente alineado con los instrumentos nacionales e internacionales de derechos humanos y desarrollo (Anexo 9).

Asimismo, cabe señalar que el PEI contempla los preceptos y orientación que se establecen en el Plan Nacional de Desarrollo, con mayor especificidad en el Programa 1. Respecto de la Agenda Patriótica 2025, se puede señalar que ésta aún no ha sido oficializada como norma nacional sino que ha sido elevada a rango de Ley el 19 de enero de la presente gestión, por lo que queda pendiente su consideración hacia la planificación estratégica institucional. En el sentido señalado, se ha observado en el contenido de la Agenda 2025 una débil consideración sobre los derechos, las prácticas ciudadanas y democráticas, por lo que se deberá proyectar un análisis prospectivo de los lineamientos de la Ley Agenda 2025 en la futura planificación estratégica institucional.

3.2. Diseño del PEI 2012-2016

Para analizar los principales avances y logros de la labor de la Defensoría, no sólo se analizaron los resultados reportados, sino también los factores que contribuyeron hacia el logro y medición de los mismos desde el diseño de la intervención.

En aras de examinar dicha variable, el EEV IIDH también analizó el diseño del PEI y consideró: i) la rigurosidad de la formulación; ii) la coherencia en la estructura desde la perspectiva de la gestión basada en resultados, es decir, entre objetivo estratégico, efectos (outcome) y resultados institucionales (output), y iii) la calidad de los indicadores.

Sobre el primer criterio, se destaca y valora positivamente la práctica de contar con una planificación estratégica, la cual, además, fue construida a través de un proceso formal y participativo, que incluyó a las representaciones departamentales. Asimismo, es altamente valorado el proceso de construcción del PEI a raíz de un diagnóstico que contempla la situación institucional, el marco retrospectivo y las problemáticas específicas.

En cuanto al segundo criterio, es de notar que el PEI cuenta con cuatro objetivos estratégicos, uno por cada programa. Al respecto, hace falta un objetivo estratégico general que articule los objetivos de programa actuales. De esta forma, se facilita la medición y valoración del impacto general de la intervención defensorial, con una perspectiva integral.

Es valorada positivamente la reestructuración del PEI de 31 a 17 proyectos, lo que generó un plan de más fácil manejo e implementación. Sin embargo, es de notar que el PEI incluye temas amplios y complejos que requieren una intervención amplia e integral para alcanzar los resultados programados. Sin embargo, y más bien debido al diseño inicial del PEI, algunos temas llegaron a ser débilmente abordados desde sus competencias (por ejemplo: Asistencia Técnica en la formulación de

propuestas y políticas de Descolonización y Derechos de la Madre Tierra).

El diseño del PEI por programas y proyectos temáticos no ha sido acorde a la estructura organizativa de la Defensoría en Adjuntorías, mismas que se caracterizan por tener a su cargo algún tipo de acción defensorial, más que de temas en particular. En consecuencia, para implementar el PEI se distribuyeron los diferentes proyectos a las diversas Adjuntorías, Áreas y Unidades para su ejecución. Es decir, los proyectos de un mismo programa se ejecutan por diferentes Adjuntorías, Áreas y/o Unidades (para mayor ilustración, ver gráfico del anexo 10). Lo anterior, si bien ha generado un buen seguimiento y medición de resultados a nivel de “resultado institucional” (output) de los proyectos, ha sido menos claro y frecuente a nivel de efecto de programa, puesto que la visión de la Adjuntoría, Área y/o Unidad correspondiente tiende a circunscribirse más al proyecto a su cargo, que a una visión global de programa al cual el proyecto responde. No obstante, se reconocen los esfuerzos y efectos positivos de la articulación, coordinación y gestión.

Aunado a lo anterior, el PEI contiene efectos tanto a nivel de proyecto como de programa lo que en momentos ha generado duplicidad de indicadores y metas, así como confusión en el personal en cuanto a los tres niveles de la cadena de resultados (*resultado/producto, efecto, objetivos estratégicos*) lo que ha desembocado en una práctica de enfatizar la medición de outputs.

Si bien a nivel de proyecto se valora positivamente la rigurosidad en la identificación y construcción de línea de base y meta, se percibe que el mismo ejercicio no se hizo a nivel de programa que sólo cuenta con indicadores. Lo anterior, dificulta la identificación de avances a nivel de *outcome*.

En relación con la construcción de los efectos, se percibe que en algunos casos las metas programadas han sido planteadas más allá de las posibilidades reales de Defensoría, en especial, aquellas relacionados a acciones de incidencia¹¹.

En relación con el tercer criterio, se percibe que en algunos casos el indicador es más ambicioso que el resultado, o por el contrario, la meta es más ambiciosa al indicador mismo. Lo anterior genera que la medición de avances no sea exacta, reflejando en algunos casos un avance menor al programado¹².

Se destaca un buen manejo general de los indicadores cuantitativos; sin embargo, se percibe la necesidad de contar en mayor medida con indicadores más cualitativos, especialmente sobre las intervenciones defensoriales relativas a incidencia.

Finalmente, algunos indicadores –especialmente a nivel de *outcome*- no son los más exactos para medir el avance en el efecto que se busca. Lo anterior dificulta una acertada medición de los avances¹³.

11 Por ejemplo: “Establecer 3 normas laborales para mejorar las condiciones y permanencia hasta el 2016” es ambicioso puesto que depende en mayor parte de factores externos (como la voluntad política o la composición de la Asamblea) que de la gestión defensorial.

12 Por ejemplo: El indicador “Número de acciones que aporten a la implementación de políticas públicas [...]” es realista en cuanto a la incidencia atribuible a la Defensoría, sin embargo, la meta “Hasta el 2016 se ha implementado por lo menos 2 políticas públicas [...]” es más ambiciosa que el indicador mismo, pues exige la implementación de las políticas públicas (no atribuibles directamente a la Defensoría sino a las instituciones), cuando inicialmente se buscaban medir las acciones de incidencia emprendidas por la Defensoría.

13 Por ejemplo: el indicador “2 programas de salud como derecho humano elaborados e implementados” no mide por sí mismo el efecto de “mejorada la calidad y el acceso gratuito al sistema de salud”.

4. EFECTIVIDAD / EFICACIA

El análisis de eficacia se hace a partir de las siguientes dimensiones: i) la valoración general de los efectos de los 4 programas; ii) las coordinaciones y alianzas generadas y, iii) los avances en la implementación de las recomendaciones de la evaluación final al PEI 2007-2011.

Antes de realizar dicha valoración, el EEV IIDH destaca que no lleva a cabo en este segmento un análisis de los avances a nivel de resultado institucional, toda vez que observa y reconoce que el nivel de monitoreo y evaluación llevado a cabo por la Defensoría en este nivel es riguroso y refleja en demasía los avances alcanzados hasta el momento. Es por ello que este informe remite al anexo 11 construido por la propia Defensoría y valora positivamente que los avances por proyecto son, en su gran mayoría superiores al 70%.

El EEV IIDH encuentra que un análisis general permite observar que las acciones implementadas y resultados alcanzados al momento han generado que la Defensoría esté debidamente encaminada a garantizar el cumplimiento de su misión, visión, principios y valores. En cuanto a los avances que se han identificado en las estrategias específicas, estas se desarrollan con mayor profundidad en el anexo 12.

Respecto de los efectos de programas, como se mencionó anteriormente, el EEV IIDH observa que éstos no cuentan con línea de base ni metas, por lo que se dificulta llevar a cabo una exacta medición del nivel de avance. Dado lo anterior, se procede a destacar algunos logros identificados de cada programa y se hace una valoración general sobre dichos avances de acuerdo al aporte que signifiquen para la consecución del efecto previsto.

Finalmente, en el anexo 13 se desarrolla una tabla que contiene las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que han incidido en el cumplimiento del mandato y las prioridades de la Defensoría.

4.1 Valoración general de los programas y estrategias de implementación más relevantes

Programa 1: Los derechos humanos en el proceso de construcción del Estado Plurinacional

El objetivo estratégico de este programa es: *Contribuir desde los Derechos Humanos a la construcción del Estado Plurinacional de Bolivia*. Para ello se fijó tres efectos: i) El Estado Plurinacional de Bolivia se fortalece con políticas públicas enfocadas en la defensa de los Derechos Humanos y la descolonización; ii) Las Instituciones del Estado Plurinacional de Bolivia, implementan mecanismos o instancias que promocionan, protegen y aseguran el ejercicio de los Derechos Humanos de toda la población, y iii) Poblaciones bolivianas con derechos altamente vulnerables son atendidas en el ejercicio de sus derechos, mediante normativas formuladas por el Estado.

El Programa enfocó sus esfuerzos en la implementación de cinco proyectos: 1. Despatriarcalización, género y descolonización; 2. Educación para el ejercicio pleno de los derechos humanos en el Estado Plurinacional; 3. Comunicación defensorial para la vigencia plena el ejercicio de los derechos humanos; 4. Incidencia integral en políticas públicas desde el enfoque de derechos humanos y 5.

Gestión, transparencia y fortalecimiento institucional.

En relación con el primer efecto, se resaltan los avances en el diseño de políticas públicas nacionales y subnacionales, por ejemplo, para la formulación de la Ley contra la Violencia contra la Mujer, la Ley contra la Trata y Tráfico de Personas y la Ley del Niño, Niña y Adolescente. No obstante, la incidencia mediante Asistencia Técnica a los órganos nacionales y subnacionales para su implementación ha sido menor, por lo que se reconoce la necesidad de fortalecer los niveles de articulación mediante convenios o protocolos de trabajo conjunto.

También se observa, desde la mirada de diversos actores involucrados en la defensa de los derechos humanos y al interior de la estructura de la Defensoría, que existen temas urgentes en el proceso de construcción del Estado Plurinacional que no han sido abordados en el diseño de políticas públicas. Entre estos se han destacado: la reforma de la Policía Boliviana y la regulación de las industrias extractivas.

En cuanto al segundo efecto, se han generado espacios que promocionan, protegen y defienden los derechos humanos a partir de acciones de promoción y exigibilidad. Los temas que más se han trabajado en torno a estas líneas son salud, derechos del adulto mayor, género y trata y tráfico. Lo anterior, especialmente a través de la articulación de redes y plataformas interinstitucionales, por ejemplo: Consejo Socio Legal para el Adulto Mayor (COSLAM) en 40 municipios, 12 oficinas de Defensor del Paciente, plataformas contra la trata y tráfico, y contra la violencia contra la mujer.

En cuanto al tercer efecto se destaca y valora positivamente que las poblaciones priorizadas en el marco del PEI tienden a disponer de un mayor nivel de atención en el ejercicio de sus derechos mediante la asistencia en la formulación de normativas a las instituciones estatales nacionales y subnacionales. Entre estos casos se resalta la atención a Adultos Mayores, personas privadas de libertad y población TLGB.

Respecto de los mandatos de despatriarcalización y de descolonización, cabe resaltar que se ha logrado una incidencia importante en el proceso de formulación de la Ley Ave-lino Siñani – Elizardo Perés que incorpora el tratamiento de estos temas en los procesos educativos de niveles primario y secundario. Por otra parte, es importante señalar que se ha llevado adelante el diseño y producción de materiales educativos de promoción de estos temas para su difusión entre diversos públicos.

También se perciben avances de fortalecimiento institucional y de comunicación defensorial, lo que ha incidido directamente al mejor posicionamiento de la Defensoría frente a la sociedad boliviana y la comunidad internacional como una instancia que asume su rol de manera legítima. Sin embargo, esto se aborda más profundamente en lo relativo a las estrategias de comunicación y educación.

En conjunto, los avances en términos de resultados denotan una valoración satisfactoria de las acciones que la Defensoría del Pueblo ha lanzado como respuesta a un nuevo contexto social, político, constitucional e institucional. Sin embargo, no se puede obviar que la configuración del Estado Plurinacional es un proceso complejo y que depende de acciones interrelacionadas de un gran y muy diverso cúmulo de actores.

Programa 2: Exigibilidad y justiciabilidad de los derechos humanos en el Estado Plurinacional

El objetivo estratégico de este programa es: *Coadyuvar a que la población ejerza acciones de exigibilidad y justiciabilidad para la vigencia de sus derechos de forma universal, integral e interdependiente, con énfasis en los DESC.* Para ello se fijó dos efectos: i) Las instituciones estatales implementan mecanismos de justiciabilidad para la vigencia de los Derechos Humanos de forma universal, integral e interdependiente y ii) La población boliviana asume un rol activo para ejercer sus Derechos Humanos mediante acciones de exigibilidad desde una perspectiva universal, integral e interdependiente.

El Programa enfocó sus esfuerzos en la implementación de cinco proyectos: 1. Exigibilidad y justiciabilidad de los derechos humanos en el Estado Plurinacional; 2. Derechos Humanos de bolivianas y bolivianos en el exterior y migrantes en el país; 3. Construcción del nuevo sistema de Justicia; 4. Sistema de servicio del pueblo, y 5. Gestión de conflictos sociales.

En relación con el primer efecto se destaca y valora positivamente que ciertas instituciones han implementado mecanismos de justiciabilidad de los derechos humanos. Por ejemplo, por destacar algunos: El Tribunal Constitucional Plurinacional emitió nueve sentencias constitucionales de casos promovidos por la Defensoría que reconocen y protegen derechos humanos y la dirección de Servicio Civil por intervención de la defensoría ha emitido una instructiva dirigida a todas las instituciones públicas recomendando la inclusión en sus reglamentos internos de la figura del acoso laboral.

Más allá de lo anterior, se destaca que la Defensoría ha implementado acciones que ya han logrado generar su propia incidencia para la garantía y acceso de derechos humanos, lo que se destaca como un importante logro de sostenibilidad de la intervención. El ejemplo más representativo es la figura del Defensor del Paciente y del COSLAM que funcionan por sí mismos en aras de garantizar el acceso y calidad del derecho a la salud.

Además, se destaca que algunos de los resultados alcanzados dentro del programa han generado un espectro de protección más amplio al caso concreto. Por ejemplo, por señalar algunos: la eliminación de barreras de género en algunas escuelas; la eliminación de criterios discriminatorios para el acceso a la Academia Nacional de Policías y el reconocimiento del derecho a la vacación en instituciones del Poder Ejecutivo.

En cuanto al segundo efecto, los avances más notables son aquellos que se refieren al Sistema de Servicio al Pueblo, en específico, en cuanto al aumento que se ha registrado de recepción de denuncias en la Defensoría, con mayor presencia en el área rural y periurbana. Además, de los actores sociales entrevistados se destaca y valora la gestión de la Defensoría para promover la creación y fortalecimiento de redes entre actores sociales lo que, aseguran, ha sido indispensable para organizarse y generar planes de acción.

También se valora positivamente que en algunos casos se identificaron logros que no estaban programados, lo que se traduce en una intervención aún más exitosa de la prevista. Sin embargo, se observa que tales logros han sido reportados a nivel de producto y no de efecto¹⁴.

¹⁴ Por ejemplo, en el proyecto de bolivianos y bolivianas en el exterior se generaron diagnósticos importantes para dirigir la intervención, que no se contemplaron en el PEI. Por ejemplo, el Diagnóstico de bolivianas y bolivianos en España.

Haciendo una lectura general de las temáticas contenidas en el programa, las áreas más fuertes y con mayor nivel de avance en cuanto a los resultados programados son el Sistema de Atención al Pueblo y Gestión de Conflictos. Las áreas de salud, educación y trabajo y derechos de bolivianos/as en el exterior y extranjeros/as muestran avances y esfuerzos similares en la consecución de resultados, a un nivel menor que los proyectos antes mencionados.

El área con menor avance es la relativa a la construcción del nuevo sistema de justicia, puesto que las actividades se han planificado para comenzar a implementarse en 2015. Lo anterior sin perjuicio de que se hayan llevado a cabo ciertas actividades con temas relacionados, como derechos humanos en el ámbito carcelario.

En general, los avances identificados pueden catalogarse como satisfactorios. Sin embargo, se identifica que las metas en las que se encuentra un nivel de avance bajo es en aquellas relacionadas con la generación de normativa y/o políticas públicas¹⁵. No obstante, como fue mencionado previamente es más atribuible al diseño del PEI y a la voluntad política de las instituciones, que a las gestiones defensoriales. Lo anterior, sin perjuicio de reconocer que se han emitido leyes sustanciales en materia de derechos humanos gracias a procesos en los que la Defensoría ha participado activamente.

Programa 3: Vigencia de los Derechos de la Madre Tierra y Derechos Humanos de las Naciones y Pueblos Indígenas Originarios Campesinos

El objetivo estratégico que este programa se propone es: *Promover el respeto y la vigencia de los Derechos Humanos de las NPIOC y afrodescendientes y los derechos de la Madre Tierra*. Para ello se fijó dos efectos: i) Las Instituciones estatales implementan mecanismos de protección y vigencia de los derechos de las NPIOC y afrodescendientes. y ii) Las NPIOC; y afrodescendientes asumen un rol activo en la exigencia del cumplimiento de sus derechos.

El Programa enfocó sus esfuerzos en la implementación de tres proyectos: 1. Derecho de las naciones y pueblos indígena originario campesinos; 2. Naciones y pueblos indígenas con derechos humanos altamente vulnerables, en aislamiento voluntario, no contactados y en riesgo de extinción, y 3. Derecho a la consulta.

El avance en el primer efecto del Programa, se valora positivamente ya que la Defensoría ha incidido en el desarrollo y difusión de leyes y reglamentos. En este sentido se destaca el impulso y asistencia técnica para el desarrollo, aprobación e implementación de la Ley 045 (contra Racismo y Discriminación) y su reglamento. De igual forma la Defensoría apoyó el desarrollo y cabildeo para la aprobación de la Ley 450 (de Protección a naciones y pueblos indígena originarios en situación de alta vulnerabilidad). Su reglamento está en proceso de aprobación. Además, la Defensoría ha realizado informes y diagnósticos relacionados a pueblos indígenas y autonomías, y afro bolivianos. No obstante, se observa que no se han medido los efectos directos en la población. El EEV IIDH observa también que el indicador propuesto por la Defensoría para medir el efecto, y que

¹⁵ Por ejemplo, para el Proyecto 2.1 se traza una meta de 3 normas laborales para mejorar las condiciones y permanencia hasta el 2016 pero no se han registrado avances en este sentido. Asimismo, en el Proyecto 2.3, se apunta como meta la implementación de por lo menos 2 políticas públicas para garantizar el acceso a la justicia y debido proceso, lo cual no depende directamente de la Defensoría.

tiene que ver con el porcentaje de normativa de protección de NPIOC implementada por el Estado Boliviano, no es observado dentro del seguimiento regular del PEI¹⁶.

En vinculación también al Efecto 1, el Programa se propuso el alcance de resultados específicos y efectos al nivel de proyectos en temas como: derechos de NPIOC relacionados con saberes y conocimientos ancestrales, derechos del Pueblo Afroboliviano, Justicia y Autonomía indígena originaria campesina; servidumbre y empoderamiento; tierra y territorio. Los efectos relacionados a estos temas fueron muy ambiciosos en su redacción, contrastando con los indicadores cuantitativos que se fijaron metas demasiado modestas. Por ejemplo, la meta del indicador para el efecto: *"Instancias del Órgano Judicial y de la jurisdicción indígena originaria campesina apliquen progresivamente mecanismos de coordinación y cooperación..."*, se limitó a *"al menos una acción estatal hasta el 2016"*. Hasta ahora se han generado algunos conversatorios y espacios de diálogo en los que se comparte entre iguales sobre el respeto de los derechos humanos, formas de resolución de conflictos, interculturalidad y coordinación en casos concretos para evitar usurpación de funciones y sobre posición de los mismos. Aunque las anteriores acciones son de alta relevancia, no miden la progresividad en la aplicación de mecanismos de coordinación y cooperación, contenida en el efecto programado.

En este orden de ideas, si valoramos el alcance del efecto por la metas propuesta, este debe considerarse satisfactorio. Sin embargo, si lo medimos desde los postulados de su redacción el avance debe considerarse más bien limitado. Como en este caso, se presentan patrones similares en los efectos de proyecto relacionados a los temas previamente citados.

Los derechos de la Madre Tierra han sido poco desarrollados y observados en el contexto nacional de construcción del Estado Plurinacional. Esto trae como consecuencia una frágil voluntad política del Estado para abordar integralmente la temática, reflejándose directamente en los avances del Programa en temas como Derecho Humano al Agua, en el que se han generado muy pocos avances.

Se destaca como un elemento positivo del trabajo defensorial, la investigación de oficio sobre la contaminación en el Río Pilcomayo, misma que generó un informe defensorial con recomendaciones específicas, que han derivado en que la Gobernación de Chuquisaca y otros actores departamentales, hayan realizado en coordinación con la DP, dos acciones de protección de los derechos de la Madre Tierra¹⁷. No obstante, lo anterior contrasta con la ausencia de medidas similares abandonadas por las representaciones de Oruro y Potosí, e incluso a nivel nacional.

En lo que se refiere al segundo efecto del Programa, se destacan los mecanismos implementados como resultado de la participación activa de la Defensoría del Pueblo y de las organizaciones de NPIOC, mismos que han tenido efectos palpables en cuanto a la denuncia, la adopción de conductas y comportamientos visibles de respeto a las personas por su origen, procedencia e identidad. En general, se observa un creciente rol activo de los pueblos indígenas originarios y campesinos y el incremento en la exigencia del cumplimiento de sus derechos. Sin demérito de lo anterior, hay que dar cuenta también de que dicho avance ha sido impulsado en buena medida, por la dinámica natural el contexto nacional. En contraste, se observa un avance bastante más modesto en lo que

¹⁶ Asimismo, el indicador podría repensarse, por ser un elemento sobre el cual la Defensoría no tiene control directo y depende más de otros actores.

¹⁷ Estas acciones han consistido en el análisis de niveles de contaminación de las aguas y seguimiento a las recomendaciones específicas del informe defensorial.

se refiere a la población afroboliviana, que tiene una percepción de mucha menor inclusión y acceso a oportunidades.

Con relación al Derecho a la Consulta, la Defensoría adoptó un proyecto específico, trazándose como efecto el siguiente: *Se ha incidido para que el Estado reconduzca sus políticas de desarrollo respetando la aplicación del derecho a la consulta a NPIOC.*

A la fecha, la Defensoría del Pueblo se encuentra participando con la presentación de propuestas, comentarios y observaciones (3 documentos), en el proceso de construcción del Anteproyecto de Ley de Consulta que se encuentra en la Asamblea legislativa plurinacional para su aprobación. Los aspectos sugeridos se refieren principalmente a que el sujeto de la consulta sean exclusivamente los pueblos indígenas y originarios, evitando que se incluyan propietarios individuales y campesinos. Otra propuesta sugerida por la Defensoría, tiene que ver con la aplicación de la consulta en territorios colectivos cuando se trate de iniciativas administrativas y la oportunidad (carácter previo) de la realización de la consulta, bajo el principio de buena fe. Dado que no se ha adoptado aún la Ley de Consulta, no se ha logrado tampoco la incidencia en las políticas de desarrollo, tal como se propone el efecto de proyecto previamente expuesto.

Como se puede observar, el trabajo alrededor del derecho a la consulta se ha circunscrito a la incidencia para el desarrollo de la ley de consulta, aun en proceso de aprobación. Queda pendiente el gran reto de su implementación. En este sentido y dada la relevancia de la temática en el contexto boliviano, la Defensoría pudiera valorar y ampliar su abordaje en este proyecto, desarrollando e implementando capacitaciones en estándares internacionales de derechos humanos para la implementación de procesos de consulta conforme a lo estipulado por el Convenio 169 de OIT y conforme a experiencias exitosas desarrolladas en otros países¹⁸.

En general, existen desafíos importantes para el avance sustantivo del Programa en temas como: los derechos de la Madre Tierra, Autonomía Indígena Originaria Campesina, Justicia Indígena Originaria y Campesina. Si bien estos desafíos son a nivel del Estado Plurinacional, trastoca irremediablemente la consecución de los efectos programados. En este sentido, los avances identificados en el marco de este Programa pueden valorarse satisfactoriamente. Lo anterior fundado además en que, aunque hay un importante avance en la consecución de las metas, muchas veces éstas o son muy modestas, o no miden integralmente todos los elementos contenidos en la redacción de los efectos.

Programa 4: Derechos Humanos de las niñas, niños y adolescentes

Este Programa ha sido una destacada prioridad en la gestión e implementación del PEI 2012-2016. Se destaca que a partir del 2014 la Defensoría cuenta con una Unidad especializada para la atención al NNA. Lo anterior, en observancia a una recomendación específica del Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas. Se destaca además como un logro importante, que la Defensoría logró el financiamiento de esta Unidad con fondos adicionales del presupuesto estatal.

El objetivo estratégico al que apunta el Programa es: *Contribuir a que las Niñas, Niños y Adolescentes cuenten con espacios de participación y exigibilidad de sus derechos para su protección y desarrollo*

¹⁸ En Colombia y Ecuador hay experiencias exitosas.

integral. Para ello se trazó dos efectos: i) Las Instituciones estatales implementan instancias y mecanismos de participación y protección y a los derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes y ii) Las organizaciones de niñas, niños y adolescentes asumen un rol activo para exigir el cumplimiento de sus derechos desde una perspectiva universal, integral e interdependiente.

El Programa enfocó sus esfuerzos en la implementación de cuatro proyectos: 1. Desarrollo integral, participación y sistema de protección de niñas, niños y adolescentes; 2. Derechos humanos de los niños, niñas y adolescencia en las actividades de: zafra, beneficiado de la castaña y minería y erradicación de las peores formas de explotación; 3. Trata y tráfico de niños, niñas y adolescentes y 4. Derechos humanos de la niñez que convive con sus progenitores en centros penitenciarios.

El avance en lo referido al primer efecto del Programa se considera altamente satisfactorio. Lo anterior, gracias a que la Defensoría se ha consolidado en su rol de facilitador de procesos de inclusión de NNA's en instancias del Estado y en Organizaciones de NPIOC's. Actualmente, la Defensoría asesora o presta asistencia técnica a 7 redes institucionales de NNA's. El contar con esta Unidad (UNINNA), permite a la Defensoría y al Programa hacer seguimiento puntual al cumplimiento de normativa y de políticas de NNA en concordancia con las Recomendaciones del Comité de la Convención de los Derechos del Niño. Se observan también avances importantes, tales como el apoyo a la generación de ocho Consejos Consultivos Departamentales, instancias de participación de NNA's Comisiones Municipales de Niñez y Adolescencia; Consejos Consultivos Departamentales de NNA y Asambleas de NNA's.

La Defensoría ha elaborado e implementado una estrategia nacional para la salida de NNA que viven en las cárceles con sus padres. Se han articulado acciones interinstitucionales a partir de Mesas Departamentales para la prevención y protección de los derechos de los niños y niñas que conviven en centros penitenciarios. Como resultado de lo anterior, se ha logrado que se integre al 35% de NNA que viven en cárceles a familia ampliada en los centros penitenciarios de San Pedro-La Paz, Palmasola-Santa Cruz y San Sebastián – Cochabamba.

El alcance del segundo efecto se considera satisfactorio también, ya que a través de las 12 instancias de participación de NNA's promovidas y de las Comisiones Municipales de Niñez y Adolescencia, se han desarrollado propuestas para de normativas de protección de derechos de NNA. A partir del trabajo interinstitucional e intersectorial se ha promovido la participación activa de la NNA para la exigibilidad de sus derechos en instancias del Estado. En este sentido, la Defensoría ha contribuido específicamente a la formulación de tres normativas Departamentales: i) la formulación de Ley Departamental de interés superior de la NNA2014-2015 (Chuquisaca), ii) la Ley contra el trabajo infantil (Santa Cruz 2013) y iii) la Ley del Desarrollo integral de la NNA's (Pando). De igual forma, como producto de la incidencia del trabajo defensorial, la Gobernación de Cobija formuló en 2014 algunas políticas públicas de prevención de toda forma de violencia contra la niñez y adolescencia y otra para la prevención del alcoholismo y drogadicción.

Es importante destacar que tanto los esfuerzos, como los logros destacados, han sido posible también gracias a la coordinación y asistencia técnica brindada por organizaciones especializadas como UNICEF, Save the Children y Tierra de Hombres, con quienes la Defensoría ha establecido diversas colaboraciones y esquemas de trabajo conjunto. No obstante, algunas de estas organizaciones observan la oportunidad de fortalecer las metodologías utilizadas a través de un análisis conjunto.

Sin demérito de los logros alcanzados hasta ahora en la implementación de este Programa, enmarcados en la reivindicación de los NNA como sujetos de derechos, el EEV IIDH identifica algunas debilidades en la planificación y seguimiento de los efectos del Programa y de sus Proyectos.

A nivel de Programa, la única observación versa en que no se observa que se esté recabando información específica sobre el indicador de *Mejora en el ejercicio de derechos de los NNA*. Tomando en cuenta que se trata de un indicador de efecto del programa, es decir, al nivel más alto, habría que medir el efecto de la constitución de los Consejos Consultivos de NNA instalados en 2014 y por ejemplo, el cómo la inclusión de los derechos de los NNA's ha mejorado específicamente el ejercicio de sus derechos. Aunque son grandes los avances que se han logrado hasta ahora, lo reportado no logra evidenciar cuántos y cuáles NNA's han mejorado su ejercicio de derechos y cómo específicamente se evidencia en su mejora en calidad de vida. Para mejorar esta medición, probablemente la Defensoría debiera de echar manos de fuentes de verificación internas o externas tales como: encuestas de percepción de NNA, estudios o censos que indiquen disminución de índices de discriminación, violencia, acceso a educación, salud, etc.

Los indicadores y las metas de los proyectos que componen este Programa son en su mayoría, particularmente ambiciosos. Tienen que ver con porcentajes de cumplimiento de normativas, reducción de explotación, de cumplimiento de planes de prevención y diseño de políticas públicas nacionales. Lo anterior, limita la valoración del nivel de implementación de los proyectos. Por ejemplo: una de las metas de indicador de proyecto, se trazó lo siguiente: *Al menos 3 propuestas del Estado incorporan temáticas medio ambientales a partir de la exigencia de las organizaciones de NNA*. En la medición de avances se identifica solo una propuesta incorporada en el Beni. El logro es encomiable, máxime que la meta era incidir en el Estado para la adopción de propuestas, tema que escapa del control de la Defensoría. Sin embargo, la meta fue ambiciosa, pues solo se ha alcanzado 1 de *al menos 3*.

Otro ejemplo se destaca en el proyecto de NNA trabajadora en zafra. El indicador de *porcentaje de cumplimiento del Plan de prevención de peores formas de trabajo infantil se trazó una meta de 50% de cumplimiento al finalizar el quinquenio*. Aunque se observan procesos de incidencia, se da cuenta de verificaciones e incluso generación de una política pública departamental; no se observa un seguimiento específico al porcentaje de cumplimiento ni que se prevea un medio de verificación adecuado para dicha medición.

4.2 Coordinaciones y alianzas

La Defensoría tiene una alta y positiva coordinación y alianza con sociedad civil y organizaciones sociales. Éstas destacan el apoyo defensorial para el fortalecimiento de redes y capacitaciones. El EEV IIDH no identifica una estrategia específica para optimizar el trabajo defensorial con este sector, sin embargo, se destaca que la estrategia de comunicación e incidencia busca una mayor articulación con la Sociedad Civil y sus organizaciones. Por otra parte, en algunos casos, aunque pocos, ciertos actores señalaron la necesidad de que la metodología de las capacitaciones se ajuste a la población dirigida, así como que se llegue a las áreas rurales de más difícil acceso.

En cuanto a las instituciones estatales, se observa una buena coordinación a nivel nacional, departamental y municipal. Destacan positivamente las acciones de capacitación e incidencia; sin embargo, no se identifican una práctica sistemática de prestar acompañamiento y asistencia técnica

a las instituciones para el cumplimiento de las recomendaciones defensoriales.

En relación a la Academia, se han establecido convenios con algunas universidades, por ejemplo: con la Universidad Salesiana (Diplomados referidos a temas de niñez), Universidad NUR (capacitación en gestión de conflictos), Universidad Autónoma Gabriel René Moreno (Defensor del Paciente), Universidad San Francisco Xavier (Diálogo Intercultural), Universidad Mayor de San Andrés (Defensor del Universitario), Universidad Del Valle (Programa de Voluntarios), y otras más para la realización de pasantías y trabajo dirigidos. También se han implementado actividades con universidades indígenas (Por ejemplo: “Casimiro Huanca” del Chapare-Cochabamba y “Apiaguaiki Tüpa” de Tierras Bajas en el chaco Chuquisaqueño).

Se observa la falta de alianzas y coordinación con el sector privado, sin embargo, la misma Ley limita la intervención a empresas privadas que prestan servicios públicos.

4.3 Avances de la implementación de las recomendaciones de la evaluación final al PEI 2007-2011

La Defensoría contó para la implementación de su PEI 2007-2011 del apoyo de 7 agencias de cooperación en una canasta de fondos. La implementación del mencionado PEI fue sujeta a una evaluación final, con el propósito de resumir los resultados alcanzados por la Defensoría y señalar reflexiones críticas, lecciones aprendidas y recomendaciones.

El EEV IIDH ha identificado las recomendaciones puntuales de dicha evaluación y ha analizado su nivel de implementación en el medio término del curso del PEI 2012-2016. Para ello, el EEV IIDH ha calificado los avances como muy satisfactorio, satisfactorio, medio o insatisfactorio.

En general, el EEV IIDH valora positivamente la anuencia de la Defensoría para recoger las recomendaciones de la evaluación final, pues encuentra que de 25 recomendaciones, 5 han sido acogidas de manera muy satisfactoria, 8 de forma satisfactoria, 7 en categoría media y 5 a nivel insatisfactorio. En el anexo 14 se puede consultar cada una de estas recomendaciones y la valoración puntual del EEV IIDH sobre el nivel de cumplimiento actual.

5. EFICIENCIA

La eficiencia de la Defensoría del Pueblo es analizada en consideración del modelo de gestión, la estructura institucional y su relación con la implementación del PEI; los niveles y mecanismos de coordinación; la gestión administrativa financiera; el seguimiento y monitoreo; y, finalmente, una relación de costo eficiencia que permitirá tener una idea aproximada al uso y destino de los recursos disponibles. En general, se trata de una visión que permitirá dar cuenta de un análisis cualitativo sobre los principales factores que definen los avances en materia de cumplimiento del PEI 2012 – 2016.

5.1. Análisis de modelo de gestión

El modelo de gestión básico de la Defensoría del Pueblo se le comprenderá en función de dos variables centrales: estructura y funcionamiento. Primero, la estructura se halla establecida en la Ley Nro. 1818 del año 1997, en la que se deja establecida una estructura orgánica basada en tres adjuntorías que posteriormente fueron definidas en el Regla-

mento Interno. Esta composición básica se ha complementado y ha establecido su dinámica de funcionamiento con la creación de unidades que facilitaron la puesta en marcha de la planificación estratégica, según se muestra en el gráfico del anexo 15.

Como fue mencionado en el capítulo relativo al diseño del Plan e ilustrado en el anexo relativo (10), la estructura del PEI no ha sido explícitamente compatibilizada con la estructura institucional establecida por Adjutorías, que se enfocan líneas de acción antes que temáticas, lo que se ha reflejado en la dificultad de realizar un seguimiento a nivel de los efectos establecidos en el PEI. De manera más concreta, se señala que la transversalización que implican los Programas que integran el PEI ha sido una apuesta que ha logrado tomar cuerpo en procesos planificados y sobre los que se ha mantenido un seguimiento riguroso a nivel de resultados; no obstante, también ha derivado en perspectivas de bajo nivel estratégico para la consecución de efectos.

Por otra parte, se destaca la realización de una metodología para la reorganización y la elaboración de documentos de análisis y diagnóstico que han dado como resultado la creación de la UNINNA, URI, jerarquización de UCI, UNPAC y la mesa defensorial del TPNIS. Estos avances, entre otros, han sido aprobados con Resolución Administrativa y han sido descritos en el Manual de Operaciones y Funciones (MOF). En conjunto se ha mostrado la disponibilidad institucional de ajustar la estructura organizacional en función a los nuevos retos planteados.

5.2 Dinámica de gestión regional

Sobre las dinámicas de gestión que se sigue en las oficinas de representación departamental, se ha observado que éstas funcionan con un bajo nivel de descentralización respecto de la oficina nacional en cuanto a que no les permite gestionar la búsqueda de recursos por cuenta propia, suscribir convenios, ni establecer prioridades de nivel regional en el marco de la Planificación Estratégica Institucional. No obstante, sobre ésta última, las Representaciones han sido capaces de trabajar en algunas prioridades locales, vinculándolas a los objetivos del PEI.

Respecto de la distribución del personal, con la aplicación de una encuesta se ha logrado identificar que la mayor parte de los equipos regionales esta integrados por personal técnico profesional¹⁹. La distribución del personal en las regiones se refleja en el gráfico del anexo 16.

Respecto de los niveles de motivación al personal, con la aplicación de la misma encuesta se ha observado que el 42% se siente motivado con frecuencia. El 49% reconoce una coordinación clara en la gestión institucional con frecuencia, en contraste el 22% considera que la coordinación es siempre clara. El 67% considera que la cantidad de trabajo que realiza es bastante y el 19% lo reconoce como excesivo. El 72% del personal también reconoce que la distribución de labores es suficientemente equitativa. En términos de género el 66% considera que la distribución es suficientemente equitativa.

Respecto de las prioridades establecidas en cada representación regional, se observa

¹⁹ No se ha logrado obtener información a nivel de la oficina nacional por no haberse respondido la encuesta en este nivel

una relativa apertura respecto de la planificación estratégica. En la tabla del anexo 17 se exponen las prioridades temáticas de cada una, así como los temas que identifican como una prioridad local y que requieren mayor intervención defensorial.

Respecto de la coordinación entre las Representaciones Departamentales y la Oficina Nacional, se ha observado que existe un buen nivel de coordinación; no obstante, por el nivel de centralización se han identificado casos que han requerido de respuestas más rápidas por parte de la Oficina Nacional, tanto en temas administrativos como operativos. Un ejemplo claro a resolver es la definición del monto máximo de compras con “Caja Chica.”

5.3. Gestión administrativa.

El modelo de gestión administrativa tiene un nivel de institucionalización valorado como elevado en cuanto que supone procedimientos administrativos, sistemas informáticos integrados y, además, un personal con alto nivel de conocimiento de los procesos e instrumentos con que cuenta la institución. En conjunto, elementos que han permitido que a pesar de la reducción de recursos no se haya visto mermada la consecución de resultados institucionales. En síntesis, las dinámicas administrativas se hallan formal y claramente definidas, permitiendo niveles de eficiencia valorados positivamente.

Se asume que la ejecución física – financiera del 98% en el 2014 es un reflejo de los elevados niveles de institucionalización ya referidos. Una dinámica ágil en la que también se reconoce un elevado nivel de transparencia; por el que el Vice ministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo y el Ministerio de Finanzas han reconocido como ejemplar el cumplimiento con informes y reportes económico financieros.

Respecto de la asignación de recursos para el desarrollo de labores según la encuesta aplicada en las representaciones departamentales, se consultó al personal si consideraba que el equipo y recursos se distribuían de manera eficiente entre las distintas áreas de trabajo. Los resultados reflejan diferencias en la valoración que realiza el personal según el área en la que trabaja. De manera específica, los datos se reflejan en el gráfico del anexo 18.

5.4. Seguimiento y monitoreo

El Sistema de Planificación Monitoreo y Evaluación (SIPME) ha sido identificado como el instrumento más utilizado para el seguimiento de resultados alcanzados, especialmente en cuanto a la implementación de las estrategias de incidencia, comunicación y capacitación y violencia contra la mujer. Por otra parte, para la atención de denuncias el sistema más utilizado es el Sistema de Servicio al Pueblo (SSP). En conjunto, elementos que permiten reconocer un alto grado de formalización y sistematicidad en el seguimiento y monitoreo de resultados. No obstante el sofisticado sistema de seguimiento y monitoreo por resultados, el seguimiento de los efectos tanto de proyectos como de programas no se lleva adelante con la misma claridad.

Finalmente, la valoración por parte del mismo personal sobre la pertinencia de los instrumentos de programación y seguimiento tiende a ser positiva según se muestra en el gráfico del anexo 19.

Valoración general del avance en el cumplimiento de los indicadores priorizados por la Defensoría y la Canasta de Fondos

La medición y monitoreo de los múltiples resultados y efectos contenidos en el PEI 2012-2016, representó un reto importante para la Defensoría en primera instancia, pero también para sus donantes. Además del monitoreo de resultados a través del SIPME, la Defensoría y sus donantes de la *Canasta de Fondos* acordaron un esquema de 13 indicadores clave para dar seguimiento a la implementación del PEI²⁰.

Llama la atención que 7 de los indicadores seleccionados se enfocan en temas de eficiencia, 1 en sostenibilidad y 5 más en la eficacia en temas específicos como prevención de conflictos, protección de derechos de pueblos indígenas (PIAV); atención de casos de violencia contra las mujeres, comunicación e incidencia.

Desde la perspectiva del enfoque basado en resultados, la oportunidad de contar con un esquema de indicadores clave no debiera centrarse tanto en eficiencia, sino más bien en los efectos macro del PEI. Para ello, habría también que contar con indicadores cualitativos para la medición temas como la incidencia en la implementación de normativa, políticas públicas de derechos humanos y la realización ejercicio efectivo específico de las poblaciones priorizadas en el PEI. El EEV IIDH, en este sentido, considera que dentro de los indicadores de efecto al nivel de Programa se pueden identificar algunos indicadores de este corte.

La presente evaluación se dio a la tarea de analizar puntualmente el avance en el cumplimiento de cada uno de los 13 indicadores clave hasta el año 2014. Sobre la base de la matriz de cumplimiento contenida en el informe 2014 de la Defensoría, el EEV del IIDH ha desarrollado comentarios y recomendaciones específicas para, en su conjunto, reorientar y optimizar el monitoreo global de la implementación del PEI 2012-2016. Ver anexo 20.

Respecto del seguimiento y monitoreo a los indicadores priorizados por los donantes que se integran en la Canasta de Fondos, cabe resaltar que la Defensoría del Pueblo ha respondido mediante informes con la información necesaria. Un proceso que puede ser considerado como ordenado y eficiente; no obstante, también se plantea importante que se realice una revisión conjunta entre instancias financiadoras y Defensoría de estos indicadores clave.

5.5 Relación Costo-Eficiencia

En relación con la reducción de recursos disponibles, no sólo por la disminución de aportes de la cooperación internacional sino además por la progresiva inflación, se han implementado medidas

20 1. Ejecución física financiera; 2. Asignación presupuestaria: Oficina nacional versus Oficinas Regionales; 3. Incremento de Oficinas Regionales; 4. Porcentaje de funcionarios de planta vs. Consultores de línea; 5. Porcentaje de financiamiento diferenciado al PEI; 6. Nuevas fuentes de financiamiento; 7. Número y porcentaje de casos; 8. Número de días en la atención de casos; 9. Número y porcentaje de conflictos sociales gestionados y prevenidos por tipología de conflicto; 10. Número de acciones de gestión y seguimiento realizadas para coadyuvar a la protección de los DD de los PIAV; 11. Número de acciones de comunicación, promoción, sensibilización e información sobre derechos de poblaciones con derechos vulnerables; 12. Porcentaje de discursos y contenidos de la DP aprobadas, difundidas, apropiadas y sostenidas por la totalidad de los voceros y replicadores, y 13. Número y porcentaje de casos registrados, atendidos, orientados y concluidos (resueltos) en el DH de las mujeres a vivir sin violencia.

de austeridad de resultado positivo en la oficina nacional y las representaciones departamentales, las mismas que son de carácter operativo y no se han dado a conocer entre los donantes.

La reducción de recursos ha sido efectivamente progresiva a lo largo del periodo de implementación del PEI, como puede observarse en la tabla del anexo 21.

Otro esfuerzo institucional que se valora positivamente ha sido el incremento de la asignación presupuestaria para las representaciones departamentales de 40% a 57% respecto del total del presupuesto institucional. El detalle de la tendencia en la asignación presupuestaria entre oficina nacional y representaciones se expone en la tabla siguiente.

Distribución presupuestaria entre Oficina Nacional y Representaciones DP.

	2012	2013	2014
Oficina Nacional	52%	43%	43%
Representaciones y Mesas	48%	57%	57%

Fuente: Secretaría General de la Defensoría

En el contexto actual, no se considera conveniente el abrir nuevas oficinas o mesas defensoriales; sino, más bien, fortalecer las capacidades de las existentes.

Por otra parte, en relación con las representaciones departamentales se reporta que es necesario incrementar los montos de caja chica, de modo que se reduzcan las dificultades por compras mayores por las que se solicitan a los proveedores las certificaciones de aportes a las Administradoras de Fondos de Pensiones.

Finalmente, es importante mencionar que las actuales dificultades presupuestarias exceden las capacidades de la Defensoría para reducir el número de consultores frente al personal de planta; en cuanto que, es generalizada la reducción de recursos de cooperación y que existen presiones por parte de las instituciones gubernamentales que reducen la independencia institucional en la medida que mayor volumen de recursos del Tesoro General de la Nación son asignados a la Defensoría. Esta baja disponibilidad de ingresos resulta, entonces, de mayor preocupación para la Defensoría y debe ser negociada con participación de todas las partes financiadoras, extranjeras y nacionales.

6. SOSTENIBILIDAD

6.1 Financiera

El reto principal de la Defensoría es el de conseguir financiamiento para mantener una estructura operativa estable y continuar desarrollando su mandato enfrentando temas emergentes en materia de derechos humanos y adaptándose a la coyuntura nacional sin perder por ello su independencia política.

Al respecto, la Defensoría cuenta con una Unidad de Cooperación la cual está en continua búsqueda de recursos y ha emprendido algunos esfuerzos para la sostenibilidad financiera (se destacan, por ejemplo: la *Política de financiamiento y cooperación de 2013* y la propuesta de *guía para la captación de recursos*). Además, la Defensoría cuenta con dos documentos adicionales: *Apuntes para estrategia de sostenibilidad*

*institucional*²¹ y un *Acuerdo de financiamiento conjunto*²². Sin embargo, el EEV IIDH observa que tales instrumentos no componen una estrategia de sostenibilidad, indispensable en el contexto actual.

Si bien se valora positivamente la existencia de una unidad especializada con competencias para la búsqueda de recursos, se observa que las representaciones departamentales se limitan a la ejecución de actividades sin llevar a cabo prácticas de *fundraising* puesto que consideran que no tienen competencia para ello. En las representaciones es una práctica común el buscar alianzas con instituciones estatales y/o organizaciones sociales y de la sociedad civil para el desarrollo de actividades puntuales, no obstante, esto no figura como una práctica de sostenibilidad puesto que no genera recursos o ingresos a la Defensoría.

Aunado a lo anterior, la Defensoría no cuenta en este momento con fuentes alternativas de financiamiento fuera de los aportes del TGN y de la Canasta de Fondos. Si bien se reporta la cooperación de algunas entidades internacionales para proyectos específicos (por ejemplo: UNICEF, Visión Mundial, UNFPA, Save The Children, GIZ, entre otras), también es cierto que dichas contribuciones son un aporte a una actividad y no incluyen un monto de costos indirectos u *overhead*, generando más carga de trabajo para el personal de la Defensoría y más gasto de recurso humano y material, lejos de ser un aporte para la sostenibilidad financiera.

No obstante, es altamente valorado que en la Oficina Nacional y con mayor fuerza en las representaciones departamentales, se han emprendido acciones de austeridad institucional que incluyen, por mencionar algunas: el ahorro de materiales, luz, teléfono y transportes.

6.2 Político-jurídica y social

Es valorado positivamente que la Defensoría haya generado importantes alianzas políticas estratégicas que incluyen tanto entidades estatales (por ejemplo: gobernaciones y Ministros), como con medios de comunicación y organizaciones sociales y de sociedad civil.

Asimismo, ha habido importantes avances en la estrategia de comunicación que ha incidido directamente en un mayor conocimiento y credibilidad de la Defensoría y su mandato por parte de la sociedad.

Se destaca el programa de voluntarios y voluntarias como una práctica exitosa para la sostenibilidad social puesto que ha sembrado en un gran número y diversidad de personas el compromiso de promover los derechos humanos a través del mandato de la Defensoría. Lo anterior también tiene efectos directos en la sostenibilidad financiera, puesto que las y los voluntarios promueven y participan en las actividades de manera formal y profesional, sin generar gastos que podrían representar a la Defensoría, por ejemplo, el pago de horas extras a personal de planta.

Por otra parte, se identifica el cambio del Defensor y la posible reformulación de la Ley 1818 como los principales desafíos que deberá enfrentar la Defensoría para la sostenibilidad política-jurídica

²¹ El documento, de una cuartilla, abarca dos áreas: cooperación internacional (con 5 puntos) y austeridad (con 3 puntos). Sin embargo, no se considera una estrategia puesto que no hace un análisis integral de la situación actual de sostenibilidad de la institución, ni establece acciones concretas a implementar para mejorarla. Los puntos sólo enumeran acciones que se han implementado (Por ejemplo: negociaciones con UE y reducción de gastos).

²² El documento es el acuerdo conjunto de financiamiento entre la Canasta, la Defensoría y el Ministerio de Planificación.

de su autonomía. Al respecto, se observa que la Defensoría ha construido un ante proyecto de ley y manifestó que contaban con una estrategia definida para la gestión de la misma, aunque esta última no ha sido provista al EEV IIDH. En el anexo 22 se amplía un análisis comparativo general entre la Ley 1818 y el anteproyecto de ley preparado por la Defensoría, destacando los elementos sustanciales que deben mantenerse.

7. CONCLUSIONES

Relevancia.

- La relevancia del accionar del Defensoría en torno a la implementación del PEI es altamente reconocida por diversos actores de la sociedad civil al considerar que es la institución no gubernamental con mayor capacidad, con carácter legítimo para generar seguimiento a demandas y ejercer como articulador de diálogo entre diversos sectores de la sociedad civil y las instituciones de gobierno.
- Se considera altamente pertinente el PEI en cuanto que ha sido conceptualizado en función del contexto que implica la implementación de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia; bajo esta lógica supone una fuerte visión de apoyo a la construcción de institucionalidad para la defensa de los derechos humanos.
- El diseño del PEI en cuanto a la estructuración de la cadena de resultados y sus indicadores y metas, o la debilidad de ésta, ha sido un factor que ha incidido directamente en las dificultades identificadas para la medición e identificación de avances de resultados, especialmente a nivel de efecto.

Eficiencia.

- Se reconoce un alto nivel de eficiencia tanto administrativa como operativa, lo que ha permitido que a pesar de la reducción de recursos no se vea mermada la consecución de resultados. En este sentido, se valora que las dinámicas administrativas se hallen formal y claramente definidas con instrumentos informáticos de programación, seguimiento y planificación. La elevada eficiencia administrativa coincide con los elevados niveles de transparencia y ejecución financiera (98% en 2014) y física (96.28% en 2014); cumpliendo con informes y reportes económico financieros a satisfacción del VIPFE, del Ministerio de Finanzas y de donantes.

Eficacia.

- La eficacia en términos de resultados institucionales (output) se reconoce muy elevada para los proyectos que se integran en el PEI. En contraste, se reconoce debilidad en la identificación de los resultados esperados a nivel de efectos de los programas y proyectos. La diferencia en el nivel de medición de avances e identificación de resultados se deriva, al menos en parte, en el diseño del PEI en cuanto a sus metas e indicadores.

Sostenibilidad.

- Se han identificado que se han emprendido ciertas medidas de austeridad y redistribución de recursos positivas que ha permitido la realización de actividades programadas; no obstante, distan de ser suficientes para asegurar las

sostenibilidad institucional²³. El cambio de Defensor y posible reformulación de la Ley 1818 son los principales desafíos para la sostenibilidad y autonomía de la Defensoría.

8. LECCIONES APRENDIDAS

1. EL PEI 2012-2016 desarrolla una planificación meticulosa al nivel de proyectos y programas, sin embargo, el diseño del PEI no partió explícitamente de un objetivo estratégico único y articulador con indicadores y metas explícitas, lo que hubiera facilitado la medición del impacto de la acción integral del PEI.
2. Aunque el monitoreo de actividades y resultados a nivel de producto ha sido sobresaliente, la medición de efectos de programas y proyectos ha sido una marcada debilidad durante el periodo de implementación evaluado. Lo anterior se complejiza dado que algunos indicadores y metas no son los más exactos para medir el avance en el efecto que se busca²⁴.
3. El PEI 2012-2016 asumió el compromiso de acompañar y facilitar el proceso de construcción del Estado Plurinacional asumiendo objetivos y resultados desde un enfoque de derechos humanos. Sin embargo, algunos de los postulados asumidos como efectos fueron muy ambiciosos, apuntando a transformaciones estatales e implementación de políticas públicas, cosa que escapa del marco de incidencia y control de la misma Defensoría.
4. Uno de los 4 objetivos estratégicos del PEI, que además es piedra angular del proceso de construcción del Estado Plurinacional, apuntó a Promover el respeto y la vigencia de los derechos de la Madre Tierra. Si bien, paradójicamente a nivel estatal no ha habido un contexto propicio, la Defensoría no ha logrado tampoco desarrollar una fórmula más eficaz para impulsar el desarrollo de este tema insignia.
5. Aunque el modelo de planificación mostró flexibilidad para abordar algunos temas coyunturales o emergentes, existen temas sensibles en el contexto actual de derechos humanos que no han logrado ser abordados con mayor contundencia, tal es el caso de algunos derechos relacionados al acceso a la Justicia e independencia judicial, la explotación minera, y otros relacionados al orden democrático (libertad de expresión y libertad de asociación).
6. Si bien se ha generado mayor credibilidad sobre la independencia y autonomía de la Defensoría, no se ha diseñado una estrategia específica que traduzca lo anterior en una mayor apropiación social y de las élites políticas, para la defensa de la autonomía y sostenibilidad de la Defensoría.

²³ Se observa que para el año 2014, el presupuesto de la Defensoría correspondía a un 43.23% de la Canasta de Fondos y 54.16% del TGN. Este último no ha aumentado para el año 2015 y, por el contrario, se han aumentado los costos de la Defensoría (por ejemplo, debido al incremento de salarios y disposición gubernamental de pago de segundo aguinaldo).

²⁴ Es importante mencionar también la complejidad implícita en una evaluación de medio término para la medición de efectos

9. BUENAS PRÁCTICAS

1. La Defensoría cuenta con profesionales y técnicos/as calificados/as, tanto a nivel nacional como de las representaciones regionales, con buena capacidad de trabajo en equipo y un alto compromiso con el mandato institucional.
2. La Defensoría cuenta con un muy buen manejo en las relaciones institucionales, una gran capacidad de convocatoria de una variada gama de actores, un gran alcance territorial y la capacidad de fungir como articulador de diálogo y mediador, lo que le ha otorgado legitimidad a su trabajo desde la visión de la ciudadanía y organizaciones.
3. La construcción del PEI 2012-2016 partió de un proceso formal y participativo, cuyos objetivos son pertinentes al contexto de reconfiguración del país a un Estado Plurinacional.
4. Los pronunciamientos defensoriales ante ciertas acciones u omisiones gubernamentales que vulneraban derechos humanos han demostrado fehacientemente su autonomía e independencia, misma que ha sido reconocida por diversos actores a nivel nacional e internacional.
5. En cuanto a las temáticas abordadas por la Defensoría, se destaca que gran parte de su trabajo ha alcanzado directamente a grupos excluidos o en situación de vulnerabilidad.
6. Se destaca el fortalecimiento de liderazgos de poblaciones indígenas a través de formación y capacitación impulsada por la Defensoría.
7. Son ampliamente valoradas por las organizaciones sociales las capacitaciones, la colaboración logística (como el préstamo de las instalaciones), el fortalecimiento de redes y el programa de promotores y promotoras de derechos humanos de la Defensoría.
8. La estrategia de comunicación ha sido exitosa en tanto que ha generado mayor visibilidad de la Defensoría en la sociedad boliviana.
9. Los niveles de eficiencia administrativa son adecuados y reflejan un elevado nivel de institucionalidad y transparencia.
10. Para mejorar la comunicación interna y el clima laboral se destaca como una buena práctica las actividades de "time out".

10. RECOMENDACIONES

El rol de la Defensoría del Pueblo resulta fundamental en el contexto histórico que atraviesa Bolivia. Por tanto, se recomienda enfáticamente tanto a la Defensoría, como a los actores clave vinculados a su trabajo, emprender un esfuerzo conjunto en caminado a fortalecer la implementación restante del PEI actual y a la planificación de una nueva fase.

A continuación se desarrollan una serie de recomendaciones específicas cuya implementación exponenciaría el impacto de la intervención defensorial. Se agrupan según los criterios de evaluación y los programas específicos del PEI.

10.1 Recomendaciones específicas por criterio de evaluación

Pertinencia

Relevancia

- Impulsar con más fuerza temas emergentes y/o estructurales de la realidad boliviana, tales como: i) acceso a la justicia, debido proceso e independencia judicial; ii) derechos humanos vinculados al ejercicio democrático, principalmente libertad de expresión y libertad de asociación; iii) Madre Tierra, principalmente derecho al agua.
- Priorizar las líneas de acción que son exclusivas de la naturaleza, mandato y alcance de la Defensoría -y que, por lo tanto, no pueden ser llevadas a cabo por otros actores-, así como aquellas en que la Defensoría tiene mayor experticia, liderazgo y legitimidad. Por ejemplo: el sistema de servicio y atención al pueblo (denuncias); seguimiento a cumplimiento de recomendaciones y otras obligaciones de derechos humanos; asistencia técnica a instituciones estatales para el desarrollo de políticas públicas y acompañamiento y asistencia técnica a las instituciones para el cumplimiento de las recomendaciones defensoriales.

Diseño

Para mejorar la gestión basada en resultados y la medición de avances, se recomienda ajustar el diseño de futuras planificaciones a las siguientes recomendaciones:

- Incluir un objetivo estratégico general que articule los objetivos de los diversos programas y definir desde un primer momento los criterios para la selección de indicadores clave a nivel de impacto.
- Si se opta por mantener la estructura actual de proyectos y programas, se sugiere construir una cadena de resultados más ligera y, por lo tanto, de más fácil medición, en la cual los proyectos generen resultados institucionales (output) y los programas generen efectos (outcome). Ver anexo 23.
- En cualquier caso, se sugiere mantener la rigurosidad de levantamiento de línea de base y programación de metas a nivel de programa y no sólo de proyecto. Asimismo, los indicadores de efecto e impacto deben ser pocos, de alta jerarquía y de fácil seguimiento.
- Mantener el mismo nivel de proporcionalidad y lógica causal entre el objetivo, el indicador y la meta.

Eficiencia

- Se considera importante mejorar la comunicación intra institucional en los ámbitos administrativos entre las representaciones departamentales y la oficina central; procurando, de este modo, resolver obstáculos de orden operativo en los procesos administrativos formalmente establecidos.
- En cuanto al seguimiento de los indicadores priorizados por la Defensoría y la Canasta de Fondos, se recomienda:
 1. Integrar más indicadores que apunten a la medición de la eficacia y el impacto de la acción institucional y no tanto a cuestiones de eficiencia.
 2. incluir indicadores cualitativos para la medición temas como la incidencia en la implementación de normativa, políticas públicas de derechos humanos y la realización ejercicio efectivo específico de las poblaciones priorizadas en el PEI.

Eficacia

- Fortalecer la visión de proceso del personal de la Defensoría respecto de la cadena de resultados (*producto, efecto, objetivo estratégico*), en especial en cuanto a la medición de avances de resultado a nivel de efecto.
- Fortalecer el reporte de avances cuantitativamente a nivel de efectos de proyecto.
- Sobre aquellas metas que han sido programadas de manera ambiciosa y que su cumplimiento depende más de factores externos, se recomienda canalizar el reporte de resultados analizando ¿cuál es el cambio que se percibe en la población beneficiaria?, y/o ¿cómo las acciones realizadas aportan al cumplimiento del efecto programado?.
- Implementar los convenios con la Academia, con miras a conceptualizar doctrina de derechos humanos nacional, acorde a los estándares internacionales y al contexto de reformulación del país a un Estado Plurinacional.
- Generar alianzas estratégicas y rutas de acción con el sector privado para la promoción y protección de derechos humanos. Asimismo, valorar en el anteproyecto de ley ampliar la intervención defensorial a todo el sector privado, el cual en la dinámica actual es un agente que incide directamente en la vulneración y/o protección de los derechos humanos.
- Fortalecer la comunicación inter-representaciones para que puedan coordinar acciones sub-regionales con mayor alcance e impacto, especialmente en las temáticas prioritarias y comunes en varios departamentos.
- Adecuar las metodologías de capacitación a la población a la que van dirigidas.
- El EEV IIDH valida las recomendaciones de la evaluación final del PEI 2007-2011 e insta a la Defensoría en continuar con los esfuerzos para su implementación, priorizando aquellas que presentan menores resultados.

Sostenibilidad

En general, el EEV IIDH recomienda que se impulse un proceso de construcción de una estrategia de sostenibilidad, con formalidad técnica y metodológica, y que parta de un diagnóstico. Además, dicha estrategia deberá ser integral y multidimensional. Es decir, que entienda la sostenibilidad no sólo como las condiciones económicas necesarias para la implementación del proyecto o programa sino también como la posibilidad de que los beneficios de la intervención continúen, se mantengan o se incrementen una vez que ésta haya concluido. Para ello, la estrategia de sostenibilidad debiera incluir acciones a emprender en las siguientes áreas: i) movilización de recursos (especialmente, la búsqueda de fuentes alternativas de recursos); ii) gestión administrativa y financiera; iii) generación y fortalecimiento de alianzas estratégicas, y iv) innovación y gestión del conocimiento.

Financiera

- Fortalecer las alianzas estratégicas (políticas y sociales) que podrían colaborar con la Defensoría en la búsqueda de fondos. Por ejemplo: priorizar el cabildeo para buscar más aliados/as en la Asamblea en aras de aumentar el porcentaje de presupuesto que aporta el TGN y priorizar la presentación a la cooperación internacional de propuestas de proyectos/programas en conjunto con organizaciones sociales, de la sociedad civil y/u organizaciones no gubernamentales.
- Explorar la posibilidad de obtener nuevas formas de financiamiento por parte del Estado, por ejemplo: aportes de las Gobernaciones para el funcionamiento de las representaciones departamentales. Lo anterior, desarrollando previamente criterios específicos que impidan poner en riesgo la independencia y autonomía institucional, tal y como se hace a nivel nacional.
- Fortalecer la descentralización de las representaciones departamentales en cuanto a sus competencias para la búsqueda de fondos, la cual se traduzca en la posibilidad de las representaciones de presentar propuestas a la cooperación (en comunicación y coordinación con la Unidad correspondiente).
- Ampliar la experiencia de voluntarios y voluntarias a un programa de pasantías y prácticas profesionales en las actividades regulares tanto de la Oficina Nacional como de las representaciones departamentales, incluyendo y priorizando las siguientes líneas de trabajo: i) jurídicas (asistencia al servicio de atención al pueblo y asuntos constitucionales); ii) administrativas (tareas de secretariado, asistencia logística y traducción de documentos) y iii) técnicas (investigación y comunicación en temas prioritarios de la Defensoría).
- Tomando en cuenta que habrá un periodo de transición entre el término del mandato del actual Defensor, la elección del nuevo Defensor/a y la definición de los criterios del mismo para su plan de gestión; se considera necesario desarrollar la construcción de una planificación estratégica 2016-2017 a modo de "fase puente". Esta fase puente habría de enfocarse en: i) los temas clave de la gestión institucional, ii) la optimización de los logros del PEI actual y iii) en la respuesta a las demandas del contexto actual del contexto de Derechos Humanos en Bolivia.
- Para la búsqueda de fondos en la cooperación internacional se recomienda: i) enfatizar la necesidad de apoyar a la Defensoría exclusivamente a través de objetivos y actividades establecidas en el PEI y ii) priorizar las convocatorias o licitaciones que permitan incluir costos indirectos (overhead).

- Realizar un análisis y valoración de las funciones del personal de planta con miras a construir una propuesta de reestructuración que pueda ser funcional en un escenario de menor cooperación y menos recursos.
- Formular una propuesta de presupuesto para el funcionamiento de la Defensoría e implementación de un PEI, que responda al escenario hipotético de contar sólo con el financiamiento del TGN, con el fin de no disminuir el impacto defensorial en el caso de contar con menor presupuesto.

Político-jurídica / Social

- En relación a la probable reformulación de la Ley 1818, el EEV IIDH observa que la Defensoría ha generado un gran avance en el proceso de reconfiguración de la institución en el marco de la construcción del Estado Plurinacional, por lo que el EEV IIDH considera positivo no abandonar tales esfuerzos. No obstante, no se puede obviar el riesgo de que la reformulación de la ley se utilice para limitar la autonomía e independencia de la Defensoría. Al respecto, el EEV IIDH prevé dos escenarios: el primero, en el que la Defensoría no presenta el proyecto ni impulsa el proceso, cuyo riesgo es que la Asamblea lo haga aún sin la intervención de la Defensoría, con lo que se perdería la defensa de la autonomía; el segundo, en el que la Defensoría lidera el proceso, presentando y promoviendo la ley, con el riesgo de generar renuencia en el legislativo. En ese contexto, el EEV IIDH recomienda continuar el proceso de manera cautelosa pero firme, en especial a través de:
 - Reforzar la estrategia de comunicación para generar conciencia y sensibilización en la sociedad acerca de: i) la necesidad de mantener una Defensoría independiente; ii) los desafíos a los que ésta se enfrenta (en específico, la elección de un nuevo Defensor o Defensora y la probable reformulación de la Ley 1818), iii) las formas y/o mecanismos para exigir y proteger la autonomía e imparcialidad de la Defensoría.
 - Socializar el proyecto de ley con actores sociales clave para buscar aliados en su impulso y presentación.
 - Impulsar que la Unidad de Relaciones Internacionales busque apoyo para la observación internacional en el proceso de cambio de defensor y reformulación de Ley 1818.
- Fortalecer la difusión en la sociedad de los principales resultados alcanzados por la Defensoría y de los casos emblemáticos en los que ha logrado una efectiva protección de los derechos humanos, más allá de los Informes defensoriales e informes a donantes.
- Fortalecer/priorizar las actividades de la Defensoría dirigidas a la instalación de capacidades y empoderamiento de otros actores, con el fin de que sujetos de derechos beneficiarios/as y contrapartes se comprometan a continuarlos con recursos propios.

Recomendaciones principales para alcanzar los resultados en el tiempo restante del PEI

- Tomando en cuenta las consideraciones de la presente evaluación, se recomienda analizar el PEI e identificar aquellas acciones con más posibilidades de alcanzar resultados a nivel de efecto (en la medida de lo posible con menos recursos) y priorizar su ejecución en los próximos Planes Operativos Anuales.

- Reformular los indicadores y metas que en su enunciación actual no sean posibles de alcanzar por no depender directamente de la Defensoría, con el fin de que las acciones implementadas estén en posibilidad de reflejar un resultado y no un nivel bajo de avance.
- Se recomienda ajustar la estructura de gestión institucional incluyendo una jefatura o coordinación técnica que dependa directamente del Defensor del Pueblo y que tenga una mirada estratégica, amplia e integral del PEI para el seguimiento e implementación restante de éste. Esta coordinación deberá tener responsabilidades tanto sustantivas como operativas, que faciliten:
 1. El seguimiento estratégico e integral de la acción institucional, asegurando la interrelación entre programas, proyectos, adjuntorías, áreas, unidades de trabajo y representaciones regionales.
 2. El monitoreo y toma de decisiones puntuales para mejorar la consecución de los efectos programados a nivel de proyectos y programas, así como la recolección y aseguramiento de la información necesaria para medir el impacto al finalizar la implementación del PEI.
- Promover un proceso de capacitación y reflexión interna en materia de gestión basada en resultados y planificación estratégica a personal clave de la Defensoría, con miras a mejorar la medición de avances en todos los niveles de la cadena de resultados y explicando la necesidad de contar con un diseño que identifique indicadores, línea de base, metas y medios de verificación específicos en todos los niveles de la misma.

10.2 Específicas por programa

A continuación se enumeran algunas recomendaciones por programa que puede ser implementadas a partir de este momento y hasta el final del período del PEI, y que para garantizar continuidad pueden guiar la construcción de la siguiente planificación estratégica.

Programa 1

- Se sugiere fortalecer la articulación de las acciones defensoriales de comunicación y visibilización con los procesos comunicacionales que llevan adelante las instituciones estatales y privadas que prestan servicios públicos, apuntando a un acompañamiento y promoción de políticas, públicas y privadas, de apoyo a los Derechos Humanos en base a lecciones aprendidas y conocimiento construido por la Defensoría²⁵.
- Las estrategias de comunicación y educación pueden ampliarse a impulsar acuerdos para el mayor desarrollo en los temas de rezago en la construcción del Estado plurinacional, sensibilizando y promoviendo doctrina con participación de la ciudadanía, en temas de descolonización, derechos de la madre tierra y otros en los que las mismas entidades del Estado no han logrado avances sustantivos y en los que la Defensoría podría brindar un aporte importante bajo una lógica de Asistencia Técnica y Acompañamiento.
- Se sugiere trabajar en mayor coordinación con las instituciones ejecutoras de los procesos edu-

²⁵ Por ejemplo, ya que la ley de Seguridad ciudadana y la Ley 348 establecen que los medios de comunicación asignarán espacios sin costo para la difusión y prevención de la violencia contra la mujer, la Defensoría puede hacer alianza para prestar asistencia técnica en la formulación de las campañas.

cativos, tanto en el nivel de diseño de las políticas nacionales, como las universidades y las instituciones subnacionales y privadas que trabajan en la implementación de los procesos educativos. Entre estas instituciones se recomienda, además, incluir a las policiales y castrenses.

Programa 2

- Hacer un cronograma para implementar a la brevedad el proyecto 2.3 “Construcción del Nuevo Sistema de Justicia”.
- En cuanto a sistema de atención al pueblo: i) extender a representaciones y oficina nacional la práctica de atención psicosocial; ii) fortalecer el seguimiento y exigibilidad de cumplimiento de las recomendaciones defensoriales; iii) fortalecer la búsqueda de financiamiento para esta línea, por ser propia y única del mandato defensorial; iv) homologar el concepto de restitución con la doctrina y jurisprudencia internacional de reparación integral; v) potenciar las proyecciones colectivas como un medio para las representaciones de dar respuesta a las prioridades locales emergentes no contenidas expresamente en el PEI; vi) establecer indicadores cualitativos que permitan medir la calidad de asistencia prestada y vii) realizar campañas para promover una mayor práctica de denuncia en casos de violencia contra la mujer.
- En cuanto a la estrategia de gestión de conflictos, el EEV IIDH considera que, debido al mandato defensorial, la Defensoría no debe dejar de trabajar la mencionada línea de acción. Sin embargo, se recomienda enfocar los esfuerzos de asistencia técnica a los procesos de post conflicto y para llevar a cabo la reparación integral de los derechos vulnerados.
- En cuanto a la estrategia de gestión internacional, el EEV IIDH sugiere que aquellas directrices generales que describen las pautas que deberá seguir la Defensoría en esta materia (por ejemplo, directrices 1-6, 8 y 15) sean contenidas como valores o principios generales. Lo anterior, con la finalidad de mantener e incluir en la estrategia un plan de acción con directrices que se traduzcan en acciones puntuales para fortalecer la imagen y participación institucional en instancias y organismos internacionales, las cuales, para mejor medición, deberán contar con objetivo, indicador, meta y plazo.

Programa 3

- Reforzar las estrategias para desarrollo de los derechos de la Madre Tierra. Hay un rezago a nivel nacional, por lo que se observa una oportunidad para la Defensoría en temas de investigación, sistematización de conocimiento ancestral y generación de propuestas innovadoras.
- Fortalecer la promoción y protección de derechos de la Madre Tierra relacionados a la actividad minera y otras industrias extractivas. Para ello se sugiere replicar a nivel nacional y en los departamentos la buena práctica defensorial impulsada por la Representación Departamental de Chuquisaca ante la contaminación ambiental minera en el Río Pilcomayo, abriendo una investigación de oficio, realizando informes defensoriales y haciendo un seguimiento interinstitucional al cumplimiento de recomendaciones.
- Redoblar esfuerzos y proponer otro tipo de actividades para fortalecer el desarrollo de una justicia intercultural con criterios de descolonización y respeto a los derechos

humanos. Para ello, se sugiere reforzar el trabajo con la Academia y en particular con universidades indígenas.

- Fortalecer el trabajo con la población afroboliviana, que tiene una percepción de mucho menor inclusión y oportunidades.
- Incidir en la aprobación de la Ley de Consulta y promover mecanismos de asistencia técnica para su debida implementación de acuerdo a estándares internacionales y buenas prácticas sin que esto se condicione a la previa aprobación de la Ley de Consulta. En este sentido, se sugiere a la Defensoría promover espacios para el aprendizaje e intercambios de experiencias exitosas provenientes de otros países²⁶.

Programa 4

- Continuar con el buen impulso de este programa fortaleciendo el enfoque hacia el reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos. Para ello, es importante apuntar además de cambios normativos, a la implementación de políticas públicas efectivas en el nivel local, departamental y nacional.
- Revisar el sistema de seguimiento del programa y sus proyectos en aras de recabar la información adecuada para el cumplimiento de los efectos previstos, o en su defecto, plantear ajustes al mismo con el objeto de evidenciar de mejor manera los efectos alcanzados. En Este sentido la Defensoría debería plantearse si el indicador de Programa: "*Mejora en el ejercicio de derechos de los NNA*", es apropiado según sus posibilidades de medición y recursos, o si simplemente se puede apuntar a la mejora de las condiciones de participación y de normativas para garantizar el ejercicio de derechos de los NNA's. Si el caso fuera el último, la sugerencia sería replantear el indicador.
- Redoblar esfuerzos para impulsar la política pública de protección laboral para adolescentes trabajadores a nivel nacional, e incidir con mayor fuerza en la erradicación de la explotación laboral infantil. Además del seguimiento a la resolución a la acción de inconstitucionalidad interpuesta en relación a la disminución de la edad laboral a 10 años en el nuevo Código NNA, se recomienda impulsar una campaña de sensibilización ciudadana para obtener un mayor respaldo social en el tema.
- Fortalecer los mecanismos de coordinación y asistencia técnica con organizaciones y agencias especializadas en derechos de la NNA. En este sentido se recomienda promover la ampliación de los espacios de articulación con organismos internacionales y nacionales especializados en el tema para la programación conjunta y estandarización de metodologías de trabajo.
- Asegurar que en el anteproyecto de ley marco de la Defensoría del Pueblo, se cuente con el marco jurídico adecuado para que se sostenga institucionalmente el funcionamiento de la UNINA.

26 Colombia, Ecuador y Perú son países referentes en ese sentido.



DEFENSORÍA DEL PUEBLO
ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA