

**Evaluación de la
eficacia de los
proyectos
dirigidos al
fortalecimiento
de los sistemas
electorales de los
Estados
Miembros**

Informe final –
Volumen I



Marzo 2012

Resumen ejecutivo

Introducción

Este informe contiene los resultados finales de la Evaluación para la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (SG/OEA) sobre la eficacia de los proyectos dirigidos al fortalecimiento de los sistemas electorales de los Estados Miembros.

Perfil de la Cartera de Proyectos

La mayoría de los proyectos en el área electoral se refieren al fortalecimiento de capacidades de las autoridades electorales en los países beneficiarios. Por una parte, se consideró la medida en que la cartera de proyectos se distingue de otros proyectos en materia electoral según el ciclo electoral. Más específicamente, la evaluación se realizó en el contexto de los tres períodos del ciclo electoral: período pre-electoral, período electoral y período post-electoral. Por otra parte, también se tomó en cuenta el tipo de capacidades que la cartera procuraba fortalecer, en el cual se identificaron el fortalecimiento de capacidades en tres niveles: 1) nivel individual, 2) nivel organizacional, y 3) nivel del entorno institucional.

Propósito y enfoque de la evaluación

La cartera de proyectos fue evaluada con el propósito de medir su contexto y relevancia, evaluar la eficacia y eficiencia de la financiación de actividades, examinar la formulación, el diseño, la ejecución y la gestión de los proyectos, valorar la sostenibilidad institucional y financiera de los proyectos seleccionados y, por último, hacer recomendaciones para el mejoramiento de la formulación y el diseño de proyectos similares en el futuro.

Marco conceptual y metodología de la evaluación (Secciones 2 y 3)

Los proyectos incluidos en la cartera financiados por el Fondo Español para la OEA (FEPO) fueron clasificados de acuerdo a los tipos de fortalecimiento de capacidades y a los ciclos electorales de los países miembros, como también teniendo en cuenta a los beneficiarios.

En términos de estrategia de muestreo, los países y proyectos evaluados fueron seleccionados según ciertos criterios para que se visitaran aquellos lugares donde habría un mayor potencial de aprendizaje. Los criterios de selección incluyeron la diversidad geográfica, la diversidad de tipos de intervención, el tamaño de la inversión, y los países con más de un proyecto.

Con el fin de asegurarse que los hallazgos de la evaluación tuvieran precisión, se combinó una variedad de métodos que permitieron al equipo evaluador analizar los hallazgos. La recolección de datos cualitativos formó la mayor parte del análisis, en la cual se recogieron las percepciones y opiniones del personal de la SG/OEA y de sus contrapartes. El análisis también involucró la recolección de datos a distintas partes interesadas con el objetivo de triangular entre distintas fuentes y también se incluyó el análisis del fortalecimiento de los sistemas electorales al nivel de país, con el propósito de comparar los distintos contextos para proyectos similares, y así evaluar la importancia del contexto, la cual podía facilitar o mitigar el éxito de los mismos proyectos. La recolección de datos para el análisis fue realizada a través de métodos que incluyeron la revisión de documentos ligados a la cartera de proyectos, entrevistas con los encargados de los proyectos en la Sede de la OEA, visitas de campo para recolectar información más detallada en términos de la relevancia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de los proyectos, como también encontrar distintos factores que pudieran afectar su desempeño. Además, se condujeron entrevistas electrónicas con el personal de los organismos electorales y otras partes interesadas y se envió un cuestionario a los participantes de las tres Jornadas Interamericanas Electorales para obtener más información sobre el grado de satisfacción, la relevancia, la eficacia, la eficiencia y la sostenibilidad de estos proyectos.

Hallazgos de la Evaluación (Sección 4)

Contexto y Relevancia (Sección 4.1)

En el contexto político regional, los objetivos generales de la cartera de proyectos son relevantes en cuanto a las necesidades regionales y la demanda de los Estados Miembros, ya que en América Latina y el Caribe actualmente hay interés creciente en lograr transparencia en los procesos electorales; de hecho, se está luchando actualmente por tener elecciones “libres y justas” y accesibles para todos. La cartera de proyectos ayuda a llegar a este objetivo, ya que por ejemplo, las Jornadas Interamericanas presentan una oportunidad de desarrollo profesional para los funcionarios de los organismos electorales, mientras que la incorporación de nuevas tecnologías en el tema electoral ayudan a crear más confianza y credibilidad en los procesos electorales.

A nivel organizacional, los proyectos también son relevantes, ya que la SG/OEA tiene experiencia reconocida en la asistencia electoral, especialmente en el área de observación, como también en la asistencia técnica y en el desarrollo de estudios en esta materia. De esta manera, la SG/OEA es un actor creíble y con experiencia para fortalecer las capacidades de los organismos electorales de la región y cuenta con un conocimiento único de las necesidades regionales en materia electoral, de lo cual no gozan otros actores internacionales. Además, la cartera de proyectos también es congruente con las tendencias y prácticas internacionales en materia de fortalecimiento de capacidades de autoridades electorales, enfocadas principalmente en la observación de procesos electorales y destinadas a prevenir y detectar el fraude electoral, con el propósito principal de aumentar la credibilidad en los procesos electorales y, por consiguiente, adquirir la confianza de los electores.

Otra fortaleza encontrada en el contexto organizacional fue el posicionamiento de la cartera de proyectos, que abarca la totalidad del ciclo electoral, algo que otras organizaciones que trabajan en temas electorales no poseen. Gracias a que la OEA tiene una posición regional estratégica y duradera, se encuentra fácilmente en posición de actuar en todas las etapas del ciclo electoral. Sin embargo, el enfoque de la cartera de proyectos está centrado principalmente en dos niveles, individual y organizacional, lo cual no se diferencia de otras organizaciones en el tema electoral.

Por otra parte, una debilidad encontrada dentro el contexto organizacional es que no hay evidencia de coordinación, concertación ni cooperación con otros actores internacionales ni con partes interesadas al nivel nacional, ya sea en el momento del diseño, o durante la ejecución de proyectos. La debilidad en la de coordinación con otros actores dedicados a la asistencia electoral de la región constituye una oportunidad perdida de maximizar los recursos disponibles en materia electoral.

Eficacia (Sección 4.2)

La eficacia, definida por la medida en que se lograron o se esperan lograr los objetivos, en general fue positiva para todos los proyectos, ya que éstos han entregado los productos con éxito. Los proyectos financiados por el FEPA en general han contribuido al fortalecimiento de las capacidades individuales y/u organizacionales en el área electoral, alcanzando la mayoría de los productos previstos. Sin embargo, en el corto y mediano plazos, los resultados han sido mixtos y es difícil identificar los efectos de dichos productos. Según las entrevistas y encuestas realizadas, al nivel individual no se encontraron efectos en el fortalecimiento de capacidades.

Eficiencia (Sección 4.3)

La eficiencia es evaluada por la manera que los proyectos se ejecutaron a tiempo y dentro de los presupuestos, como también la relación de precio-calidad de los proyectos. La cartera de proyectos se ejecutó de acuerdo al calendario y presupuesto definido. Sin embargo, algunos proyectos sufrieron de retrasos burocráticos entre la aprobación, el inicio y las diferentes etapas de la ejecución. En términos de precio-calidad, los proyectos que tenían por objetivo mejorar la infraestructura técnica a nivel organizacional, (por ejemplo SPA-0718: Fortalecimiento del Proceso Electoral y Sistemas Registrales del Tribunal Electoral de Panamá y SPA-0918: Implementación y Documentación de Sistemas de Gestión de

Calidad en Autoridades Electorales de Perú y México) tuvieron un nivel mayor de eficiencia que aquellos que se concentraron solamente en el fortalecimiento de capacidades a nivel individual e institucional, como por ejemplo la realización del taller Interamericano o regional. Este último tipo de proyecto tuvo un nivel de costo más alto, lo que llevó a cuestionar su costo-beneficio. Una dificultad que el equipo evaluador encontró para poder valorar los efectos directos de estas capacitaciones fue la ausencia de seguimiento a los participantes capacitados. De esta manera, se debe cuestionar el tipo de intervención y los recursos utilizados para cada proyecto con el fin de asegurar el logro de los resultados previstos y mejorar la relación de precio-calidad de la cartera. El equipo evaluador también estuvo limitado a calcular la eficiencia real para los diferentes proyectos, ya que la información financiera proporcionada no estaba completa y no incluía otras contribuciones aparte de las del FEPO. Por lo tanto, para los proyectos que contaron con otros aportes, no se conoce el verdadero costo total de cada producto y, por ende, de cada proyecto.

Sostenibilidad (Sección 4.4)

La sostenibilidad de la mayoría de los proyectos es débil, ya que no existe un plan o estrategia al respecto. Además, no se han tomado medidas para asegurar el mantenimiento, financiamiento y la utilización apropiada de los sistemas desarrollados e instalados. Una de las razones por la falta de sostenibilidad es el enfoque en los productos solamente y no en los efectos. A nivel de fortalecimiento de capacidades individuales, los proyectos tuvieron poca sostenibilidad, ya que hubo una ausencia de seguimiento a los participantes por parte de la SG/OEA, y un buen número de participantes ya no se encontraban en sus respectivos organismos electorales. A nivel de fortalecimiento de capacidades organizacionales, hubo resultados mixtos; por una parte, los proyectos que buscaron institucionalizar las buenas prácticas tuvieron éxito ya que sus publicaciones fueron utilizadas por actores y por la OEA en el marco electoral. Sin embargo, muchos funcionarios entrevistados no estaban enterados de esta herramienta. En muchos casos, los proyectos no demostraron sostenibilidad con los recursos asignados.

Administración (Sección 4.5)

El sistema administrativo de la SG/OEA se caracteriza por centralizar su responsabilidad en la ejecución, ya que sus oficinas en diferentes países actúan como coordinadores, en vez de directamente supervisar los proyectos con los organismos ejecutores locales y las respectivas secretarías o departamentos de la sede. Ello puede afectar la eficiencia y la calidad general de la gestión. Más colaboración entre los administradores en Washington y las oficinas contribuiría a mejorar la calidad del diseño, la gestión y administración de proyectos y la comunicación, promovería la resolución de problemas y facilitaría el seguimiento y la evaluación. Por otro lado, las entrevistas y la revisión de documentos demuestran una ausencia de cultura de gestión de proyectos clara dentro de la SG/OEA. Hay una necesidad de armonizar la capacidad de la Organización en la gestión por resultados, sus principios y herramientas, como también mejorar su capacidad en monitoreo y evaluación, con el fin de mejorar la calidad general de la cartera. También hay espacio para mejorar la calidad de la rendición de cuentas interna y externa, ya que la mayoría de los documentos entregados al equipo evaluador se encontraban incompletos.

Diseño de los Proyectos (Sección 4.5.1)

En términos del diseño de los proyectos financiados por el FEPO, éstos se ven alineados con los propósitos, principios y objetivos esenciales de la Organización. Sin embargo, en la práctica existe una ausencia de estrategia de intervención explícita que clarifique los objetivos a corto, mediano y largo plazo de la SG/OEA y del DECO que permita establecer prioridades. Dicha falta de estrategia también contribuyó a la ausencia de una lógica de intervención clara, lo que significa que no se desarrollaron criterios específicos para decidir dónde ejecutar los proyectos, en qué tipos de fortalecimiento de capacidades enfocarse, o cuáles beneficiarios escoger. Esto sugiere que el diseño de algunos proyectos parece convertirse en un obstáculo para el cumplimiento de los objetivos. La SG/OEA se hubiera

beneficiado más si tuviera una lógica de intervención más clara, como el desarrollo de una estrategia basada en una teoría de cambio que puede ser muy útil para identificar las relaciones causales y mecanismos que conectan los insumos a los productos y a su vez facilitan la identificación de los efectos directos esperados de una iniciativa.

Los proyectos incluyeron un marco lógico que ayuda a determinar la lógica fundamental de cada proyecto (cadena de resultados). A pesar de la carencia en temas de estrategia organizacional definida, la OEA ha lanzado un proceso de transformación organizacional de Gestión de Resultados para el Desarrollo, con el fin de estandarizar y armonizar sus procesos y procedimientos y cuyos impactos han sido positivos en la conceptualización de la cartera de proyectos. Sin embargo, aunque la mayoría de los proyectos están bien diseñados a nivel de actividades y productos, también carecen de precisión con respecto a los efectos directos e impacto. Además, a pesar de la introducción de procesos de gestión orientada a resultados, en la práctica esto no ha sido implementado sistemáticamente, ya que la mayoría de los proyectos no cuenta con indicadores bien especificados y esenciales para establecer un sistema de monitoreo y evaluación apropiado. Por otro lado, la cartera de proyectos no mostró ninguna evidencia de análisis de riesgo ni estrategias para su mitigación. Los supuestos de los proyectos deberían reflejar los resultados de los análisis de involucrados y de problemas y deben ser suficientemente precisos para que puedan ser monitoreados y gestionados.

En términos de evaluación, el diseño de proyectos no incluyó evaluaciones formativas a pequeña escala en ningún caso, con la excepción de un informe final de evaluación. Aunque no se justificaría una evaluación para cada proyecto de asistencia técnica en pequeña escala, sería útil realizar evaluaciones de conjuntos de proyectos. Además de los documentos en general, se identificó poca información para los gerentes de proyecto y sus contrapartes sobre avance y lecciones aprendidas de las iniciativas.

Conclusiones, Lecciones Aprendidas y Recomendaciones (Sección 5)

En general, la cartera de proyectos fue evaluada positivamente con respecto a su contexto, relevancia y pertinencia. También se encontró un resultado positivo con respecto a la capacidad de la SG/OEA de trabajar en el área electoral, ya que la mayoría de los grupos de interés consultados ven a la OEA como un actor principal en el tema. Con respecto al desempeño de la cartera, algunos proyectos lograron un buen nivel de eficacia y eficiencia. Sin embargo, la ausencia de una estrategia global, los diseños débiles y la falta de seguimiento sistemático fueron obstáculos para que la cartera desarrollara todo su potencial.

Basado en las observaciones y hallazgos encontrados en esta evaluación, se pueden resaltar las siguientes lecciones generales de la cartera de proyectos:

- Una iniciativa compleja tiene mayor probabilidad de producir amplios conocimientos aplicables y evidencias;
- Entre las principales limitaciones que impiden a los organismos electorales fortalecer sus procesos electorales está la falta de conocimientos técnicos y de financiación, no de voluntad;
- Un enfoque basado en la demanda (de los Estados miembros hacia la OEA) probablemente resultaría en una obra significativa en el área del fortalecimiento de los procesos electorales. Para asegurar un cambio organizacional sostenible de los Estados miembros, este enfoque debe ser complementado por medidas estratégicas por parte de la SG/OEA; y
- La capacidad organizacional es más que la suma de los conocimientos y habilidades de cada persona que trabaja en una organización, ya que incluye el establecimiento de procedimientos y la adopción de herramientas de gestión.

Las siguientes recomendaciones fueron desarrolladas con visión al futuro y fueron clasificadas como recomendaciones estratégicas y del diseño y gestión de proyectos futuros:

Recomendaciones Estratégicas

- 1) El DECO/OEA debería desarrollar un plan estratégico departamental para “anclar” la cartera de proyectos a una visión más amplia pero a la vez más específica de los objetivos de la OEA y ajustar la estructura organizativa de tal manera que facilite la aplicación de dicho plan a través de coordinación y colaboración continua.
- 2) El DECO debería continuar su papel en el área electoral mediante una composición de la cartera similar a la financiada por el Fondo Español para la OEA (FEPO).
- 3) A fin de mejorar su eficacia, el DECO debería focalizar las actividades de capacitación hacia tres niveles clave del personal y ejecutivos de los Organismos Electorales.
- 4) Para aumentar las sinergias regionales entre iniciativas de desarrollo de capacidades electorales, la SG/OEA debería desarrollar una estrategia de colaboración explícita.
- 5) El DECO debería tener un plan comunicaciones y divulgación.

Diseño y gestión de futuros proyectos

- 6) A fin de mejorar el desempeño de sus actividades en la aplicación del plan estratégico, la SG/OEA debería desarrollar un marco de resultados explícito y completo, basado en una teoría de cambio claramente articulada.
- 7) La SG/OEA debería continuar y expandir su labor hacia el diseño y la gestión de proyectos basados en resultados, mediante la capacitación de su propio personal a todos los niveles.
- 8) La SG/OEA debería aumentar los esfuerzos en cuanto al proceso de transformación organizacional de Gestión para Resultados en el Desarrollo lanzado, especialmente en el fortalecimiento del proceso de revisión de los proyectos previo a la ejecución y de la rendición de cuentas financiera.
- 9) El DECO debería asegurar que el diseño de los futuros esfuerzos incluyan recursos para profundizar en el monitoreo y seguimiento, así como estrategias explícitas para orientar estos esfuerzos.
- 10) Reflexionar sobre la relación entre la Oficina central y las Oficinas en los Estados miembros (más allá del marco de esta evaluación), para encontrar un modelo de gestión técnica que permita maximizar el uso de los recursos de las Oficinas en los Estados miembros en la medida de lo posible.

Siglas

ACE	Red de Conocimientos Electorales Administración y Costo de Elecciones
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BRIDGE	Building Resources in Democracy Governance and Elections
CCT	Cantidad, Calidad y Tiempo
CDB	Banco de Desarrollo del Caribe
CEP	Comisión de Evaluación de Proyectos
CNE	Corte Nacional Electoral de Bolivia
CPR	Contratos por resultados
CSA	Canadian Standards Association
DCI	Carta Democrática Interamericana
DECO	Departamento para la Cooperación y Observación Electoral
DPE	Departamento de Planificación y Evaluación
ECJ	Electoral Commission of Jamaica
FEPO	Fondo Español para la OEA
IDEA	Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral
IPEP	Informes de progreso en la ejecución de los proyectos
JNE	Jurado Nacional de Elecciones de Perú
MML	Matrices de marco lógico
MOE	Misión de Observación Electoral
NIMD	Instituto de los Países Bajos para la Democracia Pluripartidaria
OEA	Organización de los Estados Americanos
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)
OECS	Organización de Estados del Caribe Oriental
ONPE	Oficina Nacional de Procesos Electorales
OOEE	Organismos electorales
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
RENIEC	Estado Civil
RIPE	Red Interamericana de Información y Procesos Electorales
SG/OEA	Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos
TE	Tribunal Electoral de Panamá
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México

Siglas

TSE	Tribunal Superior Electoral de Guatemala
TSE	Tribunal Supremo Electoral de Costa Rica
TSJE	Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay
UCADE	Unidad de Capacitación, Divulgación y Educación Cívico-electoral
UWI	Universidad de las Indias Occidentales

Contenido

1. Introducción	1
1.1 Antecedentes	1
1.2 Perfil de la cartera de proyectos	2
2. Marco Conceptual	3
2.1 El Ciclo Electoral	3
2.2 Fortalecimiento de Capacidades	5
2.2.1 Fortalecimiento de capacidades a nivel individual	6
2.2.2 Fortalecimiento de capacidades a nivel organizacional	7
2.2.3 Fortalecimiento de capacidades a nivel del entorno institucional	7
3. Metodología	8
3.1 Tipología de proyectos	8
3.2 Estrategia de muestreo	10
3.3 Enfoque de la recolección de datos	11
3.4 Métodos de recolección de datos	11
4. Constataciones Claves	13
4.1 Contexto y Relevancia	13
4.2 Eficacia	19
4.3 Eficiencia	33
4.4 Sostenibilidad	39
4.5 Gestión de los proyectos	40
4.5.1 Diseño de los proyectos	40
4.6 Administración	51
5. Conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones	54
5.1 Perspectiva general	54
5.2 Conclusiones	54
5.3 Lecciones aprendidas	55
5.4 Recomendaciones	56
5.4.1 Las recomendaciones estratégicas	56
5.4.2 Diseño y gestión de futuros proyectos	58

Diagramas y cuadros

Diagrama 2.1	Áreas de fortalecimiento de capacidades según el ciclo electoral, IDEA Internacional	3
Diagrama 2.2	Áreas de fortalecimiento de capacidades según el ciclo electoral, ACE	4
Cuadro 3.1	Clasificación de proyectos de la cartera financiada por el FEPO	9
Cuadro 3.2	Proyectos seleccionados para la evaluación	10
Cuadro 3.3	Calendario de visitas realizadas	12
Cuadro 4.1	Prioridades de los Estados miembros de la OEA en el área electoral	14
Diagrama 4.2	Correspondencia entre los ámbitos de los proyectos evaluados y las prioridades expresadas por los Estados Miembros de la OEA en el área electoral	15
Cuadro 4.3	Montos de la contribución del FEPO asignados por objetos de gasto	36
Cuadro 4.4	Componentes de una teoría del cambio o cadena de resultados	42

Anexos

Anexo I:	Análisis detallado de los proyectos SPA-0810 y SPA-0918	61
Anexo II:	Hallazgos	81
Anexo III:	Recomendaciones	83

1. Introducción

Universalía se complace en presentar este Informe de Evaluación a la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (SG/OEA) sobre la eficacia de los proyectos dirigidos al fortalecimiento de los sistemas electorales de los Estados Miembros. Este Volumen I presenta la síntesis de los hallazgos de la evaluación, mientras que el Volumen II contiene los términos de referencia, la matriz de evaluación, la bibliografía de los documentos consultados, la lista de personas consultadas, así como los protocolos de entrevista utilizados.

1.1 Antecedentes

En mayo de 2011, la SG/OEA contrató a Universalía para llevar a cabo esta evaluación. En junio del mismo año se realizó una reunión de lanzamiento de la evaluación, durante la cual se llevaron a cabo entrevistas con los supervisores en la Sede de los proyectos incluidos en la cartera a evaluar, así como con el Departamento de Planificación y Evaluación (DPE).

Con base en dichas conversaciones, se convino que el propósito general de la evaluación sería valorar la relevancia, la eficacia, la eficiencia y la sostenibilidad de los proyectos seleccionados en materia electoral.

Más específicamente, la evaluación:

- Realizaría evaluaciones formativas y sumativas, según su pertinencia, para estimar los resultados de los proyectos;
- Evaluaría el contexto y la relevancia de la cartera y de los proyectos;
- Evaluaría la eficiencia y eficacia de las actividades financiadas en el marco de los proyectos;
- Examinaría la formulación, el diseño, la ejecución y la gestión de los proyectos;
- Valoraría la sostenibilidad institucional y financiera de las intervenciones financiadas por los proyectos;
- Documentaría las lecciones aprendidas a través de la ejecución de los proyectos, relativas a la formulación, el diseño, la ejecución, la gestión y la sostenibilidad; y
- Haría recomendaciones para el mejoramiento de la formulación y el diseño de proyectos similares a futuro.

Estos seis elementos forman la base de la metodología de la evaluación que se presenta en este Informe. Adicionalmente, Universalía y el DPE acordaron:

- Focalizar la evaluación tanto a nivel de proyecto (por medio del análisis del desempeño de los proyectos seleccionados) como al nivel organizacional (mediante el análisis del desempeño de la SG/OEA en la gestión estratégica de la cartera de proyectos); y
- Examinar las matrices de marco lógico (MML) únicamente para los proyectos que continúan en funcionamiento o que probablemente serán extendidos. Por lo tanto, el equipo evaluador examinó las MML de los siguientes proyectos:
 - SPA-0810 Mejorando la Capacidad Institucional de las Autoridades Electorales del Hemisferio, y
 - SPA-0918 Implementación y Documentación de Sistemas de Gestión de Calidad en Autoridades Electorales de Perú y México.

1.2 Perfil de la cartera de proyectos

Objetivos y fundamentos

La mayoría de los proyectos en el área electoral apuntan al fortalecimiento de capacidades de las autoridades de los países beneficiarios, y un grupo menor se plantea la generación de estudios y publicaciones¹. Esta evaluación se centra sólo en aquellos (8) proyectos que buscan el fortalecimiento de las autoridades electorales de los Estados miembros.

Las fuentes y el uso de los recursos

En los últimos 5 años el Fondo Español para la OEA (FEPO) ha apoyado con financiamiento a un total de 20 proyectos dentro del sector de Registro Civil y Electoral de la SG/OEA, y de éstos, 10 se han dirigido a apoyar acciones en el área electoral con poco más de US\$3.6 millones de financiamiento². La contribución del FEPO a la cartera de proyectos en el marco de esta evaluación totaliza US\$2 022 568³ que viene a ser casi el 60% del total del financiamiento del FEPO.

Gobernanza y Gestión

El Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO) desarrolla y mantiene el servicio permanente y profesionalizado de observación y asistencia técnica electoral para los Estados Miembros. Este último fue responsable de la ejecución de los proyectos evaluados.

Los Proyectos

A continuación se presenta la lista de los proyectos que compusieron la cartera:

- **SPA-0624A:** Análisis Estratégico-Electoral en las Américas
- **SPA-0624B:** Programa de Monitoreo y Observación Técnica en la Incorporación de Nuevas Tecnologías en los Procesos Electorales
- **SPA-0712:** Fortalecimiento de Sistemas y Procesos Electorales en Etapas Post-Electorales
- **SPA-0713:** Fortalecimiento de la Capacidad Instalada de las Autoridades Electorales del Hemisferio
- **SPA-0714:** Fortaleciendo la Reforma de Financiamiento Político y su Aplicación en las Américas
- **SPA-0718:** Fortalecimiento del Proceso Electoral y Sistemas Registrales del Tribunal Electoral de Panamá
- **SPA-0810:** Mejorando la Capacidad Institucional de las Autoridades Electorales del Hemisferio
- **SPA-0918:** Implementación y Documentación de Sistemas de Gestión de Calidad en Autoridades Electorales de Perú y México

¹ TOR Evaluación SAP-0624A Y B 712 713 718 810 Y 918 FINAL.doc

² Ibid.

³ SPAIN BY OBJ OF EXPENDITURE - AUG-11.pdf

2. Marco Conceptual

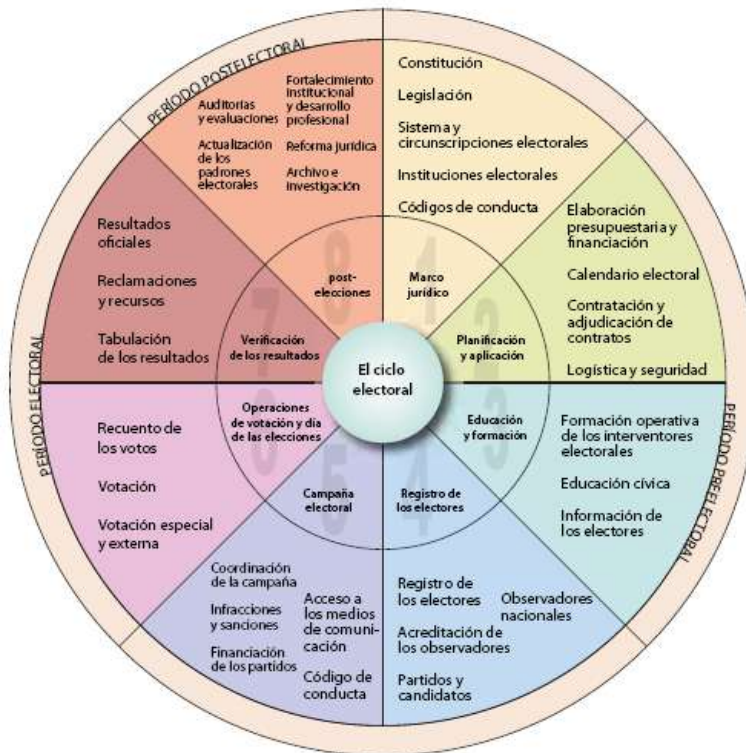
En esta sección se presentan los marcos conceptuales que sirven de base para el análisis de la cartera de proyectos financiados por el FEPO. Por una parte, en la evaluación se tomó en consideración la medida en que la cartera de proyectos se distingue de otras iniciativas de cooperación técnica en materia electoral según el ciclo electoral. Por otra, se realizó un análisis del tipo de capacidades que la cartera procuraba fortalecer, según si se trata de capacidades individuales, organizacionales o a del entorno institucional.

2.1 El Ciclo Electoral

La cooperación internacional en materia electoral se ha concentrado, históricamente, en los procesos que acontecen durante el propio período electoral en sí (como por ejemplo, la observación del proceso electoral, el apoyo logístico, etc.). Sin embargo, la cooperación técnica en el ámbito electoral se ha extendido a otras áreas y ha llegado a cubrir la totalidad del ciclo electoral.

El ciclo electoral se puede comprender, en términos generales, como incluyendo el período pre-electoral, la duración oficial del período electoral, y el período post-electoral. En cada uno de estos períodos se llevan a cabo funciones distintas, y por ende la asistencia técnica en materia electoral puede ubicarse en distintos momentos de este ciclo. No existe, sin embargo, un consenso claro a nivel conceptual sobre el punto en el cual se insertan las actividades de los Organismos Electorales (OOEE). Por lo tanto, hemos utilizado, para fines de esta evaluación, el marco utilizado por IDEA Internacional (véase el Diagrama 2.1) así como aquél creado por el Proyecto ACE - Administración y Costo de Elecciones (véase el Diagrama 2.2)

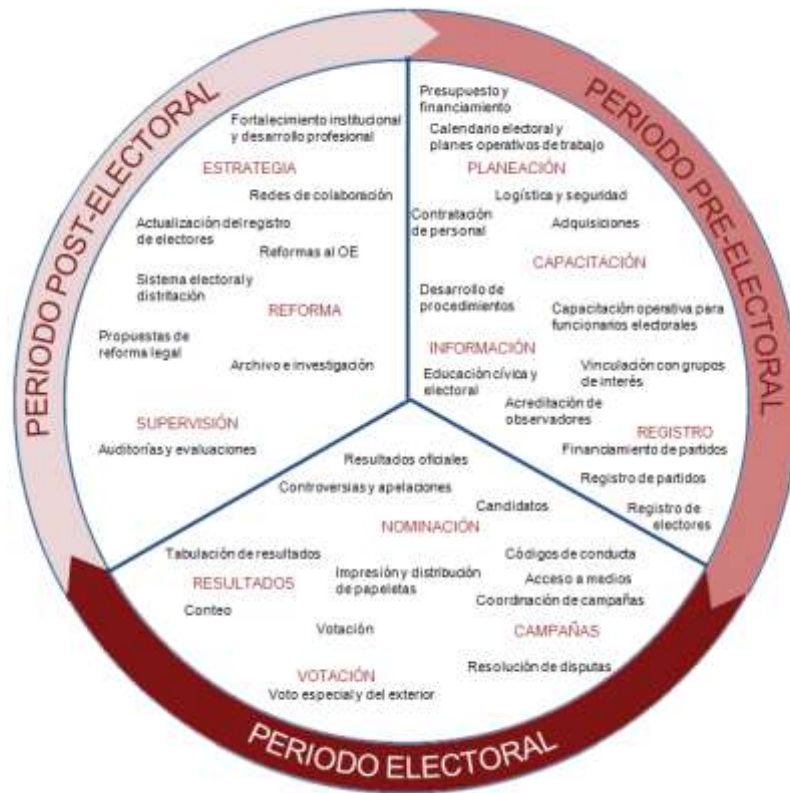
Diagrama 2.1 Áreas de fortalecimiento de capacidades según el ciclo electoral, IDEA Internacional



Fuente: IDEA Internacional⁴

⁴ http://www.idea.int/about/upload/leaflet_ep_low.pdf

Diagrama 2.2 Áreas de fortalecimiento de capacidades según el ciclo electoral, ACE



Fuente: Proyecto ACE⁵

El fortalecimiento de capacidades al nivel de los OOEE puede ser considerado como aconteciendo en el período pre-electoral (según IDEA Internacional) o bien en el período post-electoral (según el Proyecto ACE). De la misma manera, la OEA identifica tres etapas del proceso electoral: la etapa preelectoral, el día de la votación y la etapa postelectoral.⁶ A pesar de que estas distintas clasificaciones pueden parecer confusas, en todas ellas queda claro el punto central que ocupan los OOEE en los procesos electorales.

En efecto, los OOEE son las organizaciones que han sido creadas específicamente para administrar distintos elementos de los procesos electorales, con base en un marco legal, y sus funciones son indispensables para poder llevar a cabo elecciones o, en su caso, otros instrumentos de democracia directa, como referendos. Es importante notar que, dependiendo del marco legal de cada país, estas funciones son propias de uno o más órganos electorales, generalmente con competencias claramente diferenciadas.

Por lo tanto, los OOEE llevan a cabo sus funciones en lo que podría calificarse de periodo inter-electoral, ya que sus funciones incluyen actividades necesarias para la preparación de elecciones, así como también, en la mayoría de los casos, ejercen funciones que se llevan a cabo en el período inmediatamente posterior a las elecciones, como verificar y/o certificar los resultados de las elecciones, así como resolver disputas electorales relacionadas tanto con las campañas como con el conteo de sufragios y registro de votantes.

⁵ <http://aceproject.org/ero-en/topics/electoral-management/electoral%20cycle.JPG/view> .

⁶ http://www.oas.org/sap/docs/DECO/2010/EXOR0903_MANUAL.pdf, p. 17

Con respecto a la asistencia técnica electoral que se lleva a cabo en las Américas, históricamente se pueden identificar dos etapas principales. La primera acompañó las transiciones democráticas (en las décadas de los ochenta y noventa), período en que se instalaron la mayoría de los OOEE de la región. En la etapa actual, el enfoque recae principalmente en la profesionalización del trabajo que se lleva a cabo en los OOEE. Sin embargo, cabe señalar que la mayor parte de la asistencia técnica se realiza en torno a las elecciones mismas, en el marco de misiones de observación electoral, con relativamente menor atención prestada a las funciones de los OOEE que se realizan entre los eventos electorales.

La SG/OEA también sigue la tendencia internacional de concebir los

procesos electorales desde una perspectiva cíclica y el reconocimiento de las elecciones como un “proceso” y no simplemente un “acontecimiento”. El enfoque del ciclo electoral como instrumento de planificación permite comprender la importancia de los eventos que acontecen entre las elecciones, y contribuye a considerar el proceso electoral como una fase de un proceso de democratización a largo plazo. Este proceso implica el fortalecimiento institucional y el desarrollo de capacidades de los organismos electorales. Desde esta perspectiva, la asistencia electoral internacional insiste en la capacitación de los órganos electorales, la profesionalización de su personal y la implementación de programas de educación cívica.

2.2 Fortalecimiento de Capacidades

El fortalecimiento (o desarrollo) de capacidades es una de las principales herramientas de la cooperación internacional para el desarrollo. En los últimos años, especialmente a partir de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo en 2005, se ha prestado especial atención al concepto de fortalecimiento de capacidades y a su papel en la promoción del desarrollo social, económico y político.

En lo que respecta al fortalecimiento de capacidades, existe un fuerte consenso en la cooperación internacional, que lo define de la manera siguiente:

El desarrollo de la capacidad es el proceso por el que los individuos, las organizaciones, las instituciones y las sociedades desarrollan capacidades para cumplir funciones, resolver problemas y establecer y alcanzar objetivos.⁸

¿Qué hace un Organismo electoral?

La determinación de quién es elegible para votar;

La recepción y validación de las nominaciones de los participantes para efectos de una elección (partidos políticos y/o candidatos);

Conducción de la votación;

Conteo de votos;

Suma de votos de los centros o mesas de votación;

Conducción del registro de los electores;

Delimitación de distritos electorales;

Adquisición de materiales electorales;

Educación al votante;

Administración o supervisión del financiamiento de campañas;

Monitoreo de los medios de comunicación;

Resolución de disputas electorales.

Fuente: ACE, Red de Conocimientos Electorales⁷

⁷ http://aceproject.org/ace-es/topics/em/ema/ema01?set_language=es

⁸ Naciones Unidas, Consejo Económico y Social (2006) *Compendio de la terminología básica sobre gobernanza y administración pública*. Documento del quinto período de sesiones del comité de expertos en administración pública, Nueva York, 27 al 31 de marzo de 2006. Documento E/C.16/2006/4. p. 8. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan022334.pdf>

Por otra parte, se entiende que este proceso se compone de tres niveles que están interrelacionados, a saber: el nivel individual, el nivel organizacional (entidad física) y el nivel del entorno institucional. En todos los casos, el fortalecimiento de capacidades debe ser concebido como un proceso continuo y a largo plazo.

2.2.1 Fortalecimiento de capacidades a nivel individual

El fortalecimiento de capacidades a nivel individual es tal vez la práctica más común en todos los ámbitos. Éste se presenta generalmente como capacitación que toma la forma de cursos, seminarios, encuentros y talleres, a través de los cuales los individuos que asisten a ellos adquieren conocimientos y/o herramientas que les permitirán, a nivel personal o individual, ejercer sus funciones con un mayor nivel de profesionalización.

Este tipo de actividades en principio permitiría capacitar a un gran número de personas, a un costo relativamente bajo, ya que no debería requerir grandes inversiones de capital. Sin embargo, es bien sabido que el éxito de tales intervenciones depende en gran medida de la posibilidad que tengan los individuos de aplicar la materia aprendida en el marco de su trabajo. Ello, a su vez, depende por una parte de la permanencia del personal capacitado en las funciones relevantes, y por otra parte de la estructura y de las prácticas organizacionales o institucionales. En el marco de esta evaluación, la teoría de la evaluación del aprendizaje y de la capacitación de Donald Kirkpatrick es especialmente pertinente (véase el recuadro a la derecha)⁹.

Los cuatro niveles del modelo de evaluación de Kirkpatrick miden esencialmente:

1. Reacción - lo que los participantes pensaban y sentían acerca de una capacitación (satisfacción)
2. Aprendizaje - el aumento en el conocimiento y/o habilidades resultantes, y el cambio en las actitudes de los participantes
3. Comportamiento - la transferencia de conocimientos, habilidades y/o actitudes de la actividad de capacitación al trabajo (cambios en el comportamiento en el trabajo debidos a la actividad de capacitación)
4. Resultados - los efectos de la capacitación a nivel organizacional o en el entorno (pueden ser monetarios, basados en el rendimiento, etc.)

Ahora bien, para que este modelo de fortalecimiento de capacidades sea efectivo y duradero, se requiere que previo a la actividad de capacitación, el cambio organizacional sea liderado desde el nivel superior del OOOE, a fin de facilitar e incluso promover que las habilidades y conocimientos impartidos en la capacitación puedan ser utilizados por los funcionarios capacitados en el cumplimiento de sus funciones. Además, para ser sostenible, este tipo de intervención requiere:

- Que la selección de los participantes tenga en cuenta tanto las funciones desempeñadas como la probabilidad de permanencia y/o ascenso en la organización; y
- Que se realice un seguimiento activo de los participantes después de la actividad de formación.

Dos de los ocho proyectos evaluados se encuentran en esta categoría (SPA-0713 y el componente III de SPA-0810) ya que focalizaron sus actividades en la realización de talleres y encuentros cuyos resultados se encontrarían principalmente al nivel del fortalecimiento de capacidades individuales, mayormente sin evidencia de la aplicación de dichas capacidades en los OOOE.

⁹ Donald L. Kirkpatrick and James D. Kirkpatrick, *Evaluating Training Programs* (4th edition) San Francisco, CA: Berrett-Koehler Publishers, Inc., 2006.

2.2.2 Fortalecimiento de capacidades a nivel organizacional

Por “nivel organizacional”, entendemos las entidades formalizadas que comprenden un conjunto de personas reunidas para perseguir un fin común¹⁰. Las organizaciones se comportan según las instituciones y al mismo tiempo influyen en ellas. Incluyen una amplia gama de la actividad humana y pueden clasificarse en públicas o privadas, con o sin fines de lucro, gubernamentales o no gubernamentales, etc.

Este tipo de fortalecimiento de capacidades viene a ser una inversión a nivel organizacional, que representa la oportunidad de asegurar la continuidad de las nuevas capacidades, con o sin continuidad de personal. En regla general, requiere de esfuerzos por proporcionar las herramientas (administrativas y/o tecnológicas) necesarias para habilitar la efectividad organizacional y la buena gestión de las actividades y de los presupuestos. Un claro ejemplo de este tipo de capacitación sería la adopción de sistemas de Gestión por Resultados.

Los proyectos de la cartera financiada por el FEPO que se inscriben claramente en esta categoría son aquellos que se enfocan en la adopción de sistemas de gestión y el desarrollo de procedimientos que se pretende perduren independientemente del personal que participó en ellos (SPA-0624A, SPA0624B, SPA-0712, SPA-0718, SPA-0918 y el componente I del SPA-0810).

Sin embargo, debe reconocerse que una organización dotada de personal capacitado y con sistemas y procesos de punta no puede funcionar óptimamente si el entorno institucional no lo facilita.

2.2.3 Fortalecimiento de capacidades a nivel del entorno institucional

Esta categoría trata de las reglas formales e informales según las cuales interactúan los agentes del sistema¹¹. Las instituciones comprenden una gama de áreas como estructuras normativas, cultura, marcos jurídicos, políticas y tendencias. Más específicamente, las reglas o instituciones son las leyes y los códigos formales que ejercen influencia positiva o negativa en el comportamiento de las organizaciones por medio de los incentivos y las limitaciones que proporcionan o imponen. Hay reglas para todas las dimensiones del entorno: algunas son formales mientras que otras son informales y aceptadas por todos. Algunas reglas son explícitas, otras son implícitas; algunas son codificadas, otras no tanto. Las reglas codificadas tienden a hallarse en entornos políticos y administrativos.

La relación entre las organizaciones de la administración pública y su entorno es clave para que los procesos de mejora continua puedan acontecer. En este sentido, el fortalecimiento de capacidades a nivel del entorno requiere por una parte que la administración pública esté preparada para aprender de la retroalimentación de la población en general, y por otra parte contribuir a “cambios a nivel de la sociedad para que la gente considere al servicio público como un proveedor de servicios responsable y que rinde cuentas de sus acciones, y cuyo desempeño requiere el monitoreo por parte de la sociedad.”¹²

Las acciones en este sentido pueden incluir campañas educativas dirigidas a la sociedad en general, capacitación a miembros de organismos de la sociedad civil para darles las herramientas necesarias para el monitoreo de las instituciones públicas, etc. Entre los proyectos seleccionados para la evaluación, se incluyen en esta categoría aquellos que tienen por objeto actividades de educación cívica, así como discusiones relativas al marco legal en el que se realizan actividades ligadas a los procesos electorales, como el financiamiento de partidos políticos (Componente II de SPA-0810 y SPA-0714).

¹⁰ Lusthaus C. et al. *Evaluación organizacional: Marco para mejorar el desempeño*, Ottawa (Ontario) Canadá, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, 2003.

¹¹ *Ibíd.*

¹² Naciones Unidas, p8.

3. Metodología

Esta sección presenta el marco analítico y metodológico a través del cual se examinaron las principales preguntas de la evaluación. Aquí se incluyen:

- La tipología de los proyectos y la estrategia de muestreo (Sección 3.1)
- El enfoque de la recolección de datos (Sección 3.2)
- Los métodos de recolección de datos (Sección 3.3)

3.1 Tipología de proyectos

Durante la misión de lanzamiento de la evaluación, el equipo evaluador confirmó la tipología utilizada por el DPE para categorizar los proyectos. Con base en discusiones subsiguientes, el equipo evaluador sugirió la utilización de enfoques adicionales para la evaluación de la cartera de proyectos financiados por el FEPO, en particular en lo que respecta a los tipos de fortalecimiento de capacidades y a los ciclos electorales de los países miembros, así como tomando en cuenta quiénes son los beneficiarios.

Con base en lo anterior, se desarrolló la clasificación presentada en el Cuadro 3.1 abajo.

Cuadro 3.1 Clasificación de proyectos de la cartera financiada por el FEPO

Categorizaciones de las intervenciones de proyectos		Proyectos seleccionados							
		SPA0624A	SPA0624B	SPA0712	SPA0713	SPA 0714	SPA0718	SPA0810	SPA0918
OEA (Cartera FEPO)	Necesidades específicas identificadas por las misiones electorales	X		X		X		X	
	Fortalecimiento integral de las organizaciones beneficiarias		X		X				
	Certificación de la calidad de la gestión de las organizaciones beneficiarias						X		X
Nivel principal de fortalecimiento de capacidades	Individual				X			X	
	Organizacional	X	X	X			X	X	X
	Entorno institucional					X		X	
Período del ciclo electoral	Pre-elecciones	X	X		X	X	X	X	X
	Durante las elecciones	X					X	X	X
	Post-elecciones			X			X	X	X
Beneficiarios directos e indirectos	Estados miembros	X				X	X	X	X
	Autoridades electorales	X	X	X	X		X	X	X
	Sociedad en los Estados miembros	X				X	X	X	X
	SG/OEA	X	X						
	Organismos de la sociedad civil especializados en proveer servicios electorales	X	X			X	X		X

3.2 Estrategia de muestreo

Dado que una gran parte de los proyectos se realizaron a nivel continental, y tomando en cuenta que no sería posible llevar a cabo la evaluación en todos los países beneficiarios, el equipo de evaluación preparó una estrategia de muestreo, en particular para las visitas de campo. Así, se acordó que se utilizaría una estrategia de muestreo intencional para asegurar que se visitarían aquellos lugares en los que el potencial de aprendizaje sería mayor. En consulta con el DPE, el equipo evaluador decidió utilizar los siguientes criterios para la selección de los países/proyectos:

- **Diversidad geográfica:** Oficina Sede de la OEA (2), América Central (3), América del Norte (1), América del Sur (1) y el Caribe (1)
- **Diversidad de tipos de intervención:** Según la tipología del Cuadro 3.1 (arriba)
- **Tamaño de la inversión**
- **Países con más de un proyecto**

El Cuadro 3.2 presenta los proyectos seleccionados para la evaluación.

Cuadro 3.2 Proyectos seleccionados para la evaluación

Misiones	Proyectos	Tipología de la evaluación
Sede de la OEA y Estados Miembros		
Washington DC, EUA	Todos	Individual Organizacional Entorno institucional
Caribe		
Jamaica	SPA-0624B SPA-0714	Organizacional Entorno institucional
Centroamérica y Panamá		
Costa Rica	SPA-0624B SPA-0713 SPA-0810	Organizacional Individual Individual
Guatemala	SPA-0712 SPA-0810	Organizacional Individual y Entorno institucional
México	SPA-0624B SPA-0713 SPA-0810 SPA-0918	Organizacional Individual Individual Organizacional
Panamá	SPA-0718	Organizacional
América del Sur		
Perú	SPA-0713 SPA-0810 SPA-0918	Individual Individual Organizacional

La matriz de evaluación, presentada en el Volumen II de este Informe, presenta las preguntas principales sobre las cuales se llevó a cabo el análisis de la cartera de proyectos.

3.3 Enfoque de la recolección de datos

Para asegurar que los hallazgos de la evaluación fueran rigurosos y basados en datos tanto perceptuales (cualitativos) como factuales, en la recolección de datos se combinó una variedad de métodos que permitieron al equipo evaluador analizarlos según los marcos corporativos e institucionales de la programación de la SG/OEA, además de triangular la información recogida al nivel de país, región y organización a partir de distintas fuentes. Las herramientas de recolección de datos (disponibles en el Volumen II de este Informe) incorporaron la siguiente combinación de metodologías:

Datos cualitativos – Las percepciones y opiniones del personal de la SG/OEA y de sus contrapartes se recogieron a través de entrevistas y grupos focales con las partes interesadas en los proyectos y países seleccionados. La mayor parte del análisis fue cualitativo.

Triangulación de los datos – El análisis de los datos involucró también la triangulación entre distintas fuentes. Así, las herramientas de recolección de datos incluyeron preguntas similares a distintas partes interesadas, además de la revisión de la documentación en el mismo sentido.

Análisis comparativo a nivel de país – Con el propósito de analizar el fortalecimiento de los sistemas electorales, no solo en los proyectos específicos, sino también en los Estados Miembros, para la evaluación se buscó realizar misiones en distintos contextos para los mismos proyectos, de forma que se pudo evaluar, en cierta medida, la importancia del contexto y los distintos desafíos para el fortalecimiento de los procesos electorales en varios países. La selección de países para las visitas de campo, presentada en la sección 3.4 abajo, tuvo el propósito de visitar países que podían representar una gama de tipos de intervenciones, inversiones y contextos.

3.4 Métodos de recolección de datos

La estrategia para la recolección de datos y para su análisis se fundamentó en las preguntas principales de la matriz de evaluación. Los métodos utilizados incluyeron: revista documental, entrevistas en la Sede de la OEA, seis misiones de país (observaciones, entrevistas, grupos focales), entrevistas telefónicas y una encuesta por vía electrónica.

Revista Documental

Los documentos principales consultados por el equipo evaluador incluyeron:

- Informes de progreso en la ejecución de los proyectos (IPEP) e informes narrativos;
- Informes financieros de los proyectos seleccionados;
- Cartas de intención y acuerdos entre la SG/OEA y los países participantes en cada uno de los proyectos; y
- Copias electrónicas de productos relevantes, tales como publicaciones, documentos, estudios y análisis.

La lista completa de los documentos consultados en el marco de la evaluación se encuentra en el Volumen II de este Informe.

Recolección de datos en la Sede de la OEA

En el marco de la misión de iniciación, el equipo evaluador realizó entrevistas con los encargados de los proyectos en la Sede, así como con otras partes interesadas. En otros casos, se realizaron también entrevistas telefónicas con aquellas personas que no estaban disponibles durante esa primera misión.

Visitas de Campo

A través del DPE, la SG/OEA apoyó al equipo evaluador en la organización de las visitas de campo, proporcionó documentos, listas de participantes en los proyectos en los casos pertinentes, así como los datos de contacto de las Oficinas en los Estados Miembros, las que a su vez apoyaron al equipo evaluador para identificar a las partes interesadas y coordinar encuentros.

El enfoque general de las visitas de campo fue el de obtener información más detallada sobre el desempeño de los proyectos desde el punto de vista de su relevancia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad, así como sobre los distintos factores que, a nivel local, hayan podido afectar su desempeño. Con este propósito, el equipo evaluador buscó obtener las opiniones y percepciones relativas a los logros de los proyectos a través de entrevistas con las partes interesadas y con los beneficiarios directos e indirectos de los proyectos.

De tal manera, se realizaron entrevistas con personal de las Oficinas de la OEA en los Estados Miembros, con representantes gubernamentales, con personal de los OOEE pertinentes, con miembros de organismos de la sociedad civil y, en su caso, con los consultores que ejecutaron algunos de los proyectos. Los evaluadores diseñaron protocolos de entrevista para guiar las conversaciones. Estos protocolos se encuentran en el Volumen II de este Informe.

En el Cuadro 3.3 se presenta el calendario de las visitas realizadas.

Tipología de partes interesadas entrevistadas en las misiones a los países:

- Personal de la OEA
- Personal de los Organismos Electorales
- Organizaciones que financiaron los proyectos
- Participantes locales en los proyectos
- Otras partes interesadas pertinentes

Cuadro 3.3 Calendario de visitas realizadas

País	Fechas
Costa Rica	30 y 31 de agosto de 2011
Guatemala	3 al 6 de octubre de 2011
Jamaica	14 y 15 de julio de 2011
México	29 de agosto al 5 de septiembre de 2011
Panamá	20 y 21 de julio de 2011
Perú	11 al 15 de septiembre de 2011
Sede de la SG/OEA en Washington, DC	7 al 9 de junio de 2011

Entrevistas telefónicas y encuesta por vía electrónica

El equipo evaluador realizó asimismo una serie de entrevistas telefónicas con personal de los organismos electorales y otras partes interesadas que no se encontraban disponibles para ser entrevistados por el equipo evaluador al momento de las misiones. Además, se hicieron entrevistas telefónicas a los participantes en la consulta regional de Kingston, Jamaica en el marco de la evaluación del proyecto SPA-0714.

También se envió un cuestionario a todos los participantes de las tres Jornadas Interamericanas Electorales (proyectos SPA-0713 y SPA-0810) con el fin de obtener información más detallada sobre la satisfacción, la relevancia, la eficacia, la eficiencia y la sostenibilidad de estas iniciativas. El cuestionario se encuentra en el Volumen II de este Informe.

4. Constataciones Claves

4.1 Contexto y Relevancia

Contexto Electoral en América Latina y el Caribe

Hallazgo 1: Los objetivos generales de la cartera de proyectos corresponden a las necesidades regionales y a la demanda de los Estados Miembros.

El contexto político regional es uno en el cual es prioritario apoyar los esfuerzos de las autoridades electorales por establecer procesos que refuercen la confianza de la población en los procesos electorales. Dado que la cartera de proyectos financiados por el FEPO se concentra principalmente en esta área, es claro que se corresponde con las necesidades regionales en materia de fortalecimiento de capacidades.

En efecto, en América Latina, las "democracias de la tercera ola" son el resultado de un proceso de (re) democratización acontecido a partir de la década de 1980, que se caracterizó por una serie de transiciones de gobiernos militares y/o autoritarios hacia gobiernos de carácter democrático. Como parte de tal transición, y con el propósito de superar la desconfianza hacia las elecciones heredadas de los autoritarismos, varios países de Latinoamérica y el Caribe han promovido el modelo de los órganos de administración electoral de carácter permanente y jurídico¹³.

Sin embargo, en la mayoría de los países de América Latina, la inestabilidad política, las desigualdades sociales, la pobreza y la marginación de los pueblos indígenas y de las mujeres han tenido un impacto negativo en el proceso electoral. Adicionalmente, la falta de transparencia en el proceso electoral que resulta de la inestabilidad política tiene un impacto negativo en la confianza de la gente en las llamadas "elecciones democráticas". En este contexto, las democracias de América Latina enfrentan la necesidad de superar el problema persistente de la desconfianza hacia el proceso electoral.

Aunque la mayoría de los OOEE son independientes del poder ejecutivo, ello no necesariamente garantiza por sí solo la justicia y la libertad en el proceso electoral. En los países andinos, por ejemplo, un debate fundamental está en marcha sobre el financiamiento político y la influencia del crimen organizado en el proceso electoral, junto con los problemas de la corrupción. Por lo tanto, el desafío actual en América Latina es tener elecciones "libres y justas", accesibles a todos¹⁴. Igualmente, los países del Caribe se encuentran en un proceso de reforma similar en lo que respecta al financiamiento de los partidos políticos.

De tal suerte, en la región se evidencia actualmente un interés creciente en garantizar la transparencia de los procesos electorales, en particular pasando por la profesionalización de los organismos de administración electoral. En este sentido, la cartera de proyectos del FEPO se inscribe claramente en esta lógica. Por ejemplo, las Jornadas Interamericanas presentan una oportunidad de desarrollo profesional para los funcionarios de los organismos electorales. De la misma manera, la incorporación de nuevas tecnologías en materia electoral constituye una herramienta adicional para apoyar los niveles de credibilidad y de confianza en los procesos electorales¹⁵.

¹³ Rafael López-Pintor, *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance* – Bureau for Development Policy, UNDP, 2000.

¹⁴ IDEA, Latin America and the Caribbean, Electoral Processes (<http://www.idea.int/americas/ep.cfm?renderforprint=1>)

¹⁵ Documento de Proyecto SPA 0624B.

Con el fin de enfrentar el desafío de asegurar la credibilidad de los procesos electorales, varios Estados Miembros han manifestado a la OEA su interés en estandarizar los mismos. En este contexto, los proyectos de certificación ISO en Panamá y Perú responden directamente a tal interés, ya que contribuyen tanto a la eficiencia de la gestión institucional como a la transparencia de los organismos electorales.¹⁶

La implantación de la democracia, como ya ha sido mencionado, no se limita a los procesos electorales de expresión y conteo de votos. Otro elemento que ha causado mucho interés en los Estados miembros, y más especialmente en la región del Caribe, es la reglamentación del financiamiento de los partidos políticos, así como la educación cívica que permita a los ciudadanos participar en los procesos electorales con un buen conocimiento de sus derechos y de las leyes relevantes, con el fin de que puedan supervisar por sí mismos la transparencia de esos procesos.

La SG/OEA realizó un ejercicio de priorización de sus mandatos con los Estados Miembros en febrero de 2011¹⁷. De esta consulta se desprende el Cuadro 4.1. En éste se puede ver que los proyectos de la cartera financiada por el FEPO responden directa y/o indirectamente a las prioridades expresadas por los distintos países en el área electoral, apoyando el fortalecimiento institucional, la sustentabilidad democrática y los procesos electorales. Sin embargo, los proyectos apoyan el desarrollo humano un tanto más que lo que correspondería directamente a las prioridades expresadas por los países.

Cuadro 4.1 Prioridades de los Estados miembros de la OEA en el área electoral

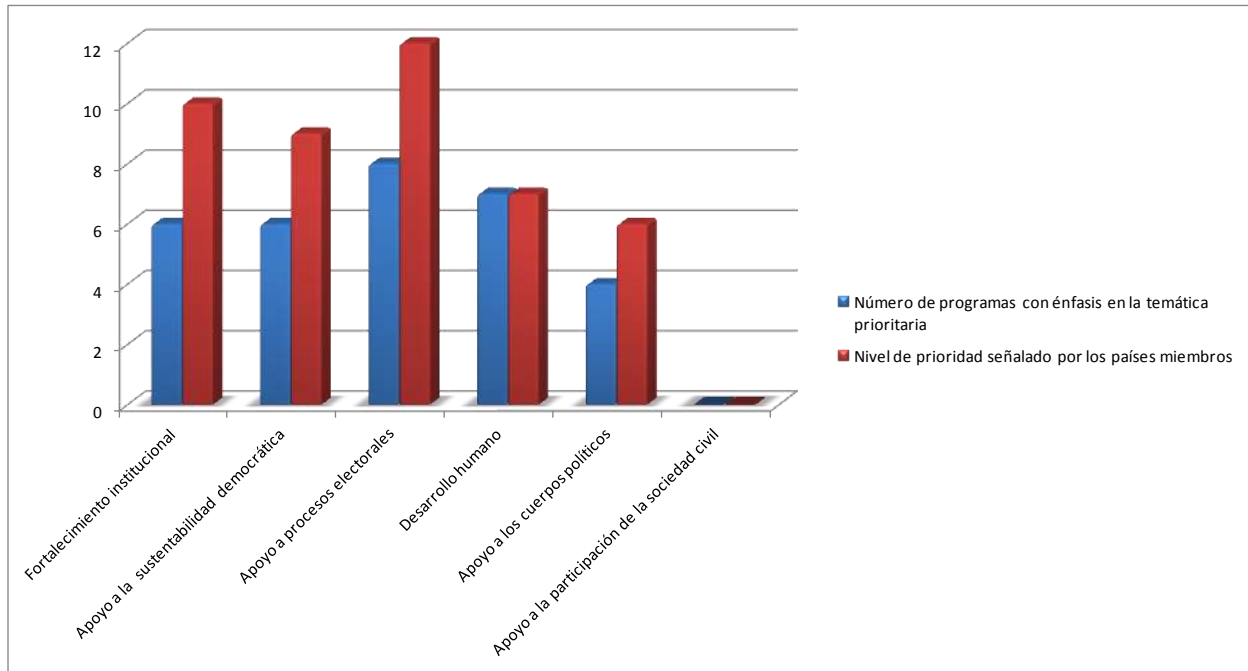
Estados miembros	Fortalecimiento Institucional	Apoyo a la sustentabilidad democrática	Apoyo a procesos electorales	Desarrollo Humano	Apoyo a los cuerpos políticos	Apoyo a la participación de la sociedad civil
Argentina	ALTA	ALTA	ALTA	MEDIA	BAJA	BAJA
Bolivia						
Costa Rica	MEDIA	MEDIA	ALTA	MEDIA	ALTA	BAJA
Chile	ALTA	BAJA	ALTA	MEDIA	MEDIA	BAJA
Guatemala	ALTA	ALTA	ALTA	MEDIA	BAJA	BAJA
Jamaica						
México	MEDIA	ALTA	ALTA	MEDIA	MEDIA	BAJA
Panamá						
Paraguay	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA	BAJA
Perú						

El Diagrama 4.2 a continuación muestra que existe una correspondencia clara entre estas prioridades y los ámbitos de los proyectos de la cartera evaluada.

¹⁶ Documento de Proyecto SPA0918, 5 de abril de 2010.

¹⁷ Z-RESULTADOS PAISES_compilado_normal (Actualizado 2-7-11).xls

Diagrama 4.2 Correspondencia entre los ámbitos de los proyectos evaluados y las prioridades expresadas por los Estados Miembros de la OEA en el área electoral



Contexto organizacional

Hallazgo 2: Los objetivos (resultados) de la cartera de proyectos también se corresponden con la experiencia y las fortalezas organizacionales del DECO / OEA.

La SG/OEA tiene reconocida experiencia y pericia en la asistencia electoral, especialmente en lo que toca a la observación electoral, habiendo observado más de 130 procesos electorales en las Américas desde 1960, concentrados principalmente en los últimos quince años. Estos procesos electorales incluyen elecciones generales, presidenciales, parlamentarias, municipales, consultas populares, referendos, procesos de recolección y validación de firmas, hasta elecciones primarias e internas de partidos políticos¹⁸.

A pesar de que la cooperación de la SG/OEA en materia electoral se ha destacado muy especialmente en materia de observación, debe reconocerse que la organización también tiene experiencia en la prestación de asistencia técnica y en el desarrollo de estudios en materia electoral. El DECO desarrolla y mantiene un servicio permanente y profesionalizado de observación y asistencia técnica electoral para los Estados Miembros, desarrollando actividades de análisis, investigación aplicada y organización de foros de discusión. De esta manera, el DECO apoya los esfuerzos de los Estados Miembros para fortalecer sus

Durante el evento conmemorativo del 10º Aniversario de la Carta Democrática Interamericana y Renovación del Compromiso de las Américas con la Democracia, que tuvo lugar en Valparaíso, Chile del 2 al 4 de septiembre de 2011, los miembros del Consejo Permanente hicieron un reconocimiento a la labor de las Misiones de Observación Electoral de la OEA, caracterizándolas como una “carta de presentación de la Organización” y animando a asignarle mayores recursos financieros¹⁹.

¹⁸ Documento de Proyecto SPA0624A, p.9.

¹⁹ Comunicado de Prensa de la OEA, 21 de noviembre de 2011- Referencia C-968/11 (http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-968/11)

procesos y sistemas electorales, y provee acompañamiento político-técnico en la realización de sus eventos electorales. Para realizar estas labores, el DECO cuenta con tres unidades especializadas a nivel operativo: la Unidad para la Observación Electoral, la Unidad de Cooperación Técnica Electoral, y la Unidad de Estudios Electorales.²⁰

Dada esta amplia experiencia, la SG/OEA es reconocida como actor creíble para fortalecer las capacidades de los organismos electorales de la región. A través de su experiencia en observación electoral, la SG/OEA se ha dotado de la capacidad necesaria para realizar el análisis estratégico-electoral requerido para poner en pie proyectos de cooperación en este ámbito.

Gracias a su amplia experiencia, la OEA ha podido establecer vínculos con los organismos electorales, principalmente en las Misiones de Observación Electoral, por lo que la SG/OEA se encuentra en una posición ventajosa para poder trabajar en el fortalecimiento de las capacidades organizacionales de dichos organismos. De tal manera, la SG/OEA cuenta con un conocimiento íntimo de las necesidades de la región en materia electoral, del que no gozan otros actores internacionales.²¹

Hallazgo 3: Los proyectos se corresponden con las tendencias y prácticas internacionales en materia de fortalecimiento de capacidades de autoridades electorales.

En América Latina, los principales actores internacionales en materia electoral, además de la OEA, son el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), el Proyecto Red de Conocimientos Electorales (ACE), la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales (IFES), el Instituto de los Países Bajos para la Democracia Pluripartidaria (NIMD) y el Centro Carter. El apoyo internacional en materia de elecciones consiste principalmente en la observación de procesos electorales realizada por expertos internacionales, que tradicionalmente ha tenido por objeto principal la prevención y detección del fraude electoral, a pesar de que hoy en día se ha ampliado para incluir la participación en equidad de todos los actores. El objetivo general es el de aumentar la credibilidad de los procesos electorales, y por ende adquirir la confianza de los electores en los procesos democráticos.

En este contexto, el Memorando de Entendimiento (2006) firmado entre el Ministerio de Asuntos Exteriores de España y la Secretaría General de la OEA para establecer el *Fondo Español para la OEA*, destinado a la financiación y ejecución de proyectos y actividades que lleve a cabo la SG/OEA en el ámbito del “sostenimiento de la democracia, desarrollo integral y refuerzo de capacidades de recursos humanos e institucionales”, se inserta claramente en el marco de las prácticas internacionales.

La asistencia electoral internacional también ha tomado la forma de difusión de las normas de elecciones democráticas (guías y manuales de procesos electorales, “códigos de conducta”, etc.) y la construcción de redes de conocimiento. En este sentido, la creación de la Red Interamericana de Información y Procesos Electorales (RIPE) que se concibió como uno de los productos de los proyectos de la cartera, se corresponde conceptualmente con la Red de Conocimientos Electorales y el BRIDGE (Building Resources in Democracy Governance and Elections), creado con el apoyo de la Comisión Electoral Australia, IDEA, IFES, el PNUD y la División de Asistencia Técnica Electoral de la ONU.

Asimismo, los proyectos SPA 0713 y SPA 0810, por ejemplo, tienen el propósito de “mejorar la capacidad institucional de las autoridades electorales en los países del Hemisferio” mediante la profesionalización a través del desarrollo humano, la institucionalización de procesos y buenas prácticas y el mejoramiento de la infraestructura electoral técnica. En particular, el proyecto SPA0624B reconoce

²⁰ OEA/SAP/DECO: <http://www.oas.org/es/sap/deco/default.asp>

²¹ Documento de Proyecto SPA0713.

que la “incorporación de nuevas tecnologías en materia electoral... tiene importantes repercusiones en los niveles de confianza y credibilidad por parte del electorado²²”.

Así, los proyectos apoyados por el DECO y financiados por el FEPO se inscriben en los parámetros de las prácticas internacionales en materia de cooperación electoral.

Relevancia en materia del ciclo electoral

Hallazgo 4: El posicionamiento de la cartera de proyectos corresponde a un nicho que no ocupan otras organizaciones ni agencias desde el punto de vista del ciclo electoral, ya que abarca la totalidad de dicho ciclo.

Aunque la OEA no es el único actor en América Latina que ofrece asistencia electoral a sus Estados miembros, tiene una posición regional estratégica y duradera. Gracias a esta posición estratégica, se encuentra en posición de actuar en todas las etapas del ciclo electoral, al contrario de los otros actores presentes en la región, como IFES e IDEA, que solamente tienen una presencia regional puntual y operan en el período pre-electoral. Igualmente, el Centro Carter tiene una presencia regional importante, pero ésta se focaliza solamente en observación electoral (la duración oficial del periodo electoral). Es importante señalar que, a pesar de que el Centro Carter fue un actor importante en la observación de elecciones después de los años 80 en América Latina, actualmente sus actividades de observación electoral se concentran principalmente en África.

De igual forma, hace 13 años que el Programa de América Latina y el Caribe del IDEA provee asistencia técnica electoral en la región. Las actividades de IDEA ponen énfasis en el fortalecimiento de los sistemas de partidos políticos y el diálogo entre las partes interesadas en el proceso electoral para mejorar la transparencia de las elecciones, además de ser un actor clave en la creación de redes de conocimientos electorales como ACE Electoral Knowledge y BRIDGE.²³ Por lo tanto, sus actividades no se centran en el fortalecimiento integral de las capacidades de los organismos electorales.

Por otra parte, el papel actual de IFES en América Latina y el Caribe consiste principalmente en ofrecer asistencia técnica y pericia electoral a los organismos de administración electoral nacionales. La asistencia técnica incluye la evaluación de la capacidad de los organismos electorales para supervisar las elecciones, la evaluación y mejoramiento de los sistemas de registro de votantes, y el apoyo en campañas de financiamiento y ejecución de los programas de educación cívica al votante. En términos generales, IFES ayuda a fortalecer y mejorar la capacidad de los organismos electorales antes de las elecciones. IFES también ofrece recomendaciones a los organismos electorales para mejorar la transparencia en el proceso electoral.²⁴ Por último, IFES trata de apoyar elecciones para que sean accesibles a las poblaciones marginadas, especialmente las personas con discapacidad (Nicaragua, Ecuador, Honduras, Puerto Rico).

Así, IFES e IDEA ofrecen programas de consolidación democrática que se concentran en el período pre-electoral. Estas organizaciones internacionales ofrecen programas de asistencia técnica y de educación cívica y participan en la creación de redes de conocimientos. También sus esfuerzos apoyan programas de capacitación y profesionalización de los organismos electorales, así como la consolidación de un sistema político pluripartidario.

²² Documento de Proyecto SPA0624B, p. 2.

²³ IDEA/Latin America and the Caribbean/Work Programme; http://www.idea.int/americas/work_programme.cfm

²⁴ Recientemente, el IFES presentó la *Planificación Estratégica para la Gestión Electoral Efectiva*, una guía para los organismos electorales para establecer planes estratégicos de cinco años que los ayuden a evaluar y mejorar su administración electoral. La guía también ofrece una perspectiva comparativa internacional, ya que utiliza la experiencia de organismos electorales que enfrentan desafíos similares.

<http://www.ifes.org/Content/Publications/Books/2011/Strategic-Planning-for-Effective-Electoral-Management.aspx>

En este sentido, el proyecto SPA 0712 sobre “Fortalecimiento de sistemas y procesos electorales en etapas post-electorales” se destaca del resto de la cartera de proyectos porque insiste en la “necesidad de tomar acciones estratégicas de seguimiento en coordinación con las autoridades electorales con el fin de diseñar un plan de trabajo, basado en las recomendaciones emanadas de los Informes Finales de las Misiones de Observación Electoral, para el mejoramiento de los sistemas electorales”²⁵.

De igual manera, los proyectos SPA 0718 y SPA 0918, cuyo objeto es el fortalecimiento de los sistemas de gestión de los organismos electorales, deben ser comprendidos como que apoyan la totalidad de las actividades que se llevan a cabo a lo largo del ciclo electoral.

Relevancia en materia de fortalecimiento de capacidades

Hallazgo 5: El tipo de fortalecimiento de capacidades promovido por la cartera de proyectos no constituye un nicho en sí, ya que se concentra en el fortalecimiento de capacidades individuales y organizacionales.

Desde la perspectiva de fortalecimiento de capacidades, la cartera de proyectos se focaliza principalmente en dos niveles, individual y organizacional. Las únicas excepciones son los proyectos que tienen por objeto actividades de educación cívica, así como discusiones relativas al marco legal en el que se realizan actividades ligadas a los procesos electorales, como el financiamiento de partidos políticos (Componente II de SPA-0810 y SPA-0714).

Sin embargo, como hemos visto, la cooperación internacional en materia electoral realizada por los otros actores presentes en la región se concentra en el nivel de capacidades organizacionales. Dentro de la muestra de proyectos financiados por el FEPO, solamente las Jornadas Interamericanas se enfocan en la capacitación a nivel individual, ya que éstas ofrecen eventos de formación. Inclusive este enfoque tiene como propósito lograr cambios a nivel organizacional en los organismos electorales en donde los participantes trabajan. Esta situación sugiere que, en principio, la cartera de proyectos no se diferencia mucho de la cooperación internacional en materia electoral en lo que respecta a los niveles de capacidades que se busca fortalecer.

Hallazgo 6: Con pocas excepciones, no hay evidencia de coordinación, concertación ni cooperación con otros actores internacionales, ni con partes interesadas a nivel nacional, ni al momento del diseño ni durante la ejecución de los proyectos.

A lo largo de la evaluación, no se encontró evidencia de que la SG/OEA consulte de manera sistemática y constante con otros actores dedicados a la asistencia electoral en la región (IFES, IDEA, Carter Center) ni con las partes interesadas al interior de cada país en lo que respecta a la selección y diseño de las intervenciones previo a su ejecución. Ello constituye una oportunidad perdida de maximizar los recursos disponibles en materia de asistencia electoral.

El proyecto SPA 0714 sobre el “Fortalecimiento de los partidos políticos y la reforma del financiamiento de las campañas en el Caribe” constituye la única excepción, ya que creó vínculos con el CARICOM, la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS), el Banco de Desarrollo del Caribe (CDB), la Secretaría del Commonwealth, la Universidad de las Indias Occidentales (UWI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el IFES, a través de los cuales se ha establecido un diálogo duradero.

A nivel regional y nacional, el equipo evaluador observó cierta falta de comunicación entre la SG/OEA y los actores interesados en los procesos electorales. En particular, la red de conocimientos RIPE (Red Interamericana de Autoridades Electorales), que permitiría el intercambio de información entre las autoridades electorales, fue subutilizada y a veces desconocida por las partes interesadas, según lo señalaron algunas personas entrevistadas, en particular en Costa Rica y en México. .

²⁵ Documento de Proyecto SPA0712, p.5.

Queda de manifiesto que todos los proyectos del DECO se realizan en respuesta a una solicitud formal de los organismos electorales de los países miembros. Sin embargo, tanto los documentos revisados como las personas entrevistadas sugieren que el diseño específico de los proyectos se realiza principalmente desde Washington. Asimismo, muchos de los entrevistados indicaron que faltan procesos de consulta y concertación al momento del diseño y durante la ejecución de los proyectos entre la sede de la OEA y sus representantes en los Estados Miembros. Por lo tanto, muchos consideraron que la SG/OEA no estuvo suficientemente involucrada en las primeras etapas de los proyectos, en el momento en que hubiera sido necesario clarificar los roles y responsabilidades de los actores para tener una mejor comunicación y cooperación entre las partes interesadas en los países.

4.2 Eficacia

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) define la eficacia como la medida en que se lograron o se espera lograr los objetivos (resultados) de la intervención para el desarrollo, tomando en cuenta su importancia relativa²⁶. En esta sección, por ende, se evalúa la medida en que cada uno de los proyectos logró sus resultados explícitos o implícitos, y también la medida en que se alcanzaron los resultados específicos a corto, mediano y largo plazo, primarios y secundarios, así como los efectos no intencionales, tanto positivos como negativos, producidos directa o indirectamente por las intervenciones.

Para evaluar la eficacia de los proyectos de la cartera, la evaluación se concentró sobre los elementos siguientes:

- Evaluar en qué medida los resultados explícitos de los proyectos (a través de la cadena de resultados) se han logrado.
- Identificar cuáles son las explicaciones para cualquier desviación.
- Identificar cuáles han sido los efectos no intencionales de los proyectos.

Hallazgo 7: En general todos los proyectos han entregado los productos con éxito. Más allá de los productos, es difícil identificar los efectos de dichos productos.

En poco más de cuatro años y mediante la ejecución de ocho proyectos muy diversos, la cartera de proyectos del DECO/OEA financiado por el FEPO de manera general ha contribuido al fortalecimiento de capacidades individuales y/u organizacionales en el área electoral, alcanzando la mayoría de los productos previstos. Sin embargo, en el corto y mediano plazos, los resultados de la cartera son mixtos, ya que la ejecución de los proyectos está orientada principalmente hacia los *productos*, limitando así la medida en que se han alcanzado los efectos directos (de corto a mediano plazo) y los impactos (de mediano a largo plazo) mencionados en la conceptualización de los proyectos (para mayores detalles sobre el diseño de los proyectos, véase la Sección 4.5).

Como se discutirá con más detalle más abajo en esta sección, la cartera reunió varios proyectos, cada uno incluyendo actividades de desarrollo de capacidades en diferentes niveles de intervenciones (individual, organizacional y entorno institucional). Se realizaron reuniones, talleres de capacitación, intercambios y estudios de mejores prácticas, apoyo de cooperación técnica y recomendaciones a las organizaciones electorales en los países miembros beneficiarios de la cartera. Como se mostrará en el análisis de los proyectos a continuación, existe evidencia de que algunos de los proyectos han sentado las bases para poner en marcha iniciativas sostenidas, y que los proyectos fortalecieron la capacidad de los beneficiarios a nivel individual, organizacional y del entorno institucional en distintos grados.

²⁶ OCDE-CAD, *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados* (París: 2002) página 20.

Fortalecimiento de la capacidad a nivel individual

SPA-0713 Fortalecimiento de la Capacidad Instalada de las Autoridades Electorales del Hemisferio (Primera Jornada Interamericana Electoral)

SPA-0810 Mejorando la Capacidad Institucional de las Autoridades Electorales del Hemisferio – Segunda Fase (Componente III – Segunda Jornada Interamericana Electoral)

La tercera Jornada Interamericana Electoral

Para simplificar el análisis de los resultados de las Jornadas, se combinaron la Primera Jornada (SPA-0713), la Segunda Jornada (el tercer componente del SPA-0810) y la Tercera Jornada²⁷. Los dos objetivos básicos de las Jornadas Interamericanas Electorales -- la transmisión de conocimientos sobre la administración y organización de procesos electorales a los participantes, así como la creación de un mecanismo para el intercambio de información entre autoridades electorales del hemisferio y otros interesados -- en principio se debieron lograr a través de productos siguientes:

- 1) Primera Jornada Interamericana Electoral, México, DF, 17 al 21 de noviembre de 2008
 - La mejora de los registros electorales
 - El diseño de campañas de educación cívica-electoral
 - El financiamiento de los partidos políticos
- 2) Segunda Jornada Interamericana Electoral, México, DF, 28 de septiembre al 03 de octubre de 2009
 - Las relaciones entre las autoridades electorales y los partidos políticos
 - El papel de los medios de comunicación durante el proceso electoral
- 3) Tercera Jornada Interamericana Electoral, México, DF, 06 al 10 de septiembre de 2010
 - La planificación estratégica de los órganos de administración electoral
 - La cartografía electoral
- 4) Establecimiento de la RIPE (Red Interamericana de Autoridades Electorales) en línea, con la publicación de la compilación de los documentos y presentaciones de la Jornada, y con enlaces para los sitios de todas las autoridades electorales del hemisferio
- 5) Desarrollo de tres cursos virtuales en el marco de las Jornadas. Cada curso contiene 40 horas de instrucción, y es administrado mediante el uso de tutores con experiencia en la temática, utilizando herramientas y foros interactivos para impulsar el intercambio de información entre los participantes. En coordinación con Capacinet y la Plataforma Educativa de las Américas, los tres cursos son:
 - Introducción al financiamiento de la política y de las campañas electorales en las Américas
 - Developing Strategies to Improve Voter Registration in the Americas (en inglés)
 - Formulación de estrategias para la participación electoral

En el marco de la evaluación de las tres Jornadas Interamericanas Electorales, el equipo de evaluación intentó ponerse en contacto con los 106 participantes. De éstos, 5 completaron el cuestionario y 11 fueron entrevistados durante las seis misiones.

²⁷ La Tercera Jornada Interamericana Electoral no forma parte de la cartera de proyectos. Sin embargo, el equipo evaluador realizó entrevistas con participantes con el fin de obtener más detalles sobre este tipo de intervención.

Cabe señalar que el equipo evaluador procuró contactar a todos los participantes en las Jornadas. Sin embargo, se enfrentaron distintas dificultades. Por una parte, 21 de las direcciones de correo electrónico proporcionadas por el DECO eran obsoletas. Por otra parte, en el marco de las misiones se solicitó entrevistar a los participantes de las Jornadas que residieran en los países visitados, pero muchos de ellos ya no laboraban en la organización correspondiente y no se disponía de datos de contacto actualizado. Estas circunstancias indican que no se había mantenido contacto regular con los participantes posteriormente a los eventos, lo que dificulta determinar la medida en que tanto los individuos como sus organizaciones se beneficiaron como resultado de su participación en las Jornadas. Por ende, la muestra no tiene representatividad estadística. Sin embargo, las opiniones y percepciones que se lograron recoger apoyan la evaluación realizada con base en los documentos revisados.

De acuerdo con los datos de las entrevistas con las encargadas de proyectos y los participantes en las tres Jornadas, se considera que se entregaron los productos orientados a la transmisión de conocimientos. El producto 4, de establecer un mecanismo de intercambio de información entre autoridades electorales del hemisferio y otros interesados, también se entregó en el sentido de que existe un sitio de internet, pero casi ninguno de los participantes entrevistados conocía de su existencia y, por otra parte, no existe información sobre su utilización por la población objetivo. Hasta donde el equipo evaluador logró obtener informaciones, el producto 5 – los cursos virtuales – también se logró. Según señala el DECO, a la fecha se han impartido tres cursos, dos a través del Portal Educativo de las Américas y uno a través del Campus Virtual del Departamento de Modernización del Estado y Gobernabilidad de la Secretaría de Asuntos Políticos. El curso Introducción al Financiamiento de la Política ha tenido cinco ediciones, con la participación de 128 personas. El curso “Developing Strategies to Improve Voter Registries in the Americas: A Course in Voter Registration Policy and Practice” ha acontecido una sola vez, con la participación de 26 personas. Finalmente, el curso Formulación de Estrategias para la Participación Electoral se ha realizado en dos ocasiones, con una participación total de 139 personas.

En cuanto a efectos directos a nivel individual, de forma general los participantes aparentemente le sacaron provecho a las sesiones, aprendieron cosas nuevas, y en algunos casos pudieron aplicar nuevos conocimientos al regresar a sus puestos de trabajo. Por ejemplo, algunos indicaron que ahora eran capaces de planificar mejor las iniciativas que tiendan a aumentar la participación de los ciudadanos en las elecciones, mientras que otros indicaron que habían mejorado su comprensión de cómo financiar las campañas electorales. La selección de los temas pareció satisfacer las expectativas de la mayoría de los participantes contactados. Cabe señalar que los participantes contactados de instituciones orientadas jurisdiccionalmente sintieron que los temas no estaban directamente relacionados con sus funciones, a pesar de que los temas tratados habían sido decididos por los propios órganos electorales. No obstante, varios participantes mencionaron que las Jornadas les permitieron conocer, y en algunos casos utilizar, las experiencias y herramientas de otros países, mejorar su capacidad de conceptualización de proyectos, ampliar sus conocimientos sobre temas específicos y mejorar el desarrollo de las funciones de planificación y monitoreo de planes, implementando y utilizando herramientas informáticas (e.g., MS Project).

Un participante comentó en su cuestionario que, como director de informática, la Primera Jornada le permitió adquirir conocimientos sobre aspectos relacionados con la mejora de los registros electorales y el propio manejo informático:

«En términos estructurales, la Jornada a la que asistimos fue acorde con las expectativas que nos habíamos creado; la presentación de los temas, las discusiones en grupo y las plenarios, contribuyeron a una panorámica ampliada de la situación regional respecto al registro de electores, por lo que entendemos que la Jornada y la capacitación fueron realmente útiles. [...] Institucionalmente nos permitió hacer un ejercicio de las debilidades que pudiesen afectar nuestro registro de electores, y hemos ido fortaleciendo, gradual y sistemáticamente, las condiciones de dicho registro.»

Al nivel de efectos directos para la organización, algunos países se beneficiaron más que otros, como Costa Rica, en donde se ejecutaron los proyectos que cada participante llevó a las Jornadas. Este aspecto del proyecto constituye una forma de ampliar los efectos desde el individuo al organismo electoral en el Estado Miembro. Por ejemplo, los participantes de Costa Rica llevaron los siguientes proyectos:

- Jornada I: Proyecto de educación cívica, centrado en ampliar el trabajo con tribunales y gobiernos estudiantiles (para fortalecer valores democráticos en las escuelas y aumentar la participación de los votantes). La SG/OEA se interesó mucho en este proyecto y vio congruencia entre lo que se planteaba desde Costa Rica y lo que se necesitaba desde Guatemala. De allí nació el componente del proyecto SPA-0810 que se describe más abajo en este informe.
- Jornada II: Se llevó un proyecto para mejorar los “relatores internos” o vocerías ante los medios de comunicación. Esto consistía en dar sesiones informativas y preparar a representantes (voceros) del Tribunal Supremo Electoral (TSE) entrevistados por los medios para hacer mejor sus trabajos de representación. En complemento al proyecto, el TSE consiguió recibir apoyo de la Fundación Konrad Adenauer, trayendo consultores que capacitaron al personal sobre cómo hablar y presentarse, cómo manejar crisis, etc.
- Jornada III: Se llevó un proyecto para agilizar la distribución y recolección de material electoral a las juntas receptoras del país por medio del sistema geográfico electoral (uso de GPS en los vehículos para determinar las rutas óptimas). El proyecto se había llevado a cabo con recursos propios (como un proyecto piloto). Aunque el organismo electoral ya estaba pensando en esta propuesta, la III Jornada vino a impulsarla. Al momento de realizar la misión de evaluación (septiembre 2011) el proyecto piloto estaba en última fase.

Desafortunadamente, este éxito no fue el caso en todos los países participantes. En Perú, por ejemplo, el equipo evaluador no consiguió encontrarse con participantes en las Jornadas, ya que todos los participantes habían dejado de trabajar en el organismo electoral. Sus sustitutos nos informaron que nada aconteció con sus proyectos por falta de financiamiento.

Muchos de los participantes entrevistados en las misiones, percibieron las Jornadas como el inicio de un proceso continuo de aprendizaje y profesionalización, y la continuidad iba a ser brindada por la RIPE. Sin embargo, hay cierta desilusión con el hecho que la RIPE nunca ha entrado en funcionamiento, en el sentido de que el espacio no parece haber sido alimentado regularmente con material actualizado, ni por parte de los organizadores ni por parte de los participantes. Ninguno de los participantes en las Jornadas que fueron entrevistados hizo uso de la Red, ya que algunos ni siquiera sabían de la existencia de ésta. Además, en las entrevistas con los participantes en cada país visitado por el equipo, éstos señalaron que los intercambios que habían tenido con sus contrapartes en otros países habían sido impulsados por las conexiones personales y no habían sido facilitados directamente por el proyecto. El sitio de internet sólo tiene los proyectos presentados durante cada Jornada, y no se ha utilizado como plataforma de intercambio continuo y de seguimiento. No se logró esclarecer definitivamente, en el marco de esta evaluación, el motivo por el cual el sitio internet no ha tenido mayor utilización, más allá de la falta de conocimiento y tal vez de visibilidad de este elemento del proyecto.

A la luz de las entrevistas con los encargados de proyecto y los participantes en cada país visitado, los mecanismos para la organización y la realización continua de seminarios y talleres están establecidos. En términos de resultados, sin embargo, existen importantes lagunas a cubrir. Los mecanismos establecidos no permiten determinar la utilidad continua de los contenidos de los seminarios por sus trabajos, ya que no hay un seguimiento sistemático a los participantes después de la capacitación. Tampoco permiten determinar y mucho menos garantizar cualquier tipo de efecto multiplicador, como la ejecución de los proyectos presentados por cada organismo electoral durante las Jornadas (lo cual es importante, ya que muy pocos funcionarios de cada organización participan).

Como se mencionó en la sección 2.2.1, el modelo de evaluación de la capacitación de Kirkpatrick sugiere una secuencia de cuatro niveles para evaluar: primero por el grado de satisfacción de los participantes, en segundo lugar el aprendizaje, en tercer lugar los cambios de comportamientos en el trabajo y el cuarto en función de los resultados logrados en la organización por la actividad de capacitación. La gran mayoría de las entrevistas y encuestas realizadas a los participantes sugieren que la capacitación recibida no siempre ha tenido los efectos esperados, ya que algunos participantes en la Jornada ni siquiera recordaban las materias tratadas, y puede afirmarse que el RIPE aún no está siendo utilizado. Asimismo, las informaciones recogidas indican que los proyectos de Jornadas han tenido menor éxito en los últimos tres niveles, que son los más importantes, en la medida en que no se han encontrado evidencias de transformación a nivel del desempeño en el marco laboral ni al nivel de la organización. Esto es preocupante ya que son esos niveles de efecto los que justificarían el gasto incurrido. La falta de información disponible y el desconocimiento sobre qué ha acontecido con los participantes posteriormente a los eventos indican que la conceptualización de los proyectos no incluye el seguimiento a los participantes y organizaciones correspondientes, lo que limita tanto el éxito de las Jornadas como su evaluación.

Fortalecimiento de la capacitación a nivel organizacional

SPA-0624A Análisis Estratégico-Electoral en las Américas

El objetivo de este proyecto fue fortalecer las capacidades de las autoridades electorales de los 34 Estados Miembros de la OEA y reforzar la capacidad de la SG/OEA en su labor de observación electoral. A través de las diversas actividades, se buscó entregar los siguientes productos:

Tres publicaciones editadas:

- 1) El Ciclo Electoral 2005-2006 en las Américas: Un Balance de la Secretaría General de la OEA
- 2) Manual para las Misiones de Observación Electoral (MOE) de la Organización de los Estados Americanos
- 3) Mejores Prácticas en Observación Electoral de la OEA 2004-2007 – no previsto

Tres encuentros/reuniones:

- 1) Foro Internacional – El Ciclo Electoral 2005-2006 en las Américas: Un Balance de la Secretaría General de la OEA (Ciudad de Panamá, Panamá, junio 2007)
- 2) Segunda Reunión Sobre Principios de Observación Electoral Internacional (Washington, D.C., noviembre 2007)
- 3) Quinta Reunión Interamericana de Autoridades Electorales (Quito, Ecuador, abril 2008)
Encuentro Interamericano sobre Gestión de Calidad en Autoridades Electorales (Monterrey, México, julio 2008)

Las entrevistas con los encargados del proyecto (hubo un cambio de personal) confirmaron que el producto con mayor importancia es la publicación del *Manual para las Misiones de Observación Electoral*, que fue el primer manual de la OEA que reunió los procesos para realizar las MOE con la finalidad de capacitar a los observadores. Claramente, este proyecto logró resultados a nivel de efecto directo a corto y a mediano plazo en el sentido que el personal que participa en las MOE ahora dispone de un manual que estandariza y armoniza los procedimientos, y proporcionando una fuente de información fácilmente accesible. Además, logró desarrollar la capacidad individual de los observadores. Es importante mencionar asimismo que el manual fue convertido en una Orden Ejecutiva (09-3) de la Organización. Una vez publicado, este Manual de Procedimientos constituye un conjunto de protocolos a ser utilizados en todas las MOE, lo que contribuye al mejoramiento y la sistematización de la práctica. De tal suerte, constituye un paso muy importante en cuanto al posicionamiento estratégico de la OEA en el área electoral.

SPA-0624B Programa de Monitoreo y Observación Técnica en la Incorporación de Nuevas Tecnologías en los Procesos Electorales

Este proyecto buscó fortalecer la capacidad de la OEA y de las autoridades electorales en la incorporación de nuevas tecnologías en los procesos electorales, con el fin de contribuir al fortalecimiento y la modernización de los sistemas y procesos electorales de los Estados Miembros. Hoy día hay un interés creciente en América Latina en su conjunto con respecto al uso de tecnologías electrónicas para el registro de votantes, así como otras tecnologías de voto electrónico, tanto en las urnas tradicionales como para facilitar la participación de votantes en las regiones remotas.

Para estos fines, el proyecto incluyó dos productos:

- 1) Creación de un documento de estudio de las tecnologías implementadas en Chile, Costa Rica, Jamaica, México y Perú.
- 2) Elaboración de un manual sobre la tecnología electoral, que sirviese como guía a las Misiones de Observación Electoral de la OEA. Este manual vendría a complementar a otros manuales elaborados específicamente para las MOEs/OEA.

En cuanto al primer producto, se realizó un estudio en los cinco países, en el cual se resumieron los usos de la tecnología electrónica para el registro de votantes, que suministra información sobre la ubicación de los centros de votación, así como la gestión financiera y administrativa aplicada en estos centros. De acuerdo con las entrevistas a los encargados de proyecto y los documentos revisados, el tema de este producto es relevante para los organismos electorales. Por ejemplo, según los entrevistados, Costa Rica ya contemplaba una mayor incorporación de nuevas tecnologías para agilizar sus procesos electorales y poner en marcha una iniciativa de gobierno digital dentro de su plan estratégico. También es de gran relevancia para el IFE de México, ya que éste sigue avanzando hacia un sistema electoral más transparente y eficaz.

Sin embargo, es muy importante señalar que en el caso del segundo producto, el proyecto consiste en un estudio realizado por – y principalmente para -- la propia Secretaría General de la OEA, en el cual los organismos electorales participaron como proveedores de información. De tal manera, los organismos electorales participaron en entrevistas realizadas por el personal/consultor de la OEA y llenaron matrices de información, pero no pudieron proporcionar al equipo evaluador información acerca de los productos del proyecto como tal (publicación del estudio sobre tecnologías, manual sobre tecnología electoral) ya que no los habían visto. Cabe señalar que los entrevistados participaron en un taller de validación de los contenidos de los casos de estudio, mismo que no estaba contemplado en el diseño original del proyecto. Sin embargo, los entrevistados indicaron no haber tenido oportunidad de ver los manuales terminados. Esta situación indicaría que existe cierta falta de comunicación y/o de colaboración entre los ejecutores del proyecto en la SG/OEA y los posibles beneficiarios, que será analizada con mayor detalle en la Sección 4.5 de este informe.

En general, este proyecto sirvió para apoyar el intercambio de experiencias entre las autoridades electorales de los países involucrados. De esta manera, proporcionó una oportunidad importante para fortalecer las capacidades organizacionales de los organismos electorales para la incorporación de nuevas tecnologías en los procesos electorales. Sin embargo, cabe señalar que la evaluación no encontró evidencias claras de que este intercambio de experiencias se haya institucionalizado entre los países participantes, a pesar de que, como se menciona a continuación, hubieron algunos ejemplos aislados de tales intercambios. Por otra parte, el proyecto sirvió para sentar las bases del fortalecimiento organizacional de la SG/OEA, manteniendo su ventaja comparativa en materia de observación electoral.

Según las entrevistas al personal responsable del proyecto, a nivel de efectos directos, este proyecto alcanzó un resultado que no había sido planificado: el posicionamiento estratégico de la OEA en cuanto al uso de la tecnología en el área electoral. A pesar de que no es fácil cuantificar la visibilidad ni el posicionamiento estratégico, queda claro que la compilación de experiencias en un área innovadora de los

procesos electorales como lo es la utilización de nuevas tecnologías promueve la credibilidad y la visibilidad de la OEA en esta área. Adicionalmente, la reunión de los organismos electorales de los cinco países que participaron, en la que cada país presentó su propio estudio y que se caracterizó por ser de especial interés, ya que se compartieron los mismos intereses y preocupaciones, permitió el aprendizaje colectivo. En particular, uno de los entrevistados en México señaló que la información proporcionada por el Perú sobre su trabajo en el área del voto electrónico ahora se utiliza como parte del proceso de toma de decisiones en México sobre la adopción de una tecnología similar. Este hecho constituye otro resultado a nivel de efecto directo. Por otro lado, los responsables del proyecto mencionaron que el manual dirigido a los observadores de las MOEs en elecciones altamente automatizadas fue bien recibido por los observadores, ya que proporciona orientación²⁸. También subrayaron que el manual no es exhaustivo en el sentido de que hace falta desagregar a nivel de indicadores los elementos que utilizan tecnologías en cada etapa de un proceso electoral que la OEA debe observar.²⁹

SPA-0712 Fortalecimiento de Sistemas y Procesos Electorales en Etapas Post-Electorales

El proyecto “Fortalecimiento de Sistemas y Procesos Electorales en Etapas Post-Electorales” tiene como propósito mejorar la capacidad de desempeño del Tribunal Supremo Electoral de Guatemala, la Corte Nacional Electoral de Bolivia y el Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay, por medio de la conceptualización de planes de trabajo basados en las recomendaciones identificadas en las MOEs correspondientes, con el fin de fortalecer los sistemas electorales de los tres países. El proyecto tiene como productos los siguientes:

- 1) Planes de trabajo elaborados para las autoridades electorales de Guatemala, Bolivia y Paraguay basados en las recomendaciones identificadas a partir de los informes finales de las MOEs.
- 2) Perfiles de proyectos elaborados para ser implementados por las autoridades electorales con el fin de mejorar las autoridades electorales de los tres países.

En septiembre de 2008, se firmó un convenio entre la SG/OEA y el Tribunal Superior Electoral (TSE) de Guatemala con el fin de brindarle cooperación técnica electoral en base al plan de trabajo desarrollado y las recomendaciones identificadas como prioritarias³⁰. El TSE identificó como temas importantes actualizar y auditar el padrón electoral³¹, así como promover la participación ciudadana guatemalteca con miras a las elecciones generales de 2011. Con base en estas prioridades, se elaboraron dos perfiles de proyecto.

El proyecto SPA-0712 tuvo como objetivo general: Consolidar las reformas ensayadas y avances logrados en las Elecciones Generales de 2007 para que las elecciones de 2011 superasen todos los indicadores y estándares históricos de la democracia electoral de Guatemala³². Más concretamente, se intentaba apoyar al TSE a través de dos proyectos que se encontraban a nivel de perfil, con los siguientes resultados planteados:

²⁸ Este manual está dirigido a los observadores de largo y corto plazo de las MOEs/OEA en elecciones altamente automatizadas, y especialmente al Grupo Base (técnicos especializados en diversos temas clave de un proceso electoral) y su Especialista Informático. Véase:

http://www.oas.org/sap/docs/DECO/Publicaciones/Manual_para_las_Misiones_s.pdf

²⁹ http://www.oas.org/sap/docs/DECO/Publicaciones/Manual_para_las_Misiones_s.pdf

³⁰ Informe Narrativo – FINAL v3.doc

³¹ La auditoría se realizó antes de las elecciones del 2011, aunque con fondos que no pertenecían al Fondo Español.

³² Plan de Trabajo Guate 02-16-09

A nivel de producto:

- La actualización del padrón de la ciudadanía guatemalteca, particularmente, de los ciudadanos indígenas, de las mujeres y de los jóvenes;
- El empadronamiento de los ciudadanos guatemaltecos residentes en el exterior;
- El establecimiento de una estructura moderna, descentralizada y multifuncional consolidada del TSE;

A nivel de efectos directos:

- El crecimiento de la participación ciudadana;
- El crecimiento de la participación política de la mujer guatemalteca; y
- Una mayor transparencia en el manejo de los recursos económico-financieros de los partidos políticos que reciben financiamiento público.

Las entrevistas con el personal del TSE muestran que no se logró mucho para poner dichas iniciativas en marcha. La mayoría de los participantes comentaron que los dos perfiles de proyecto hasta cierto punto estaban bien conceptualizados, pero dada la ausencia de un seguimiento/apoyo por parte de la SG/OEA en el diseño original del proyecto, el TSE no consiguió poner en práctica las recomendaciones debido a la falta de recursos propios y de capacidades. Por lo tanto, esta iniciativa no generó los cambios esperados a partir de la implementación de las recomendaciones en la organización receptora. A pesar de que los perfiles respondían a las necesidades del TSE, sus conceptualizaciones no permitieron lograr los resultados a nivel de efecto directo por falta de institucionalización de las recomendaciones de la MOE de forma permanente.

Se considera que la incorporación de seguimiento y una cooperación técnica adecuada en complemento al ejercicio de priorización de las recomendaciones y la elaboración de perfiles de proyectos, hubiera fomentado el logro de resultados.

La estrategia de muestreo de la evaluación (ver sección 3.2, metodología) se focalizó en Guatemala únicamente. Según los gestores del proyecto, este caso debería ser representativo de los componentes en Bolivia y Paraguay, que no fueron analizados para este informe, debido a la imposibilidad de realizar las misiones correspondientes en el marco de esta evaluación.

SPA-0718 Fortalecimiento del Proceso Electoral y Sistemas Registrales del Tribunal Electoral de Panamá: Implementación de un Sistema de Gestión de Calidad

El proyecto tuvo como propósito el fortalecimiento del proceso electoral, los sistemas registrales e identificación ciudadana del Tribunal Electoral de Panamá (TE) a través de la implementación de sistemas de calidad y certificación bajo la norma ISO 9001:2000³³.

La norma ISO 9001:2000 especifica los requisitos para un sistema de gestión de calidad en el cual una organización necesita demostrar su capacidad para proporcionar productos regularmente, que satisfagan al cliente y se atengan a los reglamentos aplicables, y que tiene como objetivo el mejoramiento de la satisfacción del cliente mediante la aplicación eficaz del sistema, incluyendo procesos para la mejora continua del sistema³⁴.

El alcance del proyecto SPA-0718 fue definido para cubrir doce procesos en tres direcciones sustantivas y una dirección de apoyo. Las direcciones y procesos certificados son los siguientes:

³³ SPA0718 ProDoc p.2.

³⁴ http://www.iso.org/iso/catalogue_detail?csnumber=21823 .

- Dirección Nacional de Registro Civil: los procesos certificados fueron los actos jurídicos y hechos vitales (nacimientos y defunciones);
- Dirección Nacional de Cedulación: se certificaron los procesos de Trámite de Cédulas, Adquisición de Insumos de Cédulas, Producción de Cédulas y Entrega de Cédulas;
- Dirección Nacional de Organización Electoral: se trabajó certificando los procesos de Control de Registros Adherentes a Padrones, Actualización de Residencia Electoral, y Elaboración de Mapas Electorales y Distribución; y
- Dirección de Informática: se certificaron los procesos de gestión de Incidentes y Gestión de Problemas.

En cuanto a los productos específicos contemplados en el proyecto SPA-0718, se considera que se lograron los siguientes:

- 1) Definición de una estrategia de gestión de calidad en Tribunales Electorales.
- 2) Formulación de Diagnósticos y Planes Estratégicos en las direcciones de Registro Civil, Cedulación, Organización Electoral e Informática.
- 3) Capacitación al personal del Tribunal sobre los requerimientos y principios de la Norma ISO 9001:2008.
- 4) Despliegue y adecuación de planes estratégicos, cronogramas, propuestas de implementación de procesos clave, y planes de trabajo detallados.
- 5) Diseño y estructuración del sistema de gestión de calidad.
- 6) Desarrollo e implementación del sistema de gestión de calidad.

Desde el punto de vista del Tribunal Electoral, había una necesidad de mejorar la conciencia del buen servicio al cliente en la organización. La elección del TE y de la Secretaría General de intervenir en el mejoramiento de la calidad de los servicios de las cuatro divisiones para los ciudadanos panameños, fortaleció a la institución, ya que la calidad de los servicios está intrínsecamente vinculada a los procesos electorales.

Según los Magistrados y los Directores de las divisiones, la certificación de las cuatro divisiones fue un éxito a nivel de efectos directos de corto y mediano plazo. Se alcanzaron los resultados consignados en el marco lógico:

- 1) Pre-Auditoría de certificación (Ejecutada por el Organismo Certificador externo).
- 2) Auditoría de Certificación fase 1 y fase 2 (Ejecutada por el Organismo Certificador externo).

Además, muchos efectos inesperados se han alcanzado a nivel individual, organizacional y del entorno. Tal como lo comentaron los empleados y los Directores de las divisiones, a nivel individual el proyecto permitió elevar la conciencia del personal en cuanto a la prestación de buenos servicios al cliente, poniendo a todo el personal al mismo nivel en términos de capacidades. Muchas personas empleadas en el TE mencionaron que se había dado un cambio radical dentro de la organización, es decir, el establecimiento de un nuevo ambiente positivo y de motivación para trabajar más eficaz y eficientemente. A nivel organizacional, el proyecto tuvo muchos efectos directos. En primer lugar, se logró documentar, armonizar y estandarizar los procesos y procedimientos dentro de las principales divisiones (expresado en las necesidades iniciales), lo que aumenta la transparencia y la calidad de los servicios. Esta estandarización también ayudó en la optimización de recursos utilizados, evitando duplicaciones innecesarias. De manera específica, se ha mejorado la forma en que se lleva a cabo la documentación de las actividades. Además, uno de los directores comentó que antes del proyecto, muchas personas tenían

más de una cédula, aunque no proporcionó cifras específicas. Ahora que los procesos han sido certificados, la situación se ha corregido para que haya una sola cédula por ciudadano, lo cual reduce la posibilidad de fraude.

Asimismo, se ha mejorado la medición del desempeño, usando mejores indicadores. Esta mejora se hizo en dos niveles dentro de la organización: a) mejores indicadores, y b) mejor análisis y sistematización de los indicadores. Este mejoramiento permitió el establecimiento de sistemas de vigilancia al proporcionar datos reales para la toma de decisiones, así como de sistemas de medidas usando encuestas y buzones de sugerencias, con algunas divisiones proporcionando los datos más recientes sobre la magnitud de las mejoras. Según los entrevistados, una de las auditoras independientes que realiza la auditoría de las unidades señaló que la calidad del trabajo había mejorado significativamente en el TE³⁵. También cabe señalar que el sentido de responsabilidad demostrado por el organismo fue gran factor de éxito y de motivación del personal.

Algunos elementos del proyecto también corresponden al mandato del organismo electoral de ampliar la cobertura en las zonas rurales e indígenas, donde el registro y, por lo tanto, la cobertura de las elecciones, es más bajo. En particular, en el marco de este proyecto se logró ampliar la cobertura geográfica del registro, ya que se extendió a varias regiones remotas. Este resultado, que no está directamente relacionado con el proyecto, puede ser visto como consecuencia de una mayor eficiencia del TE en su conjunto. Además de armonizar y estandarizar los procesos, los entrevistados destacaron que el proyecto logró no sólo mejorar la comunicación entre las cuatro divisiones, sino también en los tres niveles organizativos del TE (nacional, regional y municipal), lo que es considerado como gran logro porque aumentó el nivel de prestación de servicios en las zonas remotas, lo que subsecuentemente tiende a fomentar la participación de la población remota e indígena del país en el proceso electoral.

A nivel del entorno, a pesar de que es demasiado pronto para confirmar, los Magistrados comentaron que la certificación ISO ha contribuido a la promoción de la democracia, ya que garantiza a los ciudadanos panameños que todos los procesos y procedimientos son los mismos, independientemente del partido que tiene el poder y quienes quiera que sean las personas que trabajan en el TE. Los manuales y procedimientos están disponibles en el *intranet* del organismo y los que han sido actualizados están claramente identificados como tales.

Los Magistrados, así como la Directora de la Oficina de la Secretaría General en Panamá, también comentaron que la certificación mejoró la imagen y la confianza pública en la organización. Según los magistrados del TE, el organismo electoral es citado como una de las tres organizaciones de mayor confianza en Panamá (con la Iglesia Católica y la Autoridad del Canal de Panamá) y ganó credibilidad y respeto en toda la región a través de la certificación de sus procesos y debido a la mejora de la tecnología. Esta percepción se ha podido confirmar según los datos del Barómetro de las Américas, los cuales indican que, en 2010, el grado de aprobación del Tribunal Electoral en Panamá era del 62.7% , superado únicamente por la Iglesia Católica (80.1), la Autoridad del Canal (69.9), los medios de comunicación (65.6) y el Presidente (65.3)³⁶. Las misiones en Perú, México y Costa Rica confirmaron que después de la finalización de este proyecto, el TE ha sido considerado como una de las mejores organizaciones electorales en América Latina.

El éxito del proyecto tuvo resonancia, ya que el Presidente del Comité Técnico 176 del organismo ISO, que es el comité encargado de todas las nuevas normas ISO en gestión de calidad, fue invitado a Panamá y se desarrolló una buena relación. A partir de ese encuentro, donde se aprendió el proceso para

³⁵ La misión de evaluación examinó informes mensuales del TE que detallan el mejoramiento de las situaciones problemáticas así como el creciente número de problemas resueltos.

³⁶ Orlando J. Pérez y Mitchell A. Seligson (2011); “Political Culture and Democracy in Panama, 2010: Democratic Consolidations in the Americas in Hard Times”; Vanderbilt University (<http://www.vanderbilt.edu/lapop/panama/2010-political-culture-English.pdf>)

desarrollar una nueva norma, se firmó un contrato con la Canadian Standards Association (CSA) que ha identificado seis procesos sujetos a una nueva norma electoral. En julio de 2011 se planeaba escribir la norma con la colaboración de ISO y de la SG/OEA.

Gran parte del éxito del proyecto SPA-0718 se debe a la especificidad del TE. A diferencia de la mayoría de los países, el TE se compone de tres funciones distintas, dos de las cuales están relacionadas con el registro civil y cedulação y, por lo tanto, sólo indirectamente están relacionadas con los sistemas electorales. Estas dos divisiones de apoyo electoral a través del registro y cedulação proporcionan información sobre las direcciones de los electores potenciales, las edades de votación, y así sucesivamente. Sólo unos pocos países tienen un único organismo de gestión electoral responsable de estas funciones. En la mayoría de los países, las funciones electorales se dividen entre los diferentes organismos electorales. Ello tiende a limitar la posibilidad de armonizar los procesos y mejorar la comunicación entre los diferentes actores, como se dio en el caso de Panamá.

SPA-0918 Implementación y Documentación de Sistemas de Gestión de Calidad en Autoridades Electorales

El proyecto de “Implementación y Documentación de Sistemas de Gestión de Calidad en Autoridades Electorales de Perú” tiene como propósito fortalecer la función jurisdiccional a partir de la implementación de sistemas de gestión de calidad y certificación bajo la norma ISO 9001 en el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) de Perú.

Cabe señalar que este proyecto tuvo un componente en México que no se realizó, ya que por distintos motivos el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) de México decidió retirarse del proyecto.

El impulso original para la certificación ISO de los organismos electorales parece haber emanado de un proceso que tuvo lugar en el TEPJF en Monterrey, proyecto que también fue apoyado por la OEA. La lógica de la iniciativa había sido cumplir los procesos administrativos internos de los organismos electorales con las normas internacionales, con el fin de contribuir a la mejora de la confianza ciudadana en las organizaciones, así como a la mejora de la eficiencia.

Por lo tanto, la evaluación se enfocó en los resultados del componente que se realizó en el Perú.

El proyecto logró completar los siguientes productos que habían sido incorporados en el diseño:

- 1) Desarrollo del sistema documental de Perú.
- 2) Certificación de los procesos electorales (Fiscalización, Atención al ciudadano, Educación cívica y Formación cívica ciudadana).
- 3) Normatividad del JNE por parte de una empresa consultora externa.
- 4) Difusión de los procesos de certificación ISO en autoridades electorales a nivel regional. y
- 5) Desarrollo de una norma ISO electoral.

Según el personal del organismo y de los consultores de Dabel, se considera que los productos del proyecto se lograron. Además, con base en las entrevistas a los Directores del JNE y los consultores de Dabel, se considera probable que el proyecto logre resultados a nivel de efectos directos. En este sentido, el mejoramiento de la calidad de los servicios forma parte del plan estratégico del JNE y se anticipa que la certificación hará posible la estandarización de procesos internos, así como que impartirá un mayor grado de transparencia a las funciones de dicha organización. (La certificación se produjo precisamente durante la misión de los evaluadores, así que en el momento actual es demasiado temprano para observar los efectos directos de la certificación.)

Para el evento de Auditoría de Certificación del JNE del 13 y 14 de septiembre de 2011, la Casa Certificadora SGS encontró dos hallazgos de categoría menor, los cuales ya fueron sustentados por el personal del JNE / Dabel Consulting. La Casa Certificadora SGC revisó y aprobó las propuestas de

solución enviadas por el JNE, y el 23 de septiembre de 2011 emitió la carta de Recomendación de la Certificación ISO 9001:2008 del Sistema de Gestión de Calidad. Es decir, que con esto, la Casa Certificadora liberó el Certificado correspondiente que acredita la certificación ISO 9001:2008 del JNE.

A nivel individual, como se percibió en el TE de Panamá, el personal tiene mejor conocimiento de cómo funciona su unidad de trabajo. También mejoró el sentido de su papel y ayudó a clarificar las tareas de cada uno. Los participantes comentaron que el éxito percibido del proceso (cuando los entrevistamos previo a que se concediera la certificación) se puede atribuir al sentido de responsabilidad de la dirección superior de la organización y el efecto de “goteo” que tuvo sobre la motivación en todos los niveles de la organización.

A nivel organizacional y del entorno institucional, es prematuro determinar si el proyecto logró resultados. La esperanza es que la estandarización de los procesos en todos los departamentos les ayudará a trabajar más eficazmente juntos. La eficacia y la eficiencia del organismo electoral deberían mejorar en los próximos meses, lo que a su vez debería influenciar la confianza de la población en el proceso³⁷. Debido a la manera en que este proyecto fue facilitado por los consultores externos (Dabel) y que fue ejecutado por el personal del JNE, ello les dio a éstos un gran sentido de responsabilidad sobre el proceso y sus resultados, y los participantes se sienten optimistas de que el proceso de certificación será sostenible. Sin embargo, la sostenibilidad del proyecto depende de factores variables tales como cambios en el personal y la voluntad política en el país.

Fortalecimiento de la capacitación a nivel del entorno institucional

SPA-0714 Fortaleciendo la Reforma de Financiamiento Político y su Aplicación en las Américas

Este proyecto fue incorporado en la evaluación después de la misión en Jamaica. A pesar de que el proyecto SPA-0624B fue seleccionado inicialmente para la evaluación, el equipo de evaluación y la Secretaría General decidieron sustituirlo por el proyecto SPA-0714, dada la riqueza de datos sobre este proyecto.

El proyecto SPA-0714 tuvo tres productos principales:

- 1) La creación y revisión de un documento de antecedentes sobre los Partidos Políticos y Financiamiento de las Campañas en el Caribe / CARICOM.
- 2) La creación de un modelo de legislación de financiamiento y de regulación de los partidos políticos y de las campañas en el Caribe (en concreto para el *Caribbean Westminster System of Government*).
- 3) La realización de un taller con los líderes de los partidos gobernantes y de oposición representados en los Parlamentos del Caribe en septiembre de 2010, para presentar y discutir el modelo.

De acuerdo con las partes interesadas entrevistadas durante la misión, y en particular los representantes de la Comisión Electoral de Jamaica, este proyecto fue un éxito. El documento desarrollado por el proyecto ofreció a los participantes un buen entendimiento de la financiación de los partidos políticos. Las entrevistas con los líderes de partidos participantes en la consulta regional en Kingston, también confirmaron este éxito.

³⁷ En la celda correspondiente a indicadores a nivel de Propósito (efectos directos) en el marco lógico del documento de proyecto, se indica lo siguiente: “La identificación de indicadores y líneas de base se realizará una vez que se cuente con los diagnósticos. Los indicadores medirán mejoras de servicios. (Noviembre de 2010)”. Sin embargo, aun cuando en el proceso de certificación se requiere el cumplimiento de una larga lista de criterios, a la fecha de esta evaluación no se cuenta con indicadores específicos que permitan medir el mejoramiento logrado de la eficacia y eficiencia.

Se considera que los tres productos de este proyecto se lograron. La misión de evaluación, así como las entrevistas telefónicas con los líderes de partidos gobernantes y de oposición confirmaron lo que se presenta en el informe final³⁸: a) el proyecto fue particularmente relevante porque el documento de trabajo examinó la evolución reciente en los Estados del Caribe miembros de la OEA en relación con los partidos políticos y la reforma del financiamiento de las campañas; b) después de la preparación inicial del documento de trabajo, fue objeto de una revisión por parte de los cinco expertos del Caribe. La revisión de este documento se llevó a cabo en la Universidad Internacional de la Florida; y c) la OEA / SPA presentó el modelo de legislación a los líderes de 12 de los 14 países del Caribe representados en la OEA en septiembre de 2010 en colaboración con la Comisión Electoral de Jamaica. Las entrevistas realizadas en el marco de la evaluación indican que el documento de antecedentes y el modelo de legislación son de excelente calidad. Ellos sugieren, sin embargo, que el modelo es, quizás, demasiado avanzado para los países, excepto Jamaica y tal vez San Vicente, ya que éstos tienen los sistemas electorales más sólidamente establecidos.

Todos los participantes en la consulta regional entrevistados comentaron que a nivel de capacitación individual, el proyecto fue relevante para sus desarrollos profesionales y sus funciones. También comentaron que a nivel organizacional, el proyecto permitió proporcionar orientación a los partidos políticos y fomentar una conciencia regional sobre la buena gobernanza. Además, permitió el intercambio de experiencias y el entendimiento de que cada país tiene desafíos similares en este sentido. El modelo de legislación y los procedimientos de la presentación se difundieron ampliamente en los medios de comunicación del Caribe, siguiendo la publicación de un artículo de opinión del Secretario General de la OEA, en el que identifica las prioridades de la OEA en los partidos políticos y financiamiento de las campañas en el Caribe.

Aunque el proyecto dio muestras de eficacia, al lograr algunos resultados inmediatos, casi todos los efectos directos esperados expresados en el diseño del proyecto aún no se han realizado. De hecho, los resultados esperados son altamente dependientes de la voluntad y la capacidad política en el país. Jamaica fue el único país en donde el proyecto ha logrado efectos directos. El único organismo que consiguió poner en marcha la aprobación de la política fue la Comisión Electoral de Jamaica (Electoral Commission of Jamaica -ECJ). En la preparación de las elecciones de noviembre de 2012, el ECJ está presionando para que el proyecto de ley de financiamiento de los partidos políticos y financiamiento de las campañas sea aprobada antes de las elecciones. Sin embargo, a diferencia de otros países, el organismo electoral de Jamaica tiene las bases necesarias para tal política. Por ejemplo, en julio de 2008, la ECJ ya había organizado una serie de discusiones públicas sobre el financiamiento de las campañas que involucraron aproximadamente a 600 personas de organizaciones no gubernamentales, de los medios de comunicación, de los sindicatos y del público en general. A pesar de la realización de esta serie de reuniones y de las presiones ejercidas a partir del proyecto apoyado por la SG/OEA, la ECJ tiene fuertes reservas sobre la adopción de la nueva legislación de financiamiento de los partidos políticos respecto a las campañas de noviembre de 2012, aunque han pasado casi cuatro años desde el inicio de los grupos de discusión del proyecto.

Los líderes de otros países comentaron que no será fácil lograr tal cambio, ya que cada país se enfrenta a desafíos diferentes y que los países más pequeños necesitan mayor seguimiento y supervisión a fin de producir resultados. Esta situación podría haberse solucionado si tales consideraciones hubiesen sido parte del diseño del proyecto. Se habría esperado que se dedicaran a considerar cómo pasar del taller a la agenda política dentro de los partidos, es decir, cómo aplicar realmente el contenido de la capacitación y cómo adaptar el modelo a las realidades de estos países. El proyecto ofreció una visión global de la situación en el Caribe; sin embargo, si bien la SG ha ofrecido subsecuentemente su ayuda para

³⁸ SPA0714R Narrativo final 02-16-2011 p.3.

proporcionar asistencia específica a cada país, este seguimiento a la iniciativa debería haber sido contemplada en el diseño del proyecto, ya que es necesaria para lograr resultados a nivel de efectos directos.

SPA-0810 Mejorando la Capacidad Institucional de las Autoridades Electorales del Hemisferio – Segunda Fase

Este proyecto tiene como propósito el mejoramiento de la capacidad institucional de las autoridades electorales en los países del Hemisferio. El proyecto se diseñó incorporando los siguientes componentes, de los cuales el tercero ya fue tratado en el análisis de las Jornadas Interamericanas Electorales³⁹:

- 1) Recomendaciones formuladas a la Dirección Nacional Electoral de Argentina para facilitar el acceso de los partidos políticos al financiamiento público.
- 2) Recomendaciones formuladas a las autoridades electorales de Guatemala y Costa Rica para el diseño y expansión de programas de educación cívica enfocada a la población juvenil.
- 3) Aumento de la profesionalización de las autoridades electorales mediante la Segunda Jornada Interamericana Electoral, tanto como la expansión y mejoramiento de la RIPE (referirse a la sección sobre las Jornadas).

A la luz de los datos de las entrevistas con el personal del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) de Costa Rica y del Tribunal Supremo Electoral (TSE) de Guatemala, se considera que el segundo producto se logró parcialmente. La idea había sido reunir a los países con experiencias diferentes, compartir experiencias y hacer recomendaciones sobre el diseño y la puesta en marcha de programas de educación cívica centrados en la población juvenil.

Según el personal del TSE de Costa Rica entrevistado, el tema de la educación cívica se considera importante para fortalecer los valores democráticos. La necesidad de aumentar la educación cívica se evidencia en los altos niveles de abstención que se han visto desde el 2008, la resonancia del discurso anti política y anti partido, el distanciamiento de la ciudadanía con relación a la política, la crisis en años recientes de los partidos políticos y las carencias en la ejecución de la democracia deliberativa. Para resaltar este tema, el TSE de Costa Rica recientemente creó el Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED). Este Instituto es el que coordina con el Ministerio de Educación para todo lo que es el trabajo con los centros educativos y los gobiernos estudiantiles.

Si bien se logró articular un plan de expansión y formular un proyecto en el tema, el proyecto como tal nunca se logró financiar. El TSE de Costa Rica no tenía suficientes recursos propios y la cooperación externa tampoco le brindó su apoyo. Sin embargo, el proyecto como tal no se ha ejecutado; solamente se han realizado algunas etapas contempladas en el mismo, aunque en escala reducida. Por ejemplo, no se logró cubrir todos los centros educativos con un mínimo de capacitación y sensibilización para los gobiernos estudiantiles, los directores de los centros y los maestros. El proyecto sirvió de insumo para la estrategia de trabajo del IFED y alcanzó aproximadamente a un tercio (1/3) de los centros educativos del país.

En Guatemala, la dirección y los funcionarios de la Unidad de Capacitación, Divulgación y Educación Cívico-electoral (UCADE) comentaron que una de las prioridades identificadas por la SG/OEA y el TSE de Guatemala fue la necesidad de mejorar la participación en el proceso electoral y la necesidad de fortalecer la educación cívica en todo el país. El segundo producto también tuvo como objetivo el diseño y la expansión de programas de educación cívica enfocada a la población juvenil a nivel nacional, aunque Guatemala ya venía desarrollando un trabajo en esta área previo al proyecto. Se hicieron recomendaciones al TSE de Guatemala para ayudarle a llevar a cabo el diagnóstico y la elaboración de un

³⁹ La estrategia de muestreo de la evaluación (ver sección 3.2, metodología) no se focalizó en el primer producto relacionado al componente en Argentina.

plan de expansión de un programa de capacitación para los estudiantes en la escuela y los colegios preuniversitarios. Así, el proyecto apoyó el diseño de un plan de replicación para reproducir el modelo a mayor escala en el país.

Como resultado, los Tribunales Electorales Estudiantiles guatemaltecos han sido incorporados como un programa permanente para garantizar que se informe a los jóvenes a través de la educación sobre el proceso electoral y sus medios, que obtengan documentación, se suscriban y voten. El programa se está ejecutando solamente en la región de la capital y no en las zonas remotas del país, donde la participación de los jóvenes en el proceso electoral es baja. Los encuestados han comentado que se necesitan más recursos financieros, capacidad humana y una mejora de las relaciones con el Ministerio de Educación para lograr un mayor impacto. Los entrevistados consideran que el proyecto, que fue diseñado con marco lógico por primera vez, sigue siendo un proyecto bien planteado. El taller de formulación del proyecto (que fue el aporte concreto de la SG/OEA) recibió muy buenos comentarios por parte del personal de la UCADE. Al momento de la realización de la misión de evaluación, el TSE de Guatemala no tenía datos sobre los cuales evaluar los efectos del programa, tales como algún cambio en la tasa de participación de los jóvenes en las elecciones de 2011.

4.3 Eficiencia

La eficiencia es la medida en que los recursos/insumos (financiamiento, tiempo, etc.) se han convertido económicamente en resultados⁴⁰. En esta sección, por ende, se evalúa la medida en que los proyectos (los productos) se ejecutaron a tiempo y dentro de los presupuestos, así como la medida en que proporcionan una relación calidad/precio adecuada para los Estados Miembros de la OEA. Para evaluar la eficiencia de los proyectos de la cartera, la evaluación se concentró en los elementos siguientes:

- La ejecución de acuerdo al calendario y el presupuesto establecidos:
 - Si los plazos entre la propuesta, la aprobación, el inicio y la terminación del proyecto fueron razonables y de acuerdo con el plan;
 - Grado de variación entre los hitos planeados versus los hitos ejecutados del proyecto; y
 - Grado de variación entre los presupuestos planeados y los presupuestos ejecutados del proyecto.
- La eficiencia y la relación calidad/precio:
 - Percepción de los Estados Miembros de la eficiencia; y
 - La relación calidad/precio de los proyectos.

Hallazgo 8: En términos generales, los proyectos fueron ejecutados dentro de los tiempos y presupuestos acordados. Sin embargo, el tiempo entre la aprobación, el inicio de la ejecución y la terminación de los proyectos fue demasiado largo en algunos casos.

De manera general, la cartera de proyectos se ejecutó de acuerdo al calendario establecido y respetando la asignación presupuestaria. La gran mayoría de los encuestados comentaron que la logística previa y la organización de los proyectos destinados a fortalecer la capacidad individual y organizacional reflejan buen grado de eficiencia.

A pesar del buen nivel de ejecución de la cartera, algunos proyectos sufrieron retrasos entre la aprobación, el inicio y las diferentes etapas de la ejecución. En el caso de la certificación del organismo electoral en Perú, los entrevistados subrayaron que pasaron dos años entre el momento en que el JNE solicitó apoyo a la Secretaría General para la certificación ISO en 2008 y la puesta en marcha del proyecto. Ellos

⁴⁰ OCDE-CAD, *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados* (París: 2002) página 21.

atribuyeron el retraso a la inflexibilidad de los procesos burocráticos, tanto de la Secretaría General como del JNE. La obtención de las firmas requeridas para iniciar el proyecto tomó mucho más tiempo de lo previsto, ya que la OEA no contaba inmediatamente con recursos disponibles. Aunque los proyectos orientados al fortalecimiento de la infraestructura técnica del TE de Panamá y el JNE de Perú (SPA-0718 y SPA-0918) lograron un buen nivel de eficiencia, ambos proyectos enfrentaron desafíos importantes; la calendarización original no fue óptima ya que los proyectos fueron realizados durante períodos electorales. Aun así, las dos organizaciones lograron completar la ejecución en un año. El personal de ambos organismos mencionaron que un año es muy poco para iniciar un cambio organizacional y principalmente un cambio de cultura. Sin embargo, los directores del TE de Panamá comentaron que la superposición del proceso electoral con el proceso de certificación, principalmente la capacitación del personal, permitió hacer el enlace entre la teoría (las normas y los nuevos procesos) y la práctica.

Hallazgo 9: Los proyectos que tienen por objetivo mejorar la infraestructura técnica a nivel organizacional (SPA-0718 y SPA-0918) tuvieron un mayor nivel de eficiencia que los orientados al fortalecimiento de capacidades a nivel individual y del entorno institucional.

Para ser eficaz, la asignación de los recursos de una cartera de proyectos debe estar adecuadamente equilibrada entre los diferentes tipos de intervenciones con el fin de asegurar el logro de los resultados previstos. En el Cuadro 4.1 se muestra el presupuesto total por proyecto, así como por nivel de capacitación según el tipo de fortalecimiento de la capacidad, tal como fue determinado en la metodología de la evaluación⁴¹. Se puede notar que cada nivel recibió un porcentaje diferente de los recursos del FEPO (Individual 35%, Organizacional 60% y Entorno institucional 5%).

Aunque la sostenibilidad de cada iniciativa depende, como se ha señalado anteriormente, de la voluntad política de cada país, el diseño de los proyectos debería tomar en cuenta la probabilidad de que exista tal voluntad política, realizar un análisis de riesgo y tomar medidas de mitigación del riesgo para sentar las bases de la sostenibilidad intrínseca de los proyectos. Es cierto que en el caso del proyecto SPA0714 la difusión de la legislación modelo mediante el sitio Web de la OEA, la cobertura de medios de comunicación, incluyendo la pieza de opinión del Secretario General, así como los diferentes reportes de las misiones de observación electoral de los últimos años, proporcionan un importante impulso para mantener el financiamiento de Partidos Políticos y Campañas Electorales en la agenda política de la región del Caribe. Por esta razón DECO, en asociación con IDEA Internacional, llevará a cabo dos foros de seguimiento en el 2012 en busca de un diálogo y consenso entre las partes interesadas, incluidos partidos políticos, autoridades electorales y expertos, para promover la transparencia en las prácticas democráticas de los Estados miembros y el desarrollo de medidas concretas para las aplicaciones de la legislación. Sin embargo, este tipo de iniciativas debería estar incluido en el diseño del proyecto para asegurar su sostenibilidad.

La información financiera proporcionada⁴² al equipo de evaluación solamente incluye las contribuciones del FEPO, es decir, no incluye otras contribuciones, lo que no permite conocer el costo total de cada producto y por ende de cada proyecto. Por ello, no es posible evaluar la eficiencia real para los diferentes proyectos, es decir el costo y tiempo requerido para producir cada producto. A modo de ejemplo, sabemos que una contribución de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional se realizó sobre la propuesta de SPA-0918, pero dicha cantidad no aparece en la lista de los montos junto a la contribución del FEPO asignados por objeto de gasto (véase el Cuadro 4.2). De la misma manera, la información

⁴¹ Los montos de la contribución del FEPO fueron tomados del documento SPAIN BY OBJ OF EXPENDITURE - AUG-11.pdf. A pesar de que se solicitó la información financiera completa, ello no se obtuvo.

⁴² SPAIN BY OBJ OF EXPENDITURE - AUG-11.pdf.

financiera omite donaciones listadas en el Informe de Progreso de la Ejecución del SPA-0713⁴³, donde se confirma que el proyecto también recibió US\$125,673 del Gobierno de Alemania y US\$12,000 de la Misión Permanente de Estados Unidos, además de la contribución del FEPO. Otro ejemplo serían las contribuciones en especie realizadas por el Instituto Federal Electoral de México como sede de las Jornadas, las cuales no están incluidas en la información financiera. Sin embargo, presentamos a continuación el ejercicio, basado en la contribución financiera del FEPO y los gastos previstos en el diseño de los proyectos (cifras incluidas en los Informes de Progreso en la Ejecución del Proyecto).

⁴³ Las contribuciones de otros donantes fueron tomados del Informe de Progreso en la Ejecución del Proyecto SPA0713 y el Informe de Terminación 01-2010.doc .

Cuadro 4.3 Montos de la contribución del FEPO asignados por objetos de gasto

Objeto de gasto	Individual		Organizacional					Entorno Institucional		
	SPA0713	SPA0810	SPA0624A	SPA0624B	SPA0712 ⁴⁴	SPA0718	SPA0918	SPA0714	TOTAL	% de la contribución total del FEPO
Salarios	\$103,685	\$232,843	\$0	\$10,422	\$72,748	\$0	\$0	\$0	\$83,170	21%
Documentos	\$11,655	\$8,833	\$54,993	\$13,638	\$0	\$959	\$0	\$0	\$69,590	4%
Contratos por resultado	\$107,491	\$55,476	\$22,627	\$67,970	\$63,500	\$419,700	\$87,649	\$23,792	\$685,238	42%
Viajes	\$17,793	\$77,610	\$56,890	\$43,192	\$38,884	\$46,693	\$14,803	\$54,696	\$255,158	17%
Equipos y suministros	\$4,025	\$9,934	\$1,680	\$1,776	\$23,884	\$6,826	\$0	\$602	\$34,768	2%
Otros costos	\$2,697	\$3,389	\$23,310	\$62	\$17	\$34,424	\$0	\$0	\$57,813	3%
Recuperación de costos indirectos	\$33,786	\$53,426	\$0	\$0	\$0	\$77,018	\$25,200	\$11,970	\$114,188	10%
Total por proyecto	\$281,132	\$441,511	\$159,500	\$137,060	\$199,033	\$585,620	\$127,652	\$91,060	\$2,022,568	100%
Total por categoría	\$722,643		\$1,208,865					\$91,060		
% de la contribución por nivel	35.7%		59.8%					4.5%		

⁴⁴ Los montos encontrados en este cuadro para el proyecto SPA-0712 representan los costos relacionados a la ejecución de los tres componentes (Guatemala, Bolivia y Paraguay). Bolivia y Paraguay no fueron parte de la evaluación.

Los proyectos que tienen por objetivo mejorar la infraestructura técnica a nivel organizacional (SPA-0718 y SPA-0918) tuvieron un mayor nivel de eficiencia que los otros, porque lograron mayor relación costo-calidad. Con un presupuesto previsto de US\$ 1,280,622 del cual US\$713,272 fue contribuido por el FEPO, éstos últimos lograron más que los resultados esperados⁴⁵. Las entrevistas con las partes interesadas en Washington y en Guatemala muestran que los otros tres proyectos a nivel organizacional (SPA0624A, SPA0624B y SPA0712) tienen resultados mixtos en cuanto a la relación costo-calidad. Un costo previsto de US\$ 892,873 fue planificado por la SG/OEA, del cual US\$ 495,593 fue obtenido del FEPO⁴⁶. Teniendo en cuenta los avances apuntados por estos tres proyectos, a priori esta asignación no parece ser problemática. Sin embargo, cuando se presenta en un contexto donde se considera que el nivel de resultados logrados más allá de los productos es insatisfactorio, la relación costo-calidad se ve significativamente afectada⁴⁷. Así, se puede dudar de la eficiencia con la cual este tipo de intervención fue ejecutado. Los dos proyectos orientados a la capacitación a nivel individual (SPA0713 y SPA0810) también tienen resultados mixtos debido a sus altos costos. Los documentos de proyectos señalan un costo previsto de US\$ 1,795,109 del cual el FEPO contribuyó US\$ 722,643⁴⁸. Como se describe en mayor detalle a continuación, ello nos lleva a cuestionar la selección del tipo de intervención y la asignación de los recursos para cada uno en términos de la relación calidad/precio de la inversión.

En consecuencia, un punto interesante a considerar es el costo relativo de la prestación de servicios de asistencia técnica a un país en comparación con el costo de la realización de un taller Interamericano o regional, como estaba programado en al menos algunos de los proyectos de la cartera. Este último es un ejercicio de alto costo, y una pregunta importante es en qué medida se justifica, es decir, cuál es su costo-beneficio. Uno de los problemas encontrados es la ausencia de seguimiento a los participantes capacitados con el fin de identificar los efectos directos de estas capacitaciones. Por ejemplo, podemos comparar los resultados de la realización del SPA-0713 Primera Jornada Interamericana Electoral (presupuesto previsto total de US\$ 563,643) con los del SPA-0718 Certificación del TE de Panamá (presupuesto previsto total de US\$ 689,902). El primero se categoriza como proyecto de capacitación a nivel individual e incluye un componente para lograr efectos directos importantes en los organismos electorales de los participantes. El proyecto logró algunos efectos directos a nivel de los organismos electorales, pero muy pocos debido al alto número de organismos que participaron, al nivel jerárquico intermedio de los participantes y a la alta tasa de rotación. En cambio, el SPA-0718 consistió en la capacitación del organismo electoral hacia la estandarización y el establecimiento de procesos de gestión en cuatro divisiones a nivel organizacional, acompañado de una capacitación de todo el personal de estas divisiones. Este proyecto logró resultados importantes a nivel de efectos directos, tanto previstos como no previstos. Asimismo, al comparar los proyectos de certificación de los procesos de gestión del TE de Panamá y del JNE de Perú con el proyecto SPA-0712, éste parece tener una relación costo-calidad baja.

⁴⁵ Los Documentos de Proyecto señalan que el costo total estimado del proyecto fue de alrededor de US\$689,902 para SPA-0718 y de US\$590,720 para SPA-0918. Por lo tanto, los costos reales de los proyectos pueden ser diferentes.

⁴⁶ Los Documentos de Proyecto señalan que el costo total estimado del proyecto fue de alrededor de US\$311,121 para SPA-0624A, de US\$194,360 para SPA-0624B y de US\$387,392 para SPA-0712. Por consiguiente, los costos reales de los proyectos pueden ser diferentes.

⁴⁷ En el caso del proyecto SPA-0712, es difícil analizar la relación costo-calidad del proyecto en su globalidad, ya que el equipo evaluador no tiene los costos previstos, real y el monto de la contribución del FEPO del componente ejecutado en Guatemala, el único que fue evaluado en el marco de esta evaluación. Sin embargo, se considera que el nivel de resultados logrados de este último, más allá de los productos, es insatisfactorio.

⁴⁸ Los Documentos de Proyecto señalan que el costo total estimado del proyecto fue de alrededor de US\$563,527 para el proyecto SPA-0713 y US\$1,231,582 para el proyecto SPA-0810 (este último monto también incluye el componente II que fue clasificado como fortalecimiento a nivel institucional en la sección 4.2 Eficacia). Por lo tanto, los costos reales de los proyectos pueden ser diferentes.

Aunque el Informe narrativo señala “que este proyecto se ejecutó con menos fondos de lo anticipado debido a ciertas reprogramaciones a las actividades y, consecuentemente, al presupuesto⁴⁹”, este último proporcionó al menos US\$ 199,033 (presupuesto previsto de US\$ 387,392) para priorizar las recomendaciones emanadas de las MOE en los tres países, elaborar los planes de trabajo, asesorar a los organismos beneficiarios para desempeñar los planes y elaborar perfiles de proyectos, cuando los datos muestran que en el caso de Guatemala, los resultados no se lograron. En estos casos, prestar atención a la consecución de resultados en cuanto a la elección del tipo de intervención con el presupuesto asignado, plantea la cuestión del costo-beneficio de algunos tipos de intervenciones elegidos.

En el caso del proyecto SPA-0714 Fortaleciendo la Reforma de Financiamiento Político y su Aplicación en las Américas, que constituye el único proyecto orientado al fortalecimiento de la capacidad a nivel institucional, se considera que el nivel de resultados logrados más allá de los productos es insatisfactorio, lo que afecta la relación costo-calidad. Este último no tuvo resultado más allá del desarrollo del modelo de legislación con un presupuesto previsto de aproximadamente US\$449,717 del cual US\$91,060 provino del FEPO⁵⁰. Este monto previsto parece alto para los resultados alcanzados. Como se explica en la Sección 4.2 de este informe, ningunos cambios parecen haber surgido en los países de los participantes a partir de la reunión de Kingston, donde se presentó el modelo de legislación.

Así, la asignación de los recursos para cada intervención de la cartera debe ser equilibrada entre las líneas de gastos con el fin de alcanzar los resultados previstos. Desgraciadamente, no es posible profundizar en el análisis, ya que el equipo de evaluación no tiene toda la información necesaria, es decir el costo total para cada producto. Sin embargo, podemos subrayar algunas observaciones que podrían representar inadecuaciones en la asignación de los recursos.

El Cuadro 4.1 muestra para los ocho proyectos los montos de la contribución del FEPO asignados para cada objeto de gasto y el porcentaje asignado a estos objetos de gasto. Una primera observación sería el alto porcentaje asignado en salarios (21%), en contratos por resultado (42%) y en viajes (17%) – un total de 80% de la contribución total del FEPO (no del costo total de la cartera, ya que estos montos no incluyen las contribuciones de otros donantes). Con tal división presupuestaria, se podría plantear dudas en cuanto a la relación costo-calidad de los diferentes tipos de intervenciones. De hecho, la conceptualización afectó la relación costo-calidad. Por ejemplo, los proyectos que se centraron en el fortalecimiento de la capacidad a nivel individual se ejecutaron principalmente tomando la forma de conferencias en las cuales los participantes fueron transportados y alojados aumentando así los costos de los proyectos (SPA-0713 y SPA 0810), y reduciendo la relación costo-calidad.

Por lo tanto, al comparar el nivel de resultados logrado de los proyectos de la cartera sobre la base de sus costos (previstos), ello sugiere que hay espacio para un mejoramiento de la relación calidad/precio, a fin de mejorar los resultados de los proyectos. La elección de los tipos de intervención de acuerdo con los objetivos establecidos, la conceptualización y el diseño de las iniciativas, así como los recursos y el seguimiento proporcionados por parte de la SG/OEA, influyen en la relación calidad/precio de la cartera y consecuentemente en la sostenibilidad de los proyectos.

⁴⁹ Informe Narrativo -FINAL v3.doc

⁵⁰ El Documentos de Proyecto señala que el costo total estimado del proyecto fue de alrededor de \$449,717. Subsecuentemente, el costo real del proyecto puede ser diferente.

4.4 Sostenibilidad

Hallazgo 10: La sostenibilidad de la mayoría de los proyectos es débil, ya que no existe un plan o estrategia, ni se han tomado medidas para asegurar el mantenimiento, financiamiento y utilización apropiada de los sistemas desarrollados e instalados más allá del final de la ejecución de los proyectos.

Como se señaló en la sección 4.2 Eficacia, la conceptualización de los proyectos focalizada en los productos significa que solamente algunas de las actividades de los proyectos bien diseñados están comenzando a fructificar. Además, la traducción de una mayor conciencia y capacidad en logros concretos y sostenibles es un proceso relativamente lento. Sin embargo, hay signos alentadores de que al menos algunos de los resultados de la cartera se mantendrán.

A nivel de fortalecimiento de capacidades individuales, los proyectos tuvieron muy poca sostenibilidad. En los casos de las Jornadas Interamericanas (SPA-0713 y el componente III de SPA-0810), muchos participantes no se acordaban siquiera de los diferentes temas tratados durante los talleres. Además, muchos de los participantes no pudieron ser contactados para la evaluación, ya que no trabajan más en el organismo electoral. La ausencia de seguimiento a los participantes por parte de la SG/OEA, aspecto éste que es vital en un programa de capacitación, así como la desilusión acerca del sistema de comunicación resultado del establecimiento del RIPE, también contribuyen a reducir las posibilidades de que los proyectos persistan en el tiempo. La sostenibilidad de estos proyectos y de los resultados esperados se ven socavadas.

Sin lugar a dudas, a nivel de fortalecimiento de capacidades organizacionales, uno de los factores clave de la sostenibilidad, fue la generación de un sentido de responsabilidad en la organización receptora, lo que aconteció en los proyectos SPA-0718 y SPA-0918. De hecho, la firma de consultoría Dabel responsabilizó a los jefes de cada división por el proceso de certificación. Cada división tenía su “campeón” para hacer avanzar la agenda en la organización, lo que resultó en un alto nivel de motivación por parte del personal. Las partes interesadas han asumido compromisos concretos para el mantenimiento de los proyectos más allá de la terminación de la ejecución. En el caso de SPA-0918, no queda claro aun, sin embargo, en qué medida estas raíces de sostenibilidad podrán mantenerse en el futuro. Por otro lado, los datos confirman la sostenibilidad de los proyectos que buscan el objetivo de institucionalizar las buenas prácticas y desarrollar la capacidad de la SG/OEA como agencia de cooperación (SPA-0624A y SPA-0624B), porque se reporta que la mayoría de las publicaciones son utilizadas por los actores y por la OEA en el marco electoral. Sin embargo, muchos de los funcionarios que fueron entrevistados no conocían de la existencia de las herramientas desarrolladas por la cartera de proyectos. En muchos casos, el diseño de los proyectos, así como los recursos disponibles, no promovió la sostenibilidad de los resultados. En estos casos, como SPA-0712, un apoyo adicional sigue siendo necesario para asegurar el logro y la institucionalización de los objetivos generales de estos proyectos.

A nivel de fortalecimiento de capacidades a nivel del entorno institucional, el proyecto SPA-0714 Fortalecimiento de la Reforma de Financiamiento Político y su Aplicación en las Américas no logró resultados inmediatos, y los efectos directos esperados del proyecto aún no se han materializado. En cuanto al componente II del proyecto SPA-0810 (educación cívica), se considera que el producto “Recomendaciones formuladas a las autoridades electorales de Guatemala y Costa Rica para el diseño y expansión de programas de educación cívica enfocada a la población juvenil” se logró parcialmente. En estos casos, el diseño de los proyectos, así como los recursos disponibles, no promovió la sostenibilidad de los resultados.

4.5 Gestión de los proyectos

4.5.1 Diseño de los proyectos

Hallazgo 11: La cartera de proyectos corresponde al tema electoral, que es central para la OEA. Sin embargo, en ausencia de una estrategia de intervención explícita, no es posible determinar en qué medida corresponden a las prioridades estratégicas de la Secretaría General.

La cartera de proyectos se corresponde con la Carta de la OEA que establece como uno de los propósitos esenciales de la organización “Promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención”, y entre los principios señala que “la solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa”. Además, es cónsono con los capítulos III y V de la Carta Democrática Interamericana, que reconocen la “celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo” y son “elementos esenciales de la democracia representativa” (Capítulo III). En el Capítulo V se reconocen las Misiones de Observación Electoral de la OEA como instrumentos de primordial importancia para garantizar procesos electorales libres y justos.

Asimismo, el Plan de Acción de Quebec, junto con las resoluciones AG/RES 2119 y AG/RES 2254 de la Asamblea General, enfatizan la importancia de la utilización de nuevas tecnologías “a fin de garantizar efectivamente la imparcialidad, prontitud e independencia” de los organismos electorales y la “cooperación hemisférica y el intercambio de experiencias en materia de legislación y tecnología.”⁵¹

A nivel macro, es claro que los objetivos de la cartera de proyectos están alineados con estos propósitos, principios y resoluciones. Sin embargo, la aplicación de dichos principios en la práctica requiere de una estrategia de intervención explícita, que clarifique los objetivos a corto, mediano y largo plazo de la OEA, y que permita establecer prioridades.

Ya que no existe una estrategia institucional oficial que identifique claramente los objetivos estratégicos de la Organización, el equipo evaluador no ha podido determinar la medida en que los proyectos implementados pueden corresponder a las prioridades estratégicas de la Organización.

Hallazgo 12: El diseño ad hoc de la cartera ofrece la posibilidad de obtener una gama más amplia de experiencias y una mayor adaptabilidad a las necesidades y contextos de los Estados miembros y de los beneficiarios. No obstante, en ausencia de una lógica de intervención clara y de instrucciones explícitas sobre cómo los proyectos contribuirán a ella, algunas decisiones claves sobre el diseño de la cartera tuvieron impacto en la medida en la cual los procesos electorales fueron fortalecidos.

La ausencia de una estrategia global con marco lógico o de resultados significó que el DECO no desarrolló criterios explícitos para decidir dónde ejecutar los proyectos, qué tipos de fortalecimiento de capacidades favorecer, o cuál beneficiario escoger para optimizar el alcance de los objetivos específicos del DECO y al mismo tiempo responder a los requerimientos de los Estados Miembros. Esto llevó a una cartera de proyectos con poca similitud entre las iniciativas. En este sentido, la carencia de la cartera de proyectos no permite sacar provecho de las fortalezas organizativas del DECO y de los beneficios de una acción concertada y enfocada, así como promover sinergias entre los proyectos con el fin de contribuir a la consecución de los impactos globales.

⁵¹ http://www.oas.org/es/sap/deco/electoral_mandatos.asp

Los datos de evaluación sugieren que la SG/OEA se hubiera beneficiado de una definición más clara de su lógica de intervención, del desarrollo de los resultados operativos, y del monitoreo de las contribuciones de estos últimos.

Teoría del cambio

Como ya se señaló en el Informe Inicial, la SG/OEA todavía no ha desarrollado una teoría general del cambio o cadena de resultados que haría explícitos los supuestos claves que subyacen a su trabajo de desarrollo de capacidades en el campo electoral. Sin embargo, las consultas realizadas a los miembros del personal de la OEA permitieron compartir sus expectativas sobre los resultados previstos para las intervenciones de la cartera de proyectos. Estas expectativas revelan una serie de supuestos que parecen haber guiado (implícitamente por causa de la ausencia de una estrategia global) por lo menos algunas iniciativas de la OEA.

La cartera de proyectos revisada para esta evaluación incluye el apoyo al fortalecimiento de la capacidad institucional de los organismos electorales en tres dimensiones:

- la profesionalización a través del desarrollo humano;
- la institucionalización de procesos y buenas prácticas y el seguimiento a las recomendaciones de las MOE; y
- el mejoramiento de la infraestructura técnica electoral.

Aunque son diferentes en sus contenidos, se puede ver que en última instancia, estos tres tipos de intervenciones contribuyen al mismo objetivo a largo plazo, a saber, el fortalecimiento de la capacidad de los procesos electorales en los Estados miembros. Esto, a su vez, contribuiría al objetivo corporativo de la OEA/DECO basado en los mandatos (véase el recuadro a la derecha).

Estos tipos de intervenciones también proporcionan una representación de las áreas, y las interdependencias, en las que la SG/OEA interviene para fortalecer la capacidad organizacional de los organismos electorales.

El desarrollo de una estrategia global basada en una teoría de cambio puede ser muy útil para prácticamente cualquier tipo de programa o estrategia y su evaluación. Si bien existen diferentes enfoques, las teorías de cambio en general describen las relaciones causales y los mecanismos que conectan los insumos a los productos, y a su vez a los efectos directos esperados de una iniciativa o un grupo de iniciativas, o el conjunto de creencias que subyacen a la acción. Esto ayuda a responder no sólo a la pregunta "¿funcionó dicha estrategia?", sino también a "¿por qué funcionó?" Esto puede ser

Buen diseño de cartera de proyectos debe asegurar o facilitar:

- Una amplia base de apoyo entre los beneficiarios y los actores
- Una contribución directa a los mandatos de la OEA, a la prioridades de los Estados miembros y a la estrategia del DECO
- Una rendición de cuentas a los donantes de los proyectos
- Una base sólida para el seguimiento de los proyectos (a través de línea de base de indicadores y el establecimiento de protocolos de monitoreo)
- Un marco para la evaluación periódica de los proyectos
- Una revisión constante de progreso y la adaptación de los proyectos a las cuestiones no previstas
- Un mecanismo de aprendizaje para la alimentación de las lecciones

Mandatos del DECO

- Convención Americana Sobre Derechos Humanos
- Declaración de Principios para la observación internacional de elecciones y código de conducta para observadores internacionales de elecciones
- Carta Democrática Interamericana
- Plan de Acción de la Tercera Cumbre de las Américas
- AG/RES. 2422 (XXXVIII-O/08) Promoción y fortalecimiento de la democracia: seguimiento de la Carta Democrática Interamericana
- AG/RES. 2428 (XXXVIII-O/08) Modernización y uso de las tecnologías electorales en el Hemisferio
- AG/RES 2254 (XXXVI-O/06) Modernización y uso de las Tecnologías Electorales en el Hemisferio
- AG/RES 2119 (XXXV-O/05) Promoción y Fortalecimiento de la Democracia

particularmente útil para las organizaciones que trabajan en el fortalecimiento de organizaciones, para planificar los mecanismos y momentos para la recopilación de datos y proporcionar los primeros indicios de eficacia sin tener que esperar a los fines o impactos a aparecer. También ayuda a las organizaciones que no están teniendo éxito más allá de la ejecución de productos para determinar la posible causa o razones (por ejemplo, los supuestos iniciales acerca de los factores causales están equivocados, las actividades no se llevaron a cabo correctamente, o si hubo factores externos fuera de su control).

Con el fin de desarrollar lo anterior en una teoría útil del cambio, el modelo debe proporcionar detalles sobre los mecanismos por los cuales la SG/OEA considera que sus estrategias causan cambios, describir las relaciones causales entre los componentes (que actualmente se encuentran implícitos) e incorporar las metas intermedias y últimas de esta obra (véase el Cuadro 4.3). La *cadena de resultados* es la secuencia causal de una intervención para el desarrollo que estipula la secuencia necesaria para lograr los objetivos deseados, comenzando con los insumos, pasando por las actividades y los productos, y culminando en el efecto directo, el impacto y la retroalimentación⁵².

Cuadro 4.4 Componentes de una teoría del cambio o cadena de resultados

Componente	Descripción ⁵³
Insumos	Recursos humanos, financieros y materiales empleados en una intervención para el desarrollo.
Actividades	Acciones emprendidas o labor realizada mediante las cuales se movilizan los insumos, como son los fondos, la asistencia técnica y otros tipos de recursos, para generar productos determinados.
Productos	Comprende los productos, los bienes de capital y los servicios que resultan de una intervención para el desarrollo; puede incluir también los cambios resultantes de la intervención que son pertinentes para el logro de los efectos directos.
Efecto directo	Los efectos probables o logrados, de corto y mediano plazo, de los productos de una intervención.
Impactos	Efectos de largo plazo positivos y negativos, primarios y secundarios, producidos directa o indirectamente por una intervención para el desarrollo, intencionalmente o no.

Ciertamente, la elección de los tipos de intervenciones para cada proyecto afecta la medida en que los resultados de cada proyecto se alcanzan. El proyecto SPA-0810 constituye un buen ejemplo de una cadena de resultados débil. Como lo hemos visto en la sección 4.2 Eficacia, el proyecto tiene los productos siguientes:

- 1) Recomendaciones formuladas a la Dirección Nacional Electoral de Argentina para facilitar el acceso de los partidos políticos al financiamiento público.
- 2) Recomendaciones formuladas a las autoridades electorales de Guatemala y Costa Rica para el diseño y expansión de programas de educación cívica enfocada a la población juvenil.
- 3) Aumento de la profesionalización de las autoridades electorales mediante la Segunda Jornada Interamericana Electoral, tanto como la expansión y mejoramiento de la RIPE (referirse a la sección sobre las Jornadas)⁵⁴.

⁵² OCDE/CAD, *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados* (París, 2006).

⁵³ *Ibid.* Véase también, Departamento de Planificación y Evaluación, Secretaría de Administración y Finanzas, *Project Management – Module on Project Design and the Use of the LFA*, November 2010, slide 18: “Results Chain (Logic Model)”.

⁵⁴ El tercer producto mencionado aquí puede haber sido el original especificado en el diseño, pero en el IPEP fue cambiado a: "Producto 3: Aumento del Nivel de profesionalización de las Autoridades Electorales Sobre la Administración y Organización de Procesos Electorales".

Normalmente, estos tres productos deberían resultar en efectos directos que a su vez contribuirían al logro del (de los) Fin(es)/Impacto(s) del proyecto. Sin embargo, dada la naturaleza diferente de los tres productos en términos de lugar, de beneficiarios, y de posibles cambios de comportamiento, es prácticamente imposible combinar éstos en un propósito común que represente los objetivos específicos esperados de cada uno. Conceptualizar estos últimos en el marco de un único proyecto implicaría el desarrollo de un propósito demasiado “grande” que no podría ser logrado con los recursos y tipo de intervención en cuestión. En otras palabras, el SPA-0810 en realidad debió ser dos o tres proyectos en lugar de uno.

Selección de los tipos de intervención y de los beneficiarios (Estados miembros / organismos electorales / personal)

Por supuesto, la teoría del cambio o cadena de resultados que subyace un proyecto es representada en gran parte en el diseño. En este sentido, la selección del tipo de intervención, como de los beneficiarios, es importante. Así, proyectos que se centran en el desarrollo de habilidades y capacidades individuales, organizacionales o sistémicas tienen niveles de resultados diferentes hacia un mismo objetivo de largo plazo. Un proyecto puede, en sí mismo, tener como propósito fortalecer la capacidad en estos tres niveles al mismo tiempo. Todo depende del diseño del proyecto y de su teoría implícita del cambio.

Tipo de intervención

Como se explica en la Sección 4.2 de este informe (Eficacia), algunos proyectos que no lograron resultados de manera concreta fueron criticados por los entrevistados y los encuestados con respecto al tipo de intervención elegido y cómo estos proyectos fueron diseñados. Un buen ejemplo serían las dos Jornadas Interamericanas que tienen como objetivo el desarrollo de capacidades humanas. Primero, entre los participantes no había claridad sobre la forma en que se habían identificado los temas, quienes no parecen haber estado al corriente de que los temas fueron decididos con base en la encuesta distribuida a los magistrados de los órganos electorales. Además, aunque las partes interesadas comentaron que las Jornadas constituyen el único modo de desarrollo profesional en el área electoral, este objetivo las pone en los resultados inmediatos (productos), tanto más cuanto que no hay conceptualización (al menos explícitamente) acerca de cómo esta capacitación se supone que se traduzca en un cambio organizacional duradero en las organizaciones beneficiarias. El análisis de los cuestionarios reveló que la mayoría de los participantes en las Jornadas las encontró muy relevantes, pero salvo en el caso de Costa Rica, no hubo seguimiento en sus propias organizaciones en cuanto a los proyectos que ellos presentaron. La ausencia de actividades de seguimiento a los participantes en el diseño del proyecto también contribuyó a la no realización de este cambio en los organismos electorales. Aunque los entrevistados y los encuestados citan varios aspectos del diseño de las Jornadas como que facilitaron el aprendizaje y la capacitación a nivel individual, el componente de elaboración de planes de proyecto para la aplicación de los conocimientos adquiridos tres meses después de finalizar las Jornadas, tuvo bajo nivel de eficacia.

De la misma manera, el diseño del proyecto SPA-0712 no es deficiente; sin embargo, la ausencia de evidencia que el proyecto fue diseñado para proporcionar el apoyo y los recursos en complemento al ejercicio de priorización de las recomendaciones y la elaboración de perfiles de proyectos, constituye una oportunidad desperdiciada. De acuerdo con las entrevistas a los funcionarios del Tribunal Supremo Electoral, a pesar de que las actividades de cada objetivo específico fueron relevantes hasta cierto punto, el diseño del proyecto fue orientado hacia el nivel de producto, limitando así el logro de resultados a nivel de efecto directo. Estos resultados mixtos cuestionan el tipo de intervención para lograr el Fin de fortalecer los procesos electorales.

Selección de los Beneficiarios

Así, también se plantea la cuestión de la selección de los participantes (a nivel individual), ya que funcionarios intermedios de permanencia incierta no suelen estar en posición para iniciar un cambio organizacional (resultado de la capacitación) que los ejecutivos de las mismas organizaciones podrían

liderar⁵⁵. Varias personas entrevistadas comentaron que la selección de los participantes en las Jornadas Interamericanas (SPA-0713) fue en este sentido problemática. Al menos en el caso de la II Jornada, se identificó una terna de tres funcionarios de cada organismo y ellos debían enviar su CV y antecedentes para que el DECO hiciera la selección. Mientras que el proceso de selección para las Jornadas indica que los participantes debieran ser funcionarios técnicos de un organismo electoral y que deben llevar con ellos un proyecto para ser analizado y mejorado en la Jornada con el fin potencial de aplicarlo en sus organizaciones de origen, algunos participantes fueron nombrados en el último minuto y no llevaron proyectos a la Jornada. Esto sugiere que el diseño de los mecanismos de selección no logró asegurar que los procesos de nominación de participantes en cada institución cumplieran plenamente con los requisitos. Además, varios participantes comentaron sobre la discrepancia de características y habilidades entre los participantes⁵⁶, lo que tuvo, al parecer de esas personas, una influencia negativa sobre la realización de los talleres. Otros comentaron que como son pocas las oportunidades de formación profesional que se ofrecen a los funcionarios electorales que trabajan en el tema electoral, cuando hay oportunidades, las invitaciones frecuentemente se envían con nombre y apellido. (Es decir, posiblemente sean los mismos magistrados o altos funcionarios que siempre se invitan.)

La selección de los beneficiarios (a nivel organizacional) también fue cuestionada en el caso del proyecto SPA-0918. Considerando un enfoque más holístico y una visión estratégica de las organizaciones electorales en el Perú, algunos funcionarios entrevistados cuestionaron la decisión de solamente financiar la certificación del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y no la de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) o la del Estado Civil (RENIEC).⁵⁷ Estas tres cumplen las funciones electorales en el país. En la opinión de los entrevistados, la certificación ISO como un proyecto de certificación, tanto del JNE y de la ONPE en conjunto, facilitaría un clima de trabajo cooperativo entre dichas organizaciones y aseguraría un efecto más amplio a nivel nacional.

La selección de los Estados Miembros generalmente estuvo basada en los requerimientos de éstos últimos que fueron beneficiarios, pero no fue guiada por una estrategia de intervención regional basada en criterios específicos. A lo largo de la evaluación, muchos de los entrevistados manifestaron el carácter *ad hoc* de la selección de los Estados beneficiarios y el hecho de que los países que recibieron el apoyo fueron principalmente aquellos que expresaron su necesidad con mayor fuerza. Además, algunas partes interesadas comentaron que el diseño de la cartera indicaría que la Secretaría General tiene poco control sobre los proyectos. Como agencia de cooperación que tiene sus propios procedimientos y cultura organizacional, la Secretaría General debe responder a las solicitudes de los Estados Miembros, lo cual orienta, en general, la selección de los países según la demanda. Sin embargo, no hay evidencia de que exista un proceso a nivel organizacional para seleccionar cuál Estado apoyar, sugerir contrapropuestas a las solicitudes con el fin de colocar una determinada intervención dentro de un plan estratégico, agregar valor a la intervención mediante la alineación de la intervención deseada con las capacidades, las fortalezas, las experiencias y los recursos de la Secretaría General. Ello proporcionaría la oportunidad de agregar los proyectos según los objetivos estratégicos perseguidos.

⁵⁵ El documento de proyecto menciona algunos criterios de focalización para la selección de los participantes, uno de los cuales era: “los participantes deberán ser empleados de alto nivel (senior) de los Tribunales Electorales, con un mínimo de cinco años de experiencia en temas electorales”. No hay evidencia que este criterio incluido en el diseño fue respetado en la ejecución. (SPA0713 ProDoc p. 17)

⁵⁶ Por ejemplo, dificultades en relación con la habilidad para manejar computadoras, dificultades con el idioma utilizado en la Jornada, etc.

⁵⁷ La OEA, como se ha señalado anteriormente, responde a solicitudes directas de los Estados miembros. En este caso RENIEC no solicitó tal cooperación y la respuesta a la solicitud de la ONPE está en espera de fondos. Sin embargo, desde el punto de vista técnico del diseño de los proyectos, la eficacia de este tipo de intervenciones sería mayor se hubiesen tomado en cuenta las ventajas de proporcionar el apoyo conjuntamente a todas las instituciones pertinentes.

Por ejemplo, el proyecto SPA-0718 fue muy demandado por el TE de Panamá y los Magistrados del TE establecieron contacto con la Secretaría General cuando se supo que los fondos a través de la Cooperación Española podrían estar disponibles para la certificación de las autoridades electorales. Se veía como una alternativa para recaudar fondos a través de una solicitud de presupuesto adicional del gobierno (el TE recibe la mayor parte de sus fondos a través de un decreto gubernamental) que tenía menos probabilidades de éxito y que, dicho sea de paso, coloca la independencia del TE en tela de juicio. Los pasos incluyeron:

- Contactar a la SG/OEA con el fin de conocer detalles acerca de los fondos
- Solicitud de fondos aceptados
- Proceso competitivo para contratar los consultores
- Desarrollo de la Agenda de actividades entre los consultores y el TE
- Inicio de los trabajos en noviembre 2008 hasta junio 2009

En cambio, el proyecto de certificación SPA-0918 se inició debido a una fuerte demanda por parte de Perú después del éxito de la iniciativa en Panamá.

En el caso de SPA-0624A y principalmente SPA-0624B, en los cuales el DECO fortaleció su propia capacidad organizacional para apoyar a los Estados Miembros en cuanto a las MOE, los países fueron seleccionados sobre una base de buenas prácticas. En estos casos, los beneficiarios inmediatos no son los países mismos, sino más bien la Secretaría General como organización. El proyecto-0624B fue un buen ejemplo. En primer lugar, se condujo una evaluación de la situación por medio de entrevistas usando la RED con el fin de realizar un análisis de los sistemas electorales a nivel de informática. Los países fueron seleccionados sobre el criterio que tenían buena base para recibir cooperación técnica.

Además, entre 2007 y 2008 el DECO hizo Misiones de Observación Electoral (MOE) en Bolivia (2008), Colombia (2007), Costa Rica (2007), Ecuador (2007 y 2008), Granada (2008), Guatemala (2007), Honduras (2008), Paraguay (2007 y 2008) y República Dominicana (2008)⁵⁸. De estos once MOE, tres recibieron seguimiento a través del proyecto SPA-0712: Guatemala (2007), Bolivia (2008) y Paraguay (2008). El documento de proyecto explica cómo estos últimos tres países fueron seleccionados: «Paraguay, Guatemala y Bolivia solicitaron, mediante notas verbales y comunicaciones directas, la importancia de recibir asistencia en el tema electoral de la OEA con el fin de mejorar sus sistemas electorales antes del próximo proceso electoral.⁵⁹». En el caso particular de las MOE, se ha identificado que, de las recomendaciones presentadas en los Informes Finales de la misiones, muy pocas son implementadas por la autoridad electoral⁶⁰. Incluso ocurre frecuentemente que, al regresar a observar la siguiente elección en un determinado país, muchas de las debilidades identificadas persisten. Ello es debido a que las autoridades electorales de los países seleccionados son organizaciones que no siempre han tenido la capacidad de hacer seguimiento a las recomendaciones formuladas por las MOE por falta de financiamiento, recursos humanos, o apoyo técnico. Esto constituye una posible oportunidad para establecer un proceso de selección en cuanto a cómo proporcionar seguimiento a las MOE, sobre la base de criterios como la capacidad del cuerpo electoral de que se trate (financiera y humana) y el tipo de cooperación técnica que se necesita.

Así, debido al carácter *ad hoc* y la ausencia de un plan estratégico de intervención del DECO, parte de la cartera de proyectos de cooperación refleja sistemáticamente las necesidades o demandas de los Estados beneficiarios, mientras que otra refleja una oferta por parte de la Secretaría General basada en temas relevantes para todos los Estados miembros. La medida en la cual la cartera tiene en cuenta las opiniones

⁵⁸ <http://www.oas.org/es/sap/deco/moe.asp>

⁵⁹ SPA-0712 Procdoc p 4

⁶⁰ SPA-0712 Procdoc p 4

y necesidades de los beneficiarios varía, así como el grado de participación de los usuarios de los proyectos en la etapa de diseño. Por consiguiente, el diseño de algunos de los proyectos parece ser un obstáculo para el cumplimiento de sus objetivos.

Matriz de marco lógico

Se incluyeron matrices de marco lógico en los documentos de proyecto de todos los proyectos evaluados. El marco lógico está definido como sigue:

“Herramienta que se utiliza para mejorar el diseño de las intervenciones, más frecuentemente a nivel del proyecto. Comprende la identificación de elementos estratégicos (insumos, productos, efectos, impacto) y sus relaciones causales, indicadores y los supuestos o riesgos que pueden influir en el éxito o el fracaso. De esa manera facilita la planeación, la ejecución y la evaluación de una intervención para el desarrollo”⁶¹.

Ello es un buen comienzo para definir la lógica fundamental de cada proyecto (cadena de resultados) así como para especificar los indicadores de resultados a nivel de productos, efectos directos, e impactos, así como los supuestos o riesgos en cada nivel. Además, facilita la aplicación del Informe de Progreso en la Ejecución de Proyecto (IPEP) que se aplica de acuerdo a los procedimientos establecidos por el Departamento de Planificación y Evaluación a los proyectos que reciben financiamiento.

Hallazgo 13: La OEA ha lanzado un proceso de transformación organizacional de Gestión para Resultados en el Desarrollo, que ha tenido un impacto favorable en la conceptualización de los proyectos de la cartera del FEPO

Acorde con las normas internacionales vigentes en la actualidad, la SG/OEA ha dado los primeros pasos importantes para comenzar a poner en marcha un proceso de adopción de la Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD), con el fin de estandarizar y armonizar sus procesos y procedimientos. En este sentido, el Departamento de Planificación y Evaluación (DPE) fue establecido en 2005 por la Secretaría General, con el fin de coordinar los procesos de planificación, control y evaluación de la Secretaría General, incluyendo las Subsecretarías, Departamentos y Oficinas que de ella dependan; desarrollar y administrar los instrumentos que permitan una gestión articulada de dichos procesos; gestionar la programación y el control presupuestario en coordinación con la Subsecretaría de Administración y Finanzas; y gestionar la información gerencial y las estadísticas institucionales necesarias para la toma de decisiones estratégicas. Por ello, el DPE utiliza metodologías de planificación y control, de evaluación de efectividad y de evaluación y seguimiento de proyectos. El Departamento actúa también como Secretaría Técnica de la Comisión de Evaluación de Proyectos, creada en el 2006⁶².

En particular, en el campo de evaluación de proyectos, el Departamento ha proporcionado servicios técnicos de secretaría a la Comisión de Evaluación de Proyectos (CEP), al establecer y poner en operación un grupo de trabajo de apoyo a la CEP, y ha procesado alrededor de 30 proyectos, en términos de su evaluación de pertinencia y relevancia, de acuerdo a los mandatos emanados de los cuerpos políticos.

Este proceso ha sido importante en términos de la cartera de proyectos financiados por el FEPO, ya que la SG/OEA ha tratado de implantar un mecanismo de monitoreo y evaluación dirigido por el DPE, para “dar un seguimiento más minucioso a las recomendaciones a los Estados miembros que surjan (de los proyectos) sobre como fortalecer sus sistemas y procesos electorales⁶³”.

⁶¹ OCDE, *op. cit.* y DPE, *op. cit.*, lámina 2.

⁶² Documento interno de la SG de la OEA, [http://www.oas.org/SGInfAnual/2006/Spanish/ag03217s-VIa_\(Secretario_General\).pdf](http://www.oas.org/SGInfAnual/2006/Spanish/ag03217s-VIa_(Secretario_General).pdf)

⁶³ Documento de Proyecto SPA0624A, p.27

Hallazgo 14: Aunque la mayoría de los proyectos están bien diseñados a nivel de actividades y productos, existe una variación considerable en cuanto a su precisión, así como en la especificación y la orientación de los efectos directos e impactos.

En contraste con lo que se puede observar en los documentos de proyecto donde se presenta una explicación clara, bien especificada y justificada de los aspectos claves de los proyectos, los marcos lógicos transmiten una *cadena de resultados* que no refleja dicha lógica causal. En el Anexo I se presenta un análisis detallado para los proyectos SPA-0810 y SPA-0918.

En cada marco lógico de la cartera de proyectos, la cadena causal adolece de plantear a la vez generalidades y saltos grandes desde el nivel de productos al de efectos directos (Propósito) e impactos (Fin). Por ejemplo, el proyecto Análisis Estratégico-Electoral en las Américas (SPA-0624A) que tiene como Fin (impacto) “Contribuir al fortalecimiento de los sistemas y procesos electorales en los países de la región” y como indicador a nivel de Fin “Continuidad y periodicidad en la celebración de elecciones en los 34 Estados miembros de acuerdo a los tiempos establecidos constitucionalmente” representa un salto demasiado grande para un proyecto que cuenta con US\$159,500 de recursos (para una publicación, tres talleres, tres foros y tres consultas). Además de que sería muy difícil establecer el vínculo entre efecto directo e impacto, el Fin o impacto en realidad debería estar “anclado” a un objetivo específico de un plan estratégico del DECO, pero éste no existe. Además, al no existir un plan estratégico, resulta difícil relacionar los varios proyectos que integran la cartera.

La gran mayoría de los productos y actividades están bien conceptualizados. Si bien se expresan como resultados obtenidos durante la ejecución (bienes y servicios producidos, sistemas o procesos instalados, o habilidades y capacidades adquiridas) la mayoría debería incluir un mayor nivel de detalle sobre los beneficiarios, así como sobre el tipo de habilidad que se adquiere en el área de competencias individuales y capacidades colectivas. Además, de la forma que están expresados algunos productos, serían más bien efectos directos (Propósito) ya que encierran cambios de comportamiento organizacional e individual de los beneficiarios en los cuales no tienen participación los que imparten la capacitación y no tienen previsto actividades de seguimiento por parte del DECO. Dichos resultados se encuentran en un nivel equivocado.

Hallazgo 15: En general, no se han aplicado sistemáticamente los principios y herramientas de la Gestión orientada a resultados. A pesar de la introducción de procesos de Gestión orientada a resultados, la mayoría de los proyectos no cuenta con indicadores bien especificados.

La especificación de indicadores es una de las actividades principales de un sistema de monitoreo y evaluación, dirige la recolección de los datos, el análisis y el reportaje de los resultados de un proyecto. En años recientes, la Secretaría General tomó una serie de medidas que constituyen un primer paso en la instalación de procesos necesarios para lograr institucionalizar la Gestión orientada a resultados. Otro elemento crítico necesario es la adopción de un plan estratégico que especifique, a través de indicadores, los resultados previstos para un período determinado, a los cuales cada proyecto o actividad de la Secretaría General (o del DECO) deberá contribuir. Sobre esta base, se establecería un sistema de monitoreo y evaluación, junto con un sistema de incentivos y rendición de cuentas de las diferentes unidades de la Secretaría General. En este sentido, el establecimiento del Comité de Evaluación de Proyectos, así como del Informe de Progreso en la Ejecución del Proyecto (IPEP) constituyen avances importantes, pero como se ha indicado anteriormente, sin plan estratégico no es posible “anclar” los proyectos de manera que cada uno contribuya a la consecución de un resultado bien definido y con indicadores y que dicha contribución sea clara y medible. El proceso continuo de medir el progreso hacia resultados explícitos a corto, mediano y largo plazo sigue siendo un desafío para la Secretaría General. En general, se evidencia una debilidad en la formulación de indicadores a todos los niveles que sugiere que se debe realizar un mayor esfuerzo de capacitación del personal al nivel departamental en indicadores de efectos directos y de productos. Para tener una rendición de cuentas completa que refleje el logro de la

cartera de proyectos, habría que analizar específicamente cuáles elementos específicos de la “capacidad instalada” de los OOEE serían fortalecidas a través de los productos de los proyectos, elaborar indicadores apropiados y evaluar los resultados correspondientes.

A nivel de productos y actividades

En general, los indicadores a nivel de productos cumplen los criterios CCT y especifican cuantitativamente los principales bienes y servicios que serán producidos durante el periodo de ejecución con los recursos del proyecto.

A nivel de Efectos directos

En general, los indicadores a nivel de efectos directos rara vez especifican cuantitativa y cualitativamente los efectos directos / cambios previstos durante, al final, o a corto plazo después de la ejecución del proyecto. Tampoco cumplen con los criterios CCT, ni incluyen al menos un indicador de efecto directo intermedio, que pueda ser observado durante el periodo de ejecución del proyecto.

Un buen ejemplo de los desafíos encontrados al nivel de efectos directos son los indicadores a nivel de Efecto directo (Propósito) del proyecto SPA-0712, que no están claros en el documento de proyecto. Sin embargo, en el IPEP de 04/09 dichos indicadores son los siguientes⁶⁵:

- Guatemala a) Elaborar programas de capacitación para los miembros de mesas en conjunto con la Unidad para la Capacitación y Divulgación Electoral del Tribunal Supremo Electoral (TSE); b) Asistir a la Unidad para la Capacitación y la Divulgación Electoral del TSE con el fin de realizar actividades de divulgación para la participación de las mujeres y de la población indígena en los procesos electorales.
- Bolivia: a) Elaborar normas y procedimientos electorales a fin de estandarizar y controlar la ejecución de actividades de las distintas dependencias electorales; b) Elaboración de normas relacionadas al control de calidad y almacenamiento/ resguardo del material electoral crítico.
- Paraguay estamos por definir áreas de trabajo.

Resulta evidente que estos no son indicadores, sino que se refieren más bien a Productos o Actividades. Los indicadores de Efecto directo de este proyecto deberían especificar exactamente cómo mejoró el desempeño del TSE de Guatemala, de la Corte Nacional Electoral (CNE) de Bolivia y del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) de Paraguay, y para cuándo (tiempo). En el Informe de Terminación, bajo “Resultados”, la referencia es únicamente a Productos. Para cumplir con los principios

El DPE lleva a cabo actividades de capacitación, tanto en la sede de la Secretaría General como en los Estados miembros. Entre los diversos materiales desarrollados por dicho Departamento se encuentran los criterios más comúnmente utilizados para el desarrollo de indicadores:

Focalizados (CCT):

Cantidad	¿cuánto(s)?
Calidad	¿de qué tipo?
Tiempo o plazo	Productos: ¿para cuándo? Efectos: ¿entre cuándo y cuándo?

[Población objetivo y Lugar – cuando sea pertinente.]

Objetivamente verificables: la información (datos) correspondiente debe estar disponible oportunamente.

Prácticos: tener el mínimo de indicadores requeridos para medir el logro de un resultado determinado y que sean útiles y asequibles para el monitoreo del proyecto.

Independientes: no hay relación de causalidad entre el indicador y el resultado correspondiente.

En el marco de la evaluación, los indicadores fueron evaluados utilizando los criterios arriba especificados⁶⁴.

⁶⁴ DPE, *op. cit.*, laminas 28-30.

⁶⁵ SPA0712 IPEP 04-09.doc. p4.

de la Gestión orientada a resultados, sería necesario formular uno o dos indicadores de desempeño mejorado de las tres organizaciones electorales, que se obtienen mediante la utilización de los Productos; además, por falta de líneas de base, es probable que sería necesario utilizar indicadores cualitativos en los que se obtendría opiniones acerca de si ha (y cuánto ha) mejorado el desempeño.

Otro ejemplo es el proyecto SPA-0624A que tiene como Propósito “Capacidades de las autoridades electorales de los Estados miembros y de la OEA, en su labor de observación electoral y post-electoral, fortalecidas,” y tiene los indicadores siguientes:

- “Al menos 2 países aplican algunas de las recomendaciones identificadas en el proceso de análisis a partir del segundo año después de haber iniciado el proyecto.”
- “Al menos 2 países invitan a la OEA a observar sus procesos electorales, o para brindar asistencia técnica a partir del segundo año después de haber iniciado el proyecto.”

Los encargados de la conceptualización de proyectos en la SG/OEA deberían entender que el Propósito representa la justificación del proyecto, y que si dicha justificación es una generalización acompañada de indicadores que no cumplen los criterios mínimos de cantidad, calidad, tiempo o plazo y línea de base, simplemente no se puede justificar la inversión de recursos. ¿Qué significa “aplican” y “algunas” en el primer indicador? ¿Qué significa “a partir del segundo año” en el segundo indicador? ¿Y “al menos 2 países” representaría un aumento (o cambio) de la demanda de servicios de observación electoral de la OEA?

A nivel de Impacto/Fin

En general, cuando los marcos lógicos incluyen indicadores de Impacto/Fin, estos últimos son demasiados amplios, no son verificables en términos de cantidad, calidad y tiempo (población objetivo y lugar cuando sea pertinente) y no tienen relación directa y específica con indicadores en los planes electorales nacionales, etc.

Podemos ilustrar lo anterior utilizando el indicador de Impacto/Fin del proyecto SPA-0713 como ejemplo. El Fin de este proyecto es “Contribuir a la profesionalización del servicio electoral y al fortalecimiento de los sistemas y procesos electorales de los países de la región”. El indicador para dicho Fin es “Autoridades electorales del hemisferio gozan de al menos 40% de confianza por parte del electorado dos años después de finalizado el proyecto”, lo cual se verificaría accediendo a sitios como *Latinobarómetro*. Un primer problema con el indicador es que no es medible y adecuado porque no tiene línea de base, de manera que no se puede determinar si 40% representa mejoramiento del nivel de confianza. El segundo problema es que el indicador se refiere a todos los países, cada uno de los cuales es afectado por un sinnúmero de factores importantes y el proyecto solamente cuenta con US\$564,000.

Línea de base

Como es bien sabido, una línea base proporciona información sobre el desempeño en un indicador a nivel de efectos (directo o impacto) al comienzo de (o inmediatamente antes de) una intervención⁶⁶. Esto permite obtener datos empíricos contra los cuales medir el avance hacia los resultados esperados. Por lo tanto, una consideración en la selección y la creación de indicadores es la disponibilidad de datos de referencia, que permiten hacer un seguimiento del rendimiento con respecto a una línea de base. El análisis de los marcos lógicos de la cartera de proyectos demuestra que los indicadores a nivel de Propósito generalmente no incluyen datos de la línea de base correspondiente requeridos para medir el cambio y no se han incluido planes para recoger dicha información al comienzo de la ejecución del proyecto. Esta ausencia de línea de base tiene un impacto sustancial sobre la implementación de un sistema de gestión por resultados y subsecuentemente el logro de los resultados esperados. Por otro lado, en la mayoría de los casos, los indicadores a nivel de Producto no requieren línea de base.

⁶⁶ Kusek y Rist, Manual Para gestores del Desarrollo. Diez Pasos hacia un Sistema de Seguimiento y evaluación basado en resultados, Banco Mundial, Washington D.C., 2005. p. 119.

Medios de verificación

Los medios de verificación para los indicadores en todos los niveles de resultados también representan un desafío en la aplicación sistemática de los principios y las herramientas de la Gestión orientada a los resultados. La revisión de los marcos lógicos reveló que en muchos casos, las fuentes de información están especificadas para cada indicador, pero no son suficientemente explícitos en lo que concierne dónde específicamente se puede encontrar la información, con qué frecuencia y cuáles son las fechas de disponibilidad para recoger el tipo de datos necesarios. Se refieren mayormente a la documentación generada por las actividades del proyecto.

Hallazgo 16: No hay evidencia de análisis de riesgo ni estrategias para su mitigación.

De manera general, los Supuestos de los proyectos no deben ser repetidos de un nivel a otro (excepto a nivel de Impacto/Fin/sostenibilidad) y deben ser colocados en el nivel apropiado:

- A nivel de Actividades se encuentran supuestos *operativos* para asegurar la entrega de los Productos del proyecto;
- A nivel de Productos se encuentran supuestos de *efectividad del proyecto* para lograr el Propósito del mismo;
- A nivel de Propósito/efectos directos se encuentran supuestos de *efectividad a nivel de sector/país*; y
- A nivel de Impacto(s)/Fin se encuentran supuestos para la *sostenibilidad*.

Los supuestos de los proyectos de la cartera, generalmente deberían reflejar los resultados de los análisis de involucrados y de problemas. También los Supuestos deben ser suficientemente precisos para que puedan ser monitoreados y gestionados (permiten la identificación de acciones apropiadas para evitar o mitigar sus efectos sobre los resultados de los proyectos). Sin embargo, las Actividades propuestas para aumentar la probabilidad de que los Supuestos ocurran no están especificadas claramente y no siempre se incluyen en Insumos/Actividades si es del caso en los diseños de los proyectos. Para ilustrar esto, podemos utilizar los supuestos del proyecto SPA-0712. A nivel de Impacto/Fin, el Supuesto es “No existen rupturas de mandatos constitucionales de manera que se siguen llevando a cabo procesos electorales de acuerdo a las normas y tiempos establecidos por la ley”. Sin embargo, en el informe narrativo final se indica lo que parece ser un riesgo importantísimo de las actividades auspiciadas por el DECO: “*En el caso particular de las Misiones de Observación Electoral de la OEA, se ha identificado que, de las recomendaciones presentadas en los Informes Finales de las MOEs/OEA muy pocas son implementadas por la autoridad electoral. Incluso ocurre frecuentemente que al regresar a observar la siguiente elección, muchas de las debilidades identificadas aún persisten*”, lo cual haría dudar de la sostenibilidad de los proyectos. El supuesto correspondiente incluido en el marco lógico: “Que existan recursos (humanos y tiempo) e interés de las autoridades electorales y de los países para implementar los planes de trabajo y perfiles de proyecto⁶⁷” es insuficiente, ya que se debería agregar “así como las recomendaciones de las MOEs” y reflejar la gestión de dicho supuesto en las actividades del proyecto.

Similar a lo anterior, partes interesadas en los proyectos SPA-0918 y SPA-0718 señalaron que la Secretaría General debió haber visitado el país y completado su diagnóstico propio de las entidades para evitar malentendidos y tener una visión holística de la naturaleza de lo que debía ser abordado. Tales diagnósticos no fueron incluidos como Actividades en los marcos lógicos.

⁶⁷ SPA0712 IPEP 04-09.doc. p.3.

Hallazgo 17: Aunque la ejecución de una evaluación formativa no se justificaría para todos los proyectos de asistencia técnica de pequeña escala, una realizada al conjunto de proyectos del DECO podría tener recomendaciones útiles para mejorar el desempeño de la cartera.

Como parte del análisis de la gestión de proyectos, sobre la base de los documentos de proyecto, vemos que el diseño de los proyectos no incluyó evaluaciones formativas a pequeña escala en ningún caso, con excepción del Informe Final Evaluación II Jornada Interamericana Electoral⁶⁸. Para los proyectos de corta duración o con objetivos limitados, tales evaluaciones formativas no serían una necesidad. Sin embargo, para los proyectos de mayor duración (especialmente los proyectos a ser continuados) una evaluación analizaría las maneras en que se ejecutan los proyectos. También examinaría si la lógica de funcionamiento corresponde a las operaciones reales e identificaría las consecuencias (inmediatas) de la ejecución. Por lo tanto, permitiría la identificación de las actividades que parecen estar funcionando bien y las que no están y se harían recomendaciones para mejorar el desempeño de ésta últimas.

Para proyectos más grandes, tales como los de la certificación de los procesos electorales (SPA-0718 y SPA-0918) una evaluación sistemática habría encontrado problemas en la ejecución, como el hecho de que la certificación del tribunal en el Perú tendría más sentido si se hubiera incluido también la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

Hallazgo 18: Las prácticas de gestión de la OEA no proveen información suficiente para la buena aplicación de un sistema de monitoreo del avance general de las iniciativas.

La revisión de los documentos muestra evidencia de que poca información para los gerentes de proyecto y las contrapartes sobre avances y/o lecciones aprendidas alimenta la toma de decisiones y el aprendizaje continuo. Parece que las prácticas de rendición de cuentas se centran principalmente en las cuentas financieras internas, y no realmente en el desempeño de los proyectos. Esto es problemático porque los problemas / obstáculos no son identificados en el camino y, por lo tanto, tienden a acumularse. También afecta la transparencia de la gestión de proyectos, ya que las partes interesadas no tienen forma real de conocer la verdadera situación de ejecución del proyecto.

En buenas prácticas, un sistema de monitoreo bien establecido asegura: a) tener una buena apreciación del desempeño de las actividades en curso para que el aprendizaje y el mejoramiento a través de ajustes pueda ocurrir, b) responsabilizar a los gerentes de proyecto por la realización de las actividades y la aplicación de las recomendaciones de ajuste, y c) demostrar el grado en que las actividades del proyecto han tenido o tendrán éxito.

4.6 Administración

Hallazgo 19: El sistema administrativo en la OEA se caracteriza por responsabilidad centralizada de la ejecución.

La evaluación de la cartera dio la oportunidad para evaluar la gestión de la cartera entre los diferentes actores de la OEA, las funciones y responsabilidades que cada uno asumió, y la calidad de las líneas de comunicación y de rendición de cuentas.

Los datos de la evaluación muestran que las Oficinas en los Estados Miembros principalmente actuaron como coordinadores, jugando un papel logístico y de organización para servir a los diversos proyectos, en lugar de apoyar, en la medida en que sus recursos (reconocidamente limitados) lo permiten, la supervisión de los proyectos en coordinación directa con los organismos ejecutores locales y las respectivas secretarías o departamentos de la sede, como lo indica la Oficina de Coordinación de las Oficinas de la

⁶⁸ Informe final Evaluación II Jornadas OEA México.pdf

Secretaría General en los Estados Miembros (véase el recuadro a la derecha). De hecho, el único papel de las Oficinas fue ser parte del diálogo político al inicio de los proyectos.

Esta situación plantea una cuestión clave de estructura organizativa y ejecución que se refleja en la segregación de funciones y responsabilidades entre las diversas secretarías, departamentos y oficinas en los Estados Miembros y la realidad operativa de la administración y gestión de los proyectos.

Esta realidad operativa tiende a obstaculizar la eficiencia y la calidad general de la administración y de la gestión de los proyectos. De hecho, todas las Oficinas visitadas comentaron que no se usaron los recursos ni las capacidades

disponibles localmente (aunque la dotación de personal de las Oficinas es mínima), salvo en casos excepcionales, en la supervisión de los diferentes proyectos⁷⁰. Así, la OEA y los beneficiarios no aprovechan con alguna sistematicidad las Oficinas en los Estados Miembros a partir de la fase de diseño hasta la fase final. Creemos que un mayor grado de colaboración entre los administradores en Washington y las Oficinas:

- Contribuiría a mejorar la calidad del diseño (elección del tipo de intervención);
- Contribuiría a mejorar la gestión y administración de los proyectos;
- Contribuiría a mejorar la comunicación entre los diferentes involucrados;
- Promovería la resolución de problemas; y
- Facilitaría el seguimiento y la evaluación y, posteriormente, la calidad de la rendición de cuentas.

Hallazgo 20: Hay evidencia de lagunas organizativas en cuanto a una cultura de gestión de proyectos que obstaculiza la calidad general de la cartera.

Las entrevistas con los encargados de proyecto y las partes interesadas no plantearon ningún asunto o problema importante en cuanto a la administración y la separación de funciones, excepto los cambios de personal durante la ejecución de dos proyectos (SPA-0624A y 0624B-SPA). Los datos de las entrevistas con los encargados de proyecto muestran que en general, las funciones y responsabilidades han sido relativamente claras para y entre todos. Sin embargo, las entrevistas y la revisión de la documentación sugieren que existen aun retos en el establecimiento de una cultura de gestión de proyectos clara dentro de

Las funciones y responsabilidades de las Oficinas de la Secretaría General en los Estados miembros⁶⁹.

[...] Las Oficinas de los Estados Miembros representan a la Secretaría General de la OEA en todo el Hemisferio Occidental y son responsables de la ejecución de los mandatos de la Organización en los Estados Miembros y de supervisar los proyectos en coordinación directa con los organismos ejecutores locales y las respectivas secretarías o departamentos de la sede. Entre las funciones principales de nuestras Oficinas corresponde señalar las siguientes: a) el apoyo a los programas y actividades de cooperación técnica; b) la promoción de la democracia y los derechos humanos; c) el apoyo a los programas sobre seguridad multidimensional, y d) el fomento del programa de becas de la OEA. [...]

Las Oficinas de la SG en los Estados Miembros brindan apoyo a uno de los pilares principales de la OEA mediante la participación en las actividades de cooperación técnica en los Estados Miembros. La mayoría de las Oficinas son eficaces en la detección de las necesidades de cooperación técnica en su diálogo permanente con las autoridades gubernamentales y otros interesados, lo cual es compartido con la sede para preparar respuestas específicas, de acuerdo con los mandatos de la OEA.

⁶⁹ www.oas.org/es/acerca/offices.asp

⁷⁰ La función de supervisión de proyectos abarca varios aspectos, uno de los cuales es el monitoreo o seguimiento de los mismos. Posiblemente, dada la escasez de recursos de las Oficinas de la Secretaría General en los Estados Miembros así como la diversidad de áreas en las cuales la Secretaría General tiene proyectos de asistencia técnica, la intención fue que éstas participen en la supervisión de los proyectos.

la SG/OEA. Como se demostró en la sección anterior, el tipo de gestión aplicado por el DECO no cumple cabalmente con los procesos, procedimientos y herramientas de la gestión por resultados. Como consecuencia de las lagunas existentes es que cada administrador o encargado de proyecto se ve responsabilizado de aplicar, a su mejor capacidad y experiencia, los principios y herramientas de gestión. Las discrepancias entre los documentos de proyecto y los informes confirman esta observación. Surge así una necesidad de armonizar la capacidad de la organización en la gestión por resultados, sus principios y herramientas, así como mejorar su capacidad en seguimiento y evaluación. En otras palabras, el análisis muestra que la calidad de la gestión y del diseño varía enormemente entre los proyectos, dependiendo de las capacidades individuales.

Otro punto notable es la necesidad de mejorar la calidad de la rendición de cuentas interna y externa. Aunque las herramientas, incluyendo los Informes de Progreso en la Ejecución del Proyecto (IPEP) y de la plantilla de informe narrativo están establecidos y son utilizados, la mayoría de los documentos entregados al equipo de evaluación estaban incompletos y no proporcionaban la información necesaria para tener una rendición de cuentas en buen estado. Aunque la información proporcionada en estos documentos sobre las actividades y los productos es en general de buena calidad, no da cuenta sobre los resultados más allá de los productos. Así, las herramientas no se utilizan como herramientas de gestión, de seguimiento y de evaluación. La entrevista con el donante de la cartera también confirmó esta información.

Por último, estas entrevistas también hicieron resaltar, además de algunos problemas menores de comunicación, un aspecto importante del modelo de gestión adoptado por la Secretaría General en la ejecución general de los proyectos. Este aspecto es la subcontratación, que ha influido en los resultados de manera positiva y también negativa. La subcontratación de actividades claves a recursos externos en primer lugar influyó en el diseño y, en un segundo paso, en la gestión de estos proyectos. En el caso de los proyectos SPA 0718 y SPA 0918, el diseño, la gestión e incluso la rendición de cuentas para la certificación de los organismos electorales beneficiarios, fueron externalizados a Dabel, la firma consultora. Los directores de los departamentos de ambas organizaciones beneficiarias subrayaron la presencia débil de la Secretaría General en estas etapas claves de los proyectos. Además, tanto Dabel como los beneficiarios mencionaron que la Secretaría General debería involucrarse en la ejecución más allá del diálogo político y el cierre de los proyectos, y participar en diversas etapas de la gestión de los proyectos. Los datos de la evaluación muestran que, por una parte, era pertinente la subcontratación de una firma experta en el desarrollo de sistema de gestión de calidad bajo la norma ISO, ya que ello permitió lograr buen nivel de resultados. Sin embargo, la cara opuesta de la medalla es que la Secretaría General tuvo la oportunidad de mejorar su credibilidad como organismo de cooperación directamente con los Estados miembros e indirectamente a través de la influencia de ambos proyectos. Sin embargo, no se aprovechó plenamente la oportunidad simultánea de beneficiarse del aprendizaje de la aplicación de dicho proceso e institucionalizar esta práctica para el desarrollo de sus propias capacidades. Esto se debe muy particularmente al haberse retirado del proceso de gestión a nivel de las organizaciones receptoras (al menos al no tener una presencia más constante y visible en este elemento de los proyectos).

5. Conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones

5.1 Perspectiva general

En esta sección final del informe se reformulan los hallazgos claves de la evaluación como conclusiones generales, y se esbozan las principales lecciones aprendidas de la experiencia de la cartera. También, con base en los hallazgos, se proporciona una serie de recomendaciones hacia el futuro para la Secretaría General/DECO, con implicaciones directas para las demás partes interesadas, en particular el FEPO.

5.2 Conclusiones

Contexto y Relevancia

En general, la evaluación de los proyectos dirigidos al fortalecimiento de los sistemas electorales de los Estados miembros es positiva con respecto a su contexto, relevancia y pertinencia, especialmente a la luz de la Carta Democrática Interamericana (DCI) y el discurso renovado del fortalecimiento de la democracia en la región⁷¹. La evaluación también es positiva con respecto a la capacidad de trabajar en el área electoral, promovida entre el personal operativo. Además, en la evaluación se observó que la mayoría de los grupos de interés consultados ven a la OEA como actor principal que contribuye significativamente al fortalecimiento de los sistemas electorales en la región, gracias a su función de observación electoral y su papel de asistencia a lo largo de las tres etapas del ciclo electoral, lo que definitivamente constituye una ventaja comparativa.

Desempeño de la cartera

Si los efectos de la cartera de proyectos financiados por el FEPO no contribuyeron sistemáticamente a cambios duraderos en los sistemas electorales, algunos proyectos parecen haber logrado alto nivel de eficacia y eficiencia promoviendo así la sostenibilidad de estas intervenciones. Si bien la ejecución de la cartera ha contribuido a aumentar la utilización de herramientas, de manera de fomentar el establecimiento de una cultura de diseño y gestión orientada a resultados, el diseño mismo de la cartera no fue totalmente relevante y apropiado dados sus objetivos básicos. Este último incluyó elementos innovadores, como el fortalecimiento de la capacidad organizacional de los organismos electorales, a través de la certificación de los procesos de gestión y una fuerte dependencia en el "desarrollo profesional". Sin embargo, en la evaluación se señalaron cuestiones que limitaron la capacidad de la cartera de desarrollar todo su potencial, especialmente la ausencia de una estrategia global, los diseños débiles, la falta de seguimiento sistemático y la inadecuación de la rendición de cuentas de los resultados generales y específicos. Aunque la SG/OEA ha dado un paso hacia el establecimiento de dicha cultura de resultados, aún queda mucho por hacer para lograr manejar sus programas y proyectos en general según una gestión orientada a resultados.

⁷¹ En Valparaíso, Chile del 2 al 4 de septiembre del 2011, los miembros del Consejo Permanente aludieron, en su mayoría, a las intervenciones de sus respectivos cancilleres durante el evento conmemorativo del 10º Aniversario de la CDI y Renovación del Compromiso de las Américas con la Democracia. En cuanto a las recomendaciones, los delegados expresaron la importancia de fortalecer la labor preventiva que se pudiera realizar a través de la OEA, asignar facultades más amplias al Secretario General en el marco del multilateralismo moderno; avanzar en el fortalecimiento de la democracia mediante acciones concretas, y privilegiar la prevención antes que los aspectos punitivos. Igualmente resaltaron que la promoción de una cultura democrática y de una educación para la democracia, ayudarían a ampliar la transparencia, la participación y la inclusión social. (Véase el sitio http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-968/11)

5.3 Lecciones aprendidas

Una iniciativa compleja tiene mayor probabilidad de producir amplios conocimientos aplicables y evidencias, si se concibe como un todo global, con resultados claramente definidos a nivel de cartera.

La cartera de proyectos en sí no tuvo un marco global explícito de resultados por lo cual no se articuló de forma específica el tipo de cambios que se estaba tratando de promover al interior de los organismos electorales y de la OEA, cómo estos cambios podrían contribuir a los beneficios previstos de largo plazo para los procesos electorales en cada país, y cómo los diferentes enfoques de fortalecimiento de la capacidad (tipos de intervenciones) de parte de la SG/OEA contribuirían a estos objetivos generales.

Entre las principales limitaciones que impiden a los organismos electorales fortalecer sus procesos electorales está la falta de conocimientos técnicos y de financiación, no una falta de voluntad.

Esta lección tiene implicaciones para la OEA. El desafío no es de capacitar al personal operativo de los organismos electorales o convencerlos de la importancia de fortalecer los procesos electorales, sino de generar un entorno propicio para la implementación y la puesta en práctica de nuevas capacidades, proporcionando el apoyo técnico pertinente.

Un enfoque basado en la demanda (de los Estados miembros hacia la OEA) probablemente resultaría en una obra significativa en el área del fortalecimiento de los procesos electorales. Para asegurar un cambio organizacional sostenible en los Estados miembros, sin embargo, este enfoque debe ser complementado por medidas estratégicas por parte de la OEA (de la OEA hacia los Estados miembros).

La fuerza clave del enfoque basado en la demanda hacia la OEA fue la capacidad de responder a las necesidades muy específicas de los Estados miembros adaptando las acciones con el fin de fortalecer los procesos electorales según los diferentes contextos. Sin embargo, la experiencia de la OEA reveló la necesidad de una estrategia global de intervención y direcciones para obtener beneficios más amplios del aprendizaje y del cambio en el área electoral.

La capacidad organizacional es más que la suma de los conocimientos y habilidades de cada persona que trabaja en una organización.

Un enfoque de fortalecimiento de la capacidad centrándose solamente en las competencias individuales es eficaz para fortalecer parcialmente la capacidad organizacional. La SG/OEA ha aumentado la capacidad del individuo dentro de los organismos electorales, en particular con respecto a su conocimiento y apreciación de las funciones específicas electorales relacionadas con su trabajo. El énfasis del personal operativo fue de ocuparse de algunas dimensiones importantes de la capacidad organizacional de los organismos electorales. No obstante, tuvo poco efecto sobre los cambios de capacidades individuales en los organismos electorales (por ejemplo, a través de las Jornadas Interamericanas Electorales). Para lograr tal cambio, la OEA tendría que capacitar a la masa crítica (la mayoría de los funcionarios, como sucedió en los proyectos de la certificación de los procesos de gestión de los organismos electorales de Panamá y Perú) de un OE para que tenga un impacto real sobre la capacidad organizacional.

5.4 Recomendaciones

Introducción

Mientras que la evaluación fue mayormente balance de la situación, se pidió al equipo de evaluación que desarrollara recomendaciones con visión al futuro para informar a la SG/OEA y su labor en materia de fortalecimiento de los procesos electorales en los Estados miembros. Por consiguiente, se han clasificado las recomendaciones en dos áreas:

- 1) Las recomendaciones estratégicas; y
- 2) El diseño y gestión de proyectos futuros.

La sección de recomendaciones está basada en una revisión de los documentos y de las entrevistas claves con el personal de la SG/OEA, así como de los beneficiarios, por lo que presenta ideas actuales sobre lo que deberían ser orientaciones futuras. Así, las recomendaciones apoyan o complementan algunas de las orientaciones básicas descritas en dichas entrevistas, pero se basan en los hallazgos de la evaluación.

5.4.1 Las recomendaciones estratégicas

Recomendación 1: El DECO/OEA debería desarrollar un plan estratégico global para “anclar” la cartera de proyectos a una visión más amplia pero a la vez más específica de la OEA y crear una estructura organizativa que facilite la aplicación de dicho plan a través de coordinación y colaboración continua. (Esta recomendación está basada en los hallazgos 11 y 12.)

Con el fin de establecer el plan estratégico, se recomienda en primer lugar que los requerimientos de los Estados miembros con respecto a la asistencia electoral se establezcan, basados en el espectro bien establecido del ciclo electoral (el periodo pre-electoral, la duración oficial del periodo electoral, y el periodo post-electoral). Los organismos de gestión electoral de los Estados miembros son ideales para este propósito. Otra fuente de información consistiría en las observaciones y las recomendaciones de los grupos creíbles de observadores nacionales en las elecciones anteriores, así como los de las misiones de observación internacional, como las organizadas por la OEA y la Unión Europea. Otra fuente sería informes de prensa sobre los problemas que ocurrieron, así como la revisión de las quejas de los votantes, los candidatos y los partidos políticos. Así, sería posible extraer los perfiles específicos de cada Estado miembro y de dichos perfiles establecer una jerarquía de necesidades y un menú de servicios que podría ofrecerse a los organismos electorales de los Estados miembros en un periodo determinado. Una cartera de programas y/o proyectos podría ser organizada sobre la base de las necesidades específicas del organismo electoral y los intereses comunes a los Estados miembros.

A fin de promover la anuencia política a dicho plan estratégico, se debería además establecer un Consejo Asesor al Secretario de Asuntos Políticos, que incluya al Director del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral en calidad de Secretario Técnico. Lo ideal sería que dicho Consejo esté compuesto de ocho a diez miembros, la mitad de los cuales serían oficiales de nivel superior o ejecutivo de los organismos electorales líderes y creíbles (México, Panamá, etc.), y la otra mitad estaría integrado por distinguidos ex Presidentes/altos ejecutivos de los organismos electorales y por los principales miembros de la academia que tienen antecedentes e interés expresado en materia electoral y democrática. Se reunirían en persona una vez al año y por medios virtuales cada trimestre y en casos especiales.

Recomendación 2: El DECO debería continuar su papel en el área electoral mediante una composición de la cartera similar a la financiada por el FEPO. (Esta recomendación está basada en los hallazgos 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9 y 12.)

Desde un punto de vista estrictamente basado en la eficacia y eficiencia de los proyectos de esta cartera, se podría pensar que sólo los proyectos diseñados para fortalecer la capacidad organizacional de los organismos electorales deben ser promovidos en la futura composición de la cartera de la OEA. Sin embargo, el análisis del diseño muestra que los tipos de intervenciones seleccionados tienen potencial y serían capaces de alcanzar resultados con buen nivel de eficiencia y eficacia mediante adaptaciones en el diseño y colocándolos en una estrategia global con un marco lógico o de resultados. También se considera que la OEA debería mantener y concentrar su acción en las etapas del ciclo electoral y principalmente en las etapas pre-electoral y post-electoral donde las otras organizaciones no están activas.

Esto debería realizarse con base en un proceso a nivel organizacional para seleccionar cuál beneficiario apoyar, sugerir contrapropuestas a las solicitudes con el fin de colocar una determinada intervención dentro del plan estratégico, y agregar valor a la intervención mediante la alineación de la intervención deseada con las capacidades, las fortalezas, las experiencias y los recursos de la Secretaría General. Ello proporcionaría la oportunidad de agregar los proyectos según los objetivos estratégicos perseguidos.

Recomendación 3: A fin de mejorar su eficacia, el DECO debería focalizar las actividades de capacitación hacia tres niveles clave del personal y ejecutivos de los Organismos Electorales. (Esta recomendación está basada en los hallazgos 2, 3, 5, 6, 7 y 9.)

El primer nivel apuntaría a la Gerencia superior y a los miembros de los directorios de los Organismos Electorales. Una capacitación diseñada para satisfacer sus necesidades específicas que incluya cuestiones tales como la historia y la filosofía de la democracia, los distintos modelos de los sistemas representativos, las estructuras organizativas, los principios y sistemas de gestión y de rendición de cuentas, los partidos políticos y el financiamiento de las campañas, los procesos de auditoría, las relaciones con el gobierno, los partidos políticos y su financiamiento, la sociedad civil, el público en general, los medios de comunicación, los registros de electores y la informatización, ya que ésta se aplica en general a la gestión electoral⁷². El segundo nivel apuntaría a las necesidades de los puestos de gestión intermedios en los organismos electorales. Este tipo de capacitación consistiría típicamente de un curso-taller de dos semanas de duración y podría ofrecerse con mayor frecuencia que la del primer nivel, ya que habría un mayor número de asistentes posibles, especialmente si también se incluye a funcionarios locales y estatales, y la naturaleza permanente (no cíclica) de los nombramientos en este nivel jerárquico⁷³. El tercer nivel consistiría esencialmente en asistencia, para países específicos, proporcionada a un organismo electoral siguiendo una solicitud en un tema determinado, ya sea a través del personal propio del DECO o por medio de un grupo de expertos de reconocido prestigio. Si fuera por medio de un grupo de expertos, el mismo sería constituido y mantenido por el DECO e incluiría los expertos cuyos servicios se ofrecen

⁷² Lo ideal sería que anteriores presidentes y ejecutivos del organismo electoral, quienes han servido con distinción, formen parte del grupo de presentadores y que estén dispuestos a hacer presentaciones sobre casos reales que presentan mayores problemas y/o temas que tuvieron que afrontar durante sus mandatos con el fin de estimular el debate entre los participantes. También habría presentaciones sobre los aspectos más prácticos de la gestión de las elecciones, como el día de las elecciones, así como los problemas concomitantes, el contenido del sitio web, la gestión y la transmisión en tiempo real de los resultados. Una parte importante del plan de capacitación se encargaría de sistemas formales/legales de gestión de quejas y los sistemas de justicia electoral en general.

⁷³ La capacitación cubriría las mismas áreas como las del nivel superior, pero el énfasis podría variar significativamente, con menos tiempo dedicado a los aspectos teóricos de las elecciones, y más en los aspectos prácticos y la resolución de problemas.

"pro bono público", así como Contratos por resultados (CPR) para consultores profesionales⁷⁴. Además, cada participante en las actividades de capacitación debería ser evaluado sistemáticamente antes y después de la capacitación, y monitoreado de cerca para ver hasta qué punto ha sido capaz de utilizar las habilidades / conocimientos obtenidos, como lo sugiere Kirkpatrick en su modelo.

Recomendación 4: Para aumentar las sinergias regionales entre iniciativas de desarrollo de capacidades electorales, la SG/OEA debería completar el desarrollo de una estrategia de colaboración explícita. (Esta recomendación está basada en los hallazgos 1, 2, 3, 4, 5 y 6.)

Una estrategia de asociación entre países podría ayudar a la SG/OEA a: (i) establecer los principales objetivos que el DECO está llevando a cabo con cada pareja o pequeño grupo de países actual o potencial; (ii) establecer los criterios para identificar y/o buscar oportunidades potenciales de asociación; y (iii) medir el progreso de los resultados de los socios, de manera de fortalecer aún más a la OEA en la gestión orientada a resultados.

Más allá de sus deliberaciones en relación con los socios externos, el DECO, en consulta con otros Departamentos de la Organización, también debería explorar las oportunidades para fortalecer la colaboración con las regiones y las redes de la SG/OEA. Ello debería incluir la exploración de oportunidades prácticas (por ejemplo, incrementando los esfuerzos para integrar las dimensiones de la gestión orientada a resultados para el personal). Además, la SG/OEA debería continuar su trabajo con países como México y Jamaica, considerándolos más socios y no tanto beneficiarios.

Recomendación 5: DECO debería tener un plan comunicaciones y divulgación. (Esta recomendación está basada en los hallazgos 7 y 10)

La falta de comunicación y/o de colaboración entre los ejecutores del proyecto en la SG/OEA y los posibles beneficiarios podría ser corregida por medio de un plan apropiado de comunicaciones y divulgación, que incluya el uso de redes sociales y otros elementos que facilita el progreso tecnológico. Este plan tendría el fin de divulgar la información a los beneficiarios y diferentes grupos de interés, facilitando así el conocimiento y el uso de las herramientas de la OEA (sitios web, documentos, manuales y los cursos virtuales. Esto contribuiría a aumentar las posibilidades de que los beneficios de los proyectos logren sostenibilidad.

5.4.2 Diseño y gestión de futuros proyectos

Algunos hallazgos de la evaluación con respecto al diseño y gestión de los proyectos han inspirado recomendaciones que la SG/OEA podría tomar en cuenta en el diseño de los futuros esfuerzos para el fortalecimiento en el área electoral. Son recomendaciones generales para abordar los principales factores que pueden influir en la sostenibilidad de los efectos de los proyectos y sus impactos a largo plazo.

Recomendación 6: A fin de mejorar el desempeño de sus actividades en la aplicación del plan estratégico, la SG/OEA debería desarrollar un marco de resultados explícito y completo, basado en una teoría de cambio claramente articulada. (Esta recomendación está basada en los hallazgos 10, 11, 12)

Una teoría del cambio adecuadamente especificada permitiría establecer la teoría del programa electoral, representando de manera lógica el orden secuencial de insumos, a través de las actividades, a los

⁷⁴ Por ejemplo, se podría prestar asistencia en la capacitación de trabajadores electorales, donde los requisitos del currículo son específicos a cada Estado a la luz de diferentes procedimientos legales, pero la habilidad estratégica para organizar los cursos pertinentes y los enfoques andragógicos para ellos podrían ser deficientes o insuficientes. Este modelo también sería aplicable a los casos que requieren conocimientos especializados, por ejemplo, en la conceptualización, creación y gestión de un sistema de quejas, un sistema de auditoría financiera de los partidos políticos o la adhesión a una norma de certificación para un sistema específico.

productos, efectos directos e impactos. Esta teoría especificaría los vínculos causales, hipotéticos y demostrados, e identificaría los supuestos claves de la cartera de la OEA en materia electoral.

La experiencia de la cartera de proyectos ha revelado la necesidad de desarrollar un marco global para ejecutar su estrategia en materia electoral y así capturar la complejidad de un plan o programa en términos de sus resultados previstos a corto, mediano y largo plazo, y las relaciones lógicas entre estos resultados. La existencia de un marco de resultados integral facilitaría la recopilación de datos de referencia para todas las áreas de resultados claves, la evaluación de la pertinencia del programa y el progreso hacia los resultados previstos. El marco de resultados debería complementarse con un resumen de las hipótesis de base importantes para comprender las premisas de la cartera de proyectos. También deberían ser incluidas las estrategias encaminadas a propiciar un cambio al interior de los Estados miembros y los organismos en el área electoral, los supuestos fundamentales sobre la naturaleza y los procesos de cambio organizacional, y las contribuciones previstas (y limitaciones) de las intervenciones sugeridas en la estrategia con respecto a estos objetivos más amplios.

Recomendación 7: La SG/OEA debería continuar y expandir su labor hacia el diseño y la gestión de proyectos basados en resultados, capacitando a su propio personal. (Esta recomendación está basada en los hallazgos 12, 13, 14, 15, 16 y 18.)

Se considera importante que el DECO-OEA realice un esfuerzo especial en el futuro por esclarecer la Cadena de Resultados a nivel de Fin y Propósito, es decir en los efectos de los proyectos y los indicadores correspondientes. En estos niveles, y para que se cumpla con los principios de la gestión orientada a resultados, surge la necesidad de que el DECO-OEA diseñe sus proyectos de manera que se enmarquen en una estrategia específica de fortalecimiento de las entidades electorales de la región, que contenga indicadores, y que cada uno de los proyectos que elabore e incluya en su cartera utilicen dicha estrategia e indicadores como “ancla” a nivel de Fin. En general también se evidencia una debilidad en la formulación de indicadores a nivel de Propósito, lo cual apuntaría a la necesidad de que a nivel departamental se realice un esfuerzo de capacitación del personal en indicadores de efectos directos de proyectos de cooperación técnica en el área electoral.

Como agencia de cooperación técnica, para concordar con los principios de la Gestión orientada a los resultados, la OEA debería mantener la coherencia en el uso de los términos utilizados en el diseño, ejecución, gestión y rendición de cuentas. Con este fin, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) tiene un Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión orientada a resultados que es utilizado por una amplia gama de organizaciones multilaterales.

Recomendación 8: La SG/OEA debería aumentar los esfuerzos en cuanto al proceso de transformación organizacional de Gestión para Resultados en el Desarrollo lanzado, especialmente en el fortalecimiento del proceso de revisión de los proyectos previo a la ejecución y de la rendición de cuentas financiera. (Esta recomendación está basada en los hallazgos 9, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 20.)

Con el fin de mejorar la relación costo-calidad los proyectos implementados por el DECO, el CEP debería utilizar protocolos de revisión de proyectos (tal vez basados en los utilizados por otras organizaciones multilaterales) para facilitar una revisión más rigurosa de las propuestas de proyecto y de los IPEP. Este proceso de revisión estricta de los proyectos estaría centrado en productos, efectos directos y sus respectivos indicadores. Este proceso se llevaría a cabo previo a la ejecución de una intervención de desarrollo, es parte de la evaluación y análisis de los beneficios y tiene como propósito permitir a los tomadores de decisiones juzgar si la intervención representa un uso adecuado de los recursos. Tal revisión mejoraría la relación costo-calidad de las diferentes intervenciones de la OEA, en el sentido que el documento de proyecto inicial sirva como documento que analice la relevancia, el diseño y la sostenibilidad potencial de un proyecto durante la fase de conceptualización, previo a, y como requisito para su aprobación.

Además, la SG/OEA debería mejorar su sistema financiero con el fin de permitir proporcionar información financiera desglosada por ítem y que incluya todas las contribuciones a los proyectos. Esto permitiría conocer el costo total de cada producto y por ende de cada proyecto, además de evaluar la eficiencia real para los diferentes proyectos, es decir el costo y tiempo requerido para producir cada producto.

Recomendación 9: El DECO debería asegurar que el diseño de los futuros esfuerzos incluyan recursos para profundizar en el monitoreo y seguimiento, así como estrategias explícitas para orientar estos esfuerzos. (Esta recomendación está basada en los hallazgos 15, 17 y 18.)

El reconocimiento de la importancia del monitoreo y seguimiento en programación de cualquier tipo de intervención de desarrollo internacional es ampliamente aceptado. El aumento de la eficacia de las intervenciones es un objetivo compartido entre los donantes, el gobierno y organizaciones civiles a niveles nacional y local de la sociedad con el fin de maximizar el apoyo. Al mismo tiempo, los donantes exigen a las agencias multilaterales recoger datos sobre los insumos, productos y efectos directos, a fin de medir el grado en que una intervención logró los resultados esperados y controlar la utilización de los fondos que reciben.

En la evaluación se encontró que el DECO se hubiera beneficiado del monitoreo y seguimiento de los proyectos de la cartera, mejorando su programación, además de proporcionar los datos necesarios para la rendición de cuentas. En este sentido, la SG/OEA debería asignar recursos humanos y financieros para desarrollar un sistema de monitoreo y evaluación efectivo que satisfaga las necesidades de la OEA, de sus grupos de interés y sus donantes. Lo ideal sería que cualquier intervención con el objetivo de contribuir al desarrollo de la capacidad individual, organizacional o institucional, así como al aprendizaje de la SG/OEA, debería tener suficientes recursos humanos y financieros para el monitoreo continuo y a fondo de la intervención en general y de las partes seleccionadas. Una estrategia de monitoreo y evaluación y su sistema subyacente pueden ayudar a planear, gestionar y medir los resultados en la ejecución de los proyectos, haciendo explícitas las cuestiones como los tipos de información que requieren diferentes grupos de interés; o cómo la estrategia, o algunos de sus componentes, podría generar la información para satisfacer estas necesidades. Así, más allá del uso del IPEP por los encargados de los proyectos, el CEP debería tener un papel en la evaluación formativa realizada al conjunto de proyectos del DECO, así como en la revisión rigurosa de los IPEP a fin de promover la utilización adecuada de dicho formulario.

Recomendación 10: Reflexionar sobre la relación entre la Oficina central y las Oficinas en los Estados miembros (más allá del marco de esta evaluación), para encontrar un modelo de gestión técnica compartida que permita maximizar el uso de los recursos en la medida de lo posible. (Esta recomendación está basada en los hallazgos 18 y 19.)

En vista de que la SG/OEA tiene la intención de fortalecer su función de cooperación técnica, la organización podría aprovechar a las oficinas en los Estados Miembros (gradualmente) examinando el papel que podrían desempeñar en el monitoreo continuo de los proyectos. En este sentido, la SG/OEA debería sacar mayor provecho del personal ubicado en los países en los que ejecuta proyectos, tanto para el diagnóstico inicial como para el seguimiento de los mismos.

Anexo I: Análisis detallado de los proyectos SPA-0810 y SPA-0918

Lista de Verificación para el Marco Lógico

Proyecto revisado

Implementación y Documentación de Sistemas de Gestión de Calidad en Autoridades Electorales (SPA-0918)⁷⁵

Resumen: El documento de proyecto contiene mucha información importante que no está plasmado en el marco lógico. Aún cuando este proyecto viene a ser una cuarta etapa de esfuerzos en esta línea por parte del DECO, el marco lógico de este proyecto requiere una reformulación de la Cadena de Resultados, especialmente a los tres niveles de resultados (Productos, Propósito y Fin); el Propósito repite el Producto #4 y es insuficiente, y el Fin debe ser precisado para reflejar el efecto a nivel regional que puede tener el desarrollo y la puesta en práctica en dos países de una norma de gestión de calidad para determinados procesos de entidades electorales. El Fin requiere precisión en la especificación e indicadores; el Fin debe estar “anclado” a la estrategia del DECO – como los demás proyectos en cartera del Departamento – y los indicadores deberían guardar relación directa con indicadores que debería incluir la estrategia. Asimismo, sería necesario elaborar indicadores a nivel de Propósito (el actual resumen narrativo del Propósito podría ser uno de los indicadores) y Fin y mejorar los correspondientes a los Productos. Llama la atención que varios Supuestos llevarían a dudar que las autoridades de Perú (JNE) solicitaron el proyecto, a pesar de que en el documento de proyecto (1.13) se menciona una solicitud de dicha entidad.

1. La Cadena de Resultados (lógica vertical del proyecto)

- ✚ La Cadena de Resultados del proyecto (impacto/Fin, efectos directos/Propósito, productos, actividades, insumos) refleja una lógica (causal) y un progreso interrelacionado y los resultados (Productos, Propósito, Fin) están claramente expresados.

⁷⁵ Originalmente este proyecto contempló incluir al TEPFJ de México, pero la ejecución a nivel de país se realiza únicamente en Perú. El marco lógico analizado es el preparado posteriormente por el DECO. En el IPEP que abarca el período marzo-noviembre de 2010 se indica que “En el caso del TEPJF de México, el alcance del proyecto se amplió para abarcar las Salas Regionales por lo que las actividades originalmente planificadas en este proyecto no se llevarán a cabo con financiamiento de España. El TEPJF aseguró financiamiento para todo el proyecto y se hará cargo de su financiación completa”.

Comentario: No. El Propósito es repetitivo del Producto #4 y el Fin no está expresado claramente, por lo cual no es posible ver completamente la lógica causal.

- ✚ La relación causal de Propósito a Impacto/Fin no omite pasos importantes, son claras y lógicas.

Comentario: No, ya que el Fin no está expresado claramente (véase el comentario siguiente).

- ✚ La(s) frase(s) que expresan el/los Impacto(s)/Fin no es/son una reformulación (o repetición) del Propósito.

Comentario: Al no especificar los *efectos* de la implantación de la ISO 9001:2008 en Perú, ni del desarrollo de una norma específicamente para entidades electorales a nivel regional, se considera que este criterio no ha sido cumplido.

- ✚ Todos los aspectos claves del proyecto que aparecen en el documento de proyecto se incluyen en el marco lógico.

Comentario: No. En el documento de proyecto se presenta una explicación clara, bien especificada y justificada de los aspectos claves del proyecto. En contraste, la presentación del marco lógico es incompleta y confusa.

- ✚ Cada Producto es necesario (esencial) para lograr el Propósito.

Comentario: Sí, en la medida que se revise el Propósito como se sugiere en el acápite 3 abajo.

2. Impacto/Fin

El Fin del proyecto fue el siguiente:

“Contribuir al fortalecimiento de instituciones electorales por medio de la elaboración e implementación de estándares de calidad”.

- ✚ El impacto/Fin está explícitamente alineado con las necesidades y el fortalecimiento de los procesos electorales.

Comentarios: Esta formulación en realidad no especifica ningún elemento en particular de “fortalecimiento” organizacional ni de los efectos que surgirían de la implantación de sistemas de gestión de calidad en la JNE de Perú. Además, se debería especificar que se trata de Perú. Se considera que el Fin de este proyecto debería reflejar los puntos siguientes: (1) Los *efectos* de la implantación certificada del SGC en determinados procesos en el JNE; y (2) solicitudes de entidades electorales de otros países para aplicar las normas y sistemas desarrollados en este proyecto.

- ✚ El impacto/Fin no está sobredimensionado considerando los recursos del proyecto; es decir, el proyecto debe contribuir significativamente al logro del impacto/Fin.

Comentario: El Fin que aparece en el marco lógico carece de especificidad. Véase el comentario anterior.

✚ Los beneficiarios están claramente identificados con suficiente nivel de detalle.

Comentario: Más allá de (1) la JNE de Perú y sus funcionarios, (2) los clientes (ciudadanos) del mismo, así como (3) las entidades electorales de otros países de la región, no se ofrecen detalles más específicos sobre los beneficiarios.

3. Propósito

El Propósito del proyecto fue el siguiente:

“Certificación bajo la normas ISO 9001:2008 a las autoridades electorales jurisdiccionales de Perú”.

Sin embargo, en el IPEP que cubre el período marzo-noviembre de 2010, se incluye el Propósito siguiente:

“Fortalecimiento de los procesos electorales, sistemas registrales e identificación ciudadana del Jurado Nacional de Elecciones de Perú a través de la implementación de sistemas de calidad y certificación bajo las normas ISO 9001:2000.”

Comentarios: (1) Se considera que el resumen narrativo del Propósito debería ser más bien: *Normas y sistemas de gestión de calidad (SGC) implantados y certificados en determinados procesos (Fiscalización, atención al ciudadano, educación cívica y formación cívica ciudadana, y normatividad) del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) de Perú y norma ISO electoral aceptada por el ISO/TC 176.* Los indicadores de dicho Propósito incluirían la certificación de los cuatro procesos específicos del JNE, así como la acreditación de la norma electoral correspondiente por el Comité Técnico 176 de la ISO. (2) La implantación de SGC y la certificación correspondiente significan cambios importantes en el comportamiento de JNE y de su personal, por lo cual el Producto #4 deberá ser reformulado (véase el acápite 4 que sigue). (3) En relación con el Propósito citado del IPEP, en el marco lógico no debe utilizarse expresiones tales como “a través de”, “por medio de”, etc. porque cada oración en la columna de resumen narrativo debe especificar un solo nivel de resultados.

✚ El Propósito está expresado como un cambio en el comportamiento de personas u organizaciones.

✚ Véase el comentario anterior.

4. Productos

Los Productos incluidos en el marco lógico del proyecto son los siguientes:

- Sistema documental de Perú desarrollado.

- Certificación a los siguientes cuatro procesos del JNE: 1. Fiscalización, 2. Atención al ciudadano, 3. Educación cívica y formación cívica ciudadana y 4. Normatividad del JNE por parte de una empresa consultora externa alcanzada.
 - Difusión de los procesos de certificación ISO en autoridades electorales a nivel regional alcanzada.
 - Desarrollo de una norma ISO electoral finalizado.
- ✚ Se expresan como resultados obtenidos durante la ejecución – bienes y servicios producidos, sistemas o procesos instalados, o habilidades / capacidades adquiridas.

Comentarios: Sí están expresados como resultados. Sin embargo, se considera que de la forma que está expresado el Producto #4, se trataría de un efecto directo (Propósito) del proyecto, ya que encierra cambios de comportamiento organizacional e individual de los funcionarios del JNE. Ya que se incluye una Actividad (4.3) de elaboración de un Plan de implementación de las recomendaciones de auditorías, se considera que una formulación a nivel de Producto podría ser: *Plan de instalación de SGC para los procesos de fiscalización, atención al ciudadano, educación cívica y formación cívica ciudadana y normatividad del JNE ejecutado.*

- ✚ Incluye suficiente nivel de detalle sobre los beneficiarios y las partes interesadas.

Comentario: El marco lógico de por sí no tiene información detallada sobre las partes interesadas.

- ✚ En el caso de las competencias individuales y capacidades colectivas, la documentación identifica claramente el tipo de habilidad que se adquiere (¿cuáles son las habilidades? ¿Para quiénes?)

No hay detalles al respecto.

5...Actividades

- ✚ Hay suficiente nivel de detalle sobre las actividades.

Comentario: Una de las actividades más importantes de un proyecto es el proceso de adquisiciones de bienes y servicios. Sin embargo, no hay tal actividad en el marco lógico, aún cuando se incluye un Supuesto de que “Hay disponibilidad de compañías o consultores nacionales o internacionales idóneos en el tema”.

- ✚ La suma de las actividades explica cómo el producto correspondiente se obtendrá.

No. Véase el comentario anterior.

6. Indicadores

a. Indicadores de Impactos/Fin

- ✚ Cada indicador de Impacto/Fin es verificable en términos de cantidad, calidad y tiempo (CCT); población objetivo y lugar cuando sea pertinente.

No hay indicadores de Fin.

- ✚ Cada indicador de Impacto/Fin tiene relación directa y específica con indicadores en los planes electorales nacionales, etc.

No hay indicadores de Fin.

b. Indicadores de Propósito (efecto directo)

En la celda del marco lógico correspondiente a indicadores de Propósito, se indica lo siguiente: “La identificación de indicadores y líneas de base se realizará una vez que se cuente con los diagnósticos. Los indicadores medirán mejoras de servicios. (Noviembre de 2010)”.

En el IPEP de julio de 2011 se indica lo siguiente en la Sección IV:

- ✚ “En un SGC los indicadores son fijados en el Manual de calidad. Se sugiere consultar toda la sección 8.2.3 Seguimiento y medición de los procesos y la 8.4 Análisis de datos del Sistema de Indicadores: Satisfacción del Cliente; y Conformidad con los requisitos del servicio”.

Comentarios: (1) El indicador del IPEP arriba citado no es aceptable, porque aun cuando el Manual de calidad podría contener indicadores, no se refieren a un resultado obtenido, sino más bien propuesto. Además, se considera que el logro del Propósito en el JNE se evidenciaría con la certificación ISO de los cuatro procesos seleccionados. (2) Se considera que los dos indicadores a nivel de Propósito de este proyecto podrían ser: (a) *Sistemas de Gestión de Calidad correspondientes a la norma ISO 9001:2008 implantada y certificada en procesos determinados del JNE (Fiscalización, atención al ciudadano, educación cívica y formación cívica ciudadana y normatividad para el final del segundo semestre de 2011;* y (b) *Borrador de norma ISO para procesos electorales específicos presentado al ISO/TC al final del segundo semestre de 2011, aprobado en el primer semestre de 2012, y divulgado a las entidades electorales de la región en el segundo semestre de 2012.*⁷⁶

A modo de explicación, la implantación y certificación conlleva un cambio importante de comportamiento del JNE y del TEPFJ y de sus funcionarios, por lo cual es un indicador válido a nivel de Propósito. Asimismo, se considera que uno de los efectos directos de la ejecución del proyecto sería el desarrollo y aprobación de una norma ISO electoral.

⁷⁶ Los tiempos son ejemplos únicamente.

- ✚ Los indicadores de Propósito (efectos directos) especifican cuantitativa y cualitativamente los efectos directos/cambios previstos durante, al final, o a corto plazo después de la ejecución del proyecto.

Véase el comentario anterior.

- ✚ Los indicadores de Propósito cumplen los criterios claves CREMA: claros, relevantes, económicos, monitoreables, y adecuados.

Véase el comentario anterior.

- ✚ La Matriz de Marco Lógico contiene, a nivel de Propósito, al menos un indicador de efecto directo intermedio, que pueda ser observado durante el período de ejecución del proyecto.

Véase el comentario anterior.

c. Indicadores de Productos

- ✚ Los indicadores de Productos especifican cuantitativamente los principales bienes y servicios que serán producidos durante el período de ejecución con los recursos del proyecto.

Sí, aunque para el Producto #5 se podría haber incluido la dirección de Internet de la página Web en caso de estar disponible.

- ✚ Los indicadores de Productos cumplen los criterios claves CREMA: claros, relevantes, económicos, monitoreables, y adecuados.

Sí.

d. Líneas de Base para Indicadores

El criterio que aparece a continuación no se aplica, ya que el marco lógico no tiene indicador de Propósito.

- ✚ Cada uno de los indicadores a nivel de Propósito incluyen datos de la línea de base correspondiente requeridos para medir el cambio. Si no están disponibles, se han incluido planes para recoger dicha información al comienzo de la ejecución del proyecto.

- ✚ En la mayoría de los casos, los indicadores a nivel de Producto no requieren línea de base.

7. Medios de Verificación

- ✚ Las fuentes de información están bien especificadas para cada indicador – exactamente dónde se puede encontrar la información, frecuencia, fechas de disponibilidad, son económicos, realistas y adecuados para recoger el tipo de datos necesarios, etc.

Sí.

- ✚ La Secretaría General de la OEA y la agencia ejecutora han definido y acordado un sistema de recolección de datos para los indicadores.

En vista de que los indicadores no contemplan la recolección de datos, sino más bien de documentación relacionada con el proyecto, este criterio no se aplica.

8. Supuestos

Los Supuestos no están repetidos (excepto a nivel de Impacto/Fin/sostenibilidad) y han sido colocados en el nivel apropiado:

- A nivel de Actividades – supuestos operativos – para asegurar la entrega de los Productos del proyecto;

En este nivel, se incluyeron en el marco lógico los cuatro Supuestos siguientes:

- ✚ “El personal de las direcciones del JNE brindará toda la información necesaria a los consultores a cargo de la realización de diagnósticos y planes estratégicos.
- ✚ Los funcionarios del Jurado Nacional de Elecciones de Perú participan activamente de la capacitación.
- ✚ La celebración de elecciones generales en 2011 en Perú se realiza sin afectar el proceso de gestión de calidad.
- ✚ Hay disponibilidad de compañías o consultores nacionales o internacionales idóneos en el tema”.

Comentarios: Supuesto #1 – de no cumplirse, éste sería un Supuesto fatal. Por otra parte, ¿cuál fue la experiencia con los funcionarios directivos del JNE en un proyecto anterior? Si no fue buena, entonces cabría cuestionar de entrada la viabilidad del proyecto; por otra parte, si hubo colaboración, tal vez no sería necesario este Supuesto. Por otra parte, es el mismo tipo de Supuesto que se repite en los niveles superiores. Supuesto #2 -- ¿qué significa participar “activamente”? Si significa que un mínimo de X% de los funcionarios asisten y completan la capacitación, habría que especificarlo a fin de monitorear y gestionar el riesgo.

- A nivel de Productos – supuestos de efectividad del proyecto – para lograr el Propósito del proyecto;

El único Supuesto incluido en este nivel es el siguiente:

- ✚ “La alta gerencia acepta las propuestas de cambio necesarias para lograr la certificación”.

Comentarios: (1) Dicho Supuesto carece de lógica si se acepta que las autoridades del JNE solicitaron el proyecto a la Secretaría General. (2) En cualquier caso, éste sería un Supuesto operativo, a nivel de Actividades o incluso condición previa, en el sentido de que si no se cumple, difícilmente se podrían llevar a cabo varias de las Actividades del proyecto.

En la sección V.B del documento de proyecto, sobre Gestión del riesgo, aparece un riesgo que no se incluyó como Supuesto en el marco lógico, lo cual debiera ser corregido:

“Las autoridades Electorales de la región no apoyan la elaboración de un ISO electoral”. De no cumplirse un Supuesto sobre este aspecto, podría incidir en el logro del Propósito (véase el indicador #2 sugerido).

- A nivel de Propósito/efectos directos – supuestos de efectividad a nivel de sector/país;

El único Supuesto incluido en este nivel es el siguiente:

- ✚ “Continuidad del apoyo y compromiso con las actividades de gestión y certificación de calidad por parte de las autoridades del Jurado Nacional de Elecciones de Perú”.

Comentario: Este Supuesto parece repetir el anterior arriba citado.

y

- A nivel de Impacto(s)/Fin – supuestos para la sostenibilidad.

No se incluye ningún Supuesto de sostenibilidad, aún cuando en el documento de proyecto se indica que la certificación ISO implica auditorías periódicas a partir de la aprobación.

- ✚ Los Supuestos reflejan los resultados de los análisis de involucrados y de problemas (descritos en el documento de proyecto).

No.

- ✚ Los Supuestos son lo suficientemente precisos para que puedan ser monitoreados y manejados (permiten la identificación de acciones apropiadas para evitar o mitigar sus efectos sobre el proyecto).

Véase los comentarios anteriores. En general los Supuestos no tienen la especificidad adecuada.

- ✚ Las acciones (o Actividades) propuestas para aumentar la probabilidad de que los Supuestos ocurran están especificadas claramente y se incluyen en Insumos/Actividades si es del caso.

No, pero se incluyen en la sección V.B del documento de proyecto.

9. Asignación de los recursos

- ✚ Se asignan recursos para todos los productos.

Comentario: Los recursos y actividades presentados en el marco lógico no coinciden con aquellos que aparecen en la hoja Excel anexa al documento de proyecto aún si se descuentan los recursos originalmente propuestos para las actividades relacionadas con el TEPFJ.

- ✚ La asignación de recursos (dimensionamiento) parece adecuada para lograr los resultados deseados.
 - No es posible comentar este punto debido al comentario anterior.

Lista de Verificación para el Marco Lógico

Proyecto revisado

Mejorando la Capacidad Institucional de las Autoridades Electorales del Hemisferio – Segunda Fase (SPA-0810)

Resumen: El proyecto está bastante bien diseñado, sobre todo a nivel de Productos y Actividades. Sin embargo, sobre todo con vistas a proyectos futuros, se recomienda reconsiderar la Cadena de Resultados a partir de los Productos, es decir, a nivel de Propósito y Fin. Los resultados en dichos niveles deberían ser más específicos y guardar una relación estrecha con la estrategia del DECO, estrategia que debería incluir indicadores. A nivel de Propósito, se recomienda tener una mayor claridad y especificidad de los efectos directos (beneficios) de la Jornada Interamericana Electoral, ya que ésta absorbe el 77% del total de recursos del proyecto. A nivel de Fin, se requieren indicadores, que deberían estar directamente anclados en la estrategia del DECO, así como Supuestos relacionados a la sostenibilidad de los beneficios del proyecto.

La Cadena de Resultados (lógica vertical del proyecto)

En los tres niveles de resultados, la cadena de este proyecto es:

FIN


Contribuir al fortalecimiento de los sistemas y procesos electorales del Hemisferio como parte de la consolidación de la democracia participativa.

PROPÓSITO

Mejora de la capacidad institucional de las autoridades electorales en los países del Hemisferio.

PRODUCTOS

1. Recomendaciones formuladas a la DNE de Argentina para facilitar el acceso de los partidos políticos al financiamiento público.
2. Recomendaciones formuladas a las autoridades electorales de Guatemala y Costa Rica para el diseño y expansión de programas de educación cívica enfocada a la población juvenil.
3. Aumento del nivel de profesionalización de las autoridades electorales sobre la administración y organización de procesos electorales.

 La Cadena de Resultados del proyecto (impacto/Fin, efectos directos/Propósito, productos, actividades, insumos) refleja una lógica (causal) y un progreso interrelacionado y los resultados (Productos, Propósito, Fin) están claramente expresados.

Comentario: Se considera que sería recomendable reconsiderar la Cadena de Resultados del proyecto – sobre todo a nivel de Propósito y Fin – a la luz de la estrategia del DECO. Parecería que dicha estrategia existe y, en el documento de proyecto se indica que se pretende

apoyar el mejoramiento de la capacidad institucional de las entidades electorales en tres dimensiones: (a) la profesionalización a través del desarrollo humano; (b) la institucionalización de procesos y prácticas buenas; y (c) el mejoramiento de la infraestructura electoral técnica. En la estrategia, cada una de estas dimensiones debería tener indicadores.

- ✚ La relación causal de Propósito a Impacto/Fin no omite pasos importantes, son claras y lógicas.

Comentario: No – se considera que la “mejora de la capacidad institucional de las autoridades electorales” (Propósito del proyecto) está determinada en gran medida por el “fortalecimiento de los sistemas y procesos electorales” (Fin del proyecto).

- ✚ La(s) frase(s) que expresan el/los Impacto(s)/Fin no es/son una reformulación (o repetición) del Propósito.

No – se aplica el comentario anterior.

- ✚ Todos los aspectos claves del proyecto que aparecen en el documento de proyecto se incluyen en el marco lógico.

Comentario: Sí, aunque posiblemente con excepción de las Actividades que se mencionan en el documento de proyecto sobre gestión del riesgo.

- ✚ Cada Producto es necesario (esencial) para lograr el Propósito.

Comentario: Sí, aunque por las razones expuestas más abajo se recomienda una especificación más clara del Propósito.

2. Impacto/Fin

- ✚ El impacto/Fin está explícitamente alineado con las necesidades y el fortalecimiento de los procesos electorales.

Comentarios: (1) Se considera que el Fin (impacto) de un proyecto debería estar “anclado” a un objetivo muy específico (no general) del DECO. Es decir, en el contexto de la Gestión de Resultados de Desarrollo (Management for Development Results – MfDR) el ideal sería que el DECO tuviera una estrategia de mediano plazo con objetivos e indicadores de resultados, a los cuales todos los proyectos gestionados por el Departamento estarían vinculados a nivel de Fin. (2) Por otra parte, el grueso de la contribución de este proyecto va dirigido a tres países – Argentina, Costa Rica y Guatemala – aun cuando el Producto #3 incluye la participación de un funcionario de cada una de las autoridades electorales de los 35 países participantes en una Jornada Interamericana, así como la puesta en línea de cursos virtuales asequibles a todos. Por ello, se considera que a nivel de Fin, debería enfatizarse el impacto del proyecto mayormente en los tres países mencionados.

- ✚ El impacto/Fin no está sobredimensionado considerando los recursos del proyecto; es decir, el proyecto debe contribuir significativamente al logro del impacto/Fin.

Comentario: El comentario anterior se aplica. Es decir, con un total de \$1.2 millones en esta segunda fase, incluyendo contribuciones en especie, sería importante conceptualizar un impacto menos “grande”, tal vez enfatizando los tres países a los cuales va dirigido principalmente el proyecto, así como el tipo o la dimensión específica de fortalecimiento institucional que se lograría.

- ✚ Los beneficiarios están claramente identificados con suficiente nivel de detalle.

Se aplica el comentario anterior.

3. Propósito

- ✚ El Propósito está expresado como un cambio en el comportamiento de personas u organizaciones.

El Propósito del proyecto es “Mejora de la capacidad institucional de las autoridades electorales en los países del Hemisferio”. (1) Por una parte, dicha formulación es muy similar al Fin del proyecto, ya que el mejoramiento de la capacidad institucional y el fortalecimiento de los sistemas y procesos viene a ser la misma cosa. (2) El documento de proyecto indica que el Propósito se lograría “mediante mejoramiento en las siguientes tres dimensiones clave de la capacidad institucional:

1. la profesionalización a través del desarrollo humano,
2. la institucionalización de procesos y prácticas buenas, y
3. el mejoramiento de la infraestructura electoral técnica”.

Parecería que este proyecto estaría concentrado en la primera de estas dimensiones, profesionalización, por lo cual se considera que tal vez el Propósito debería especificar dicho aspecto, con los ajustes que sean necesarios.

4...Productos

Este proyecto consiste de tres Productos:

1. Recomendaciones formuladas a la DNE de Argentina para facilitar el acceso de los partidos políticos al financiamiento público.
2. Recomendaciones formuladas a las autoridades electorales de Guatemala y Costa Rica para el diseño y expansión de programas de educación cívica enfocada a la población juvenil.
3. Aumento del nivel de profesionalización de las autoridades electorales sobre la administración y organización de procesos electorales”.

- ✚ Se expresan como resultados obtenidos durante la ejecución – bienes y servicios producidos, sistemas o procesos instalados, o habilidades / capacidades adquiridas.

Comentario: Se considera que los primeros dos Productos están bien formulados. Sin embargo, el Producto #3 parece referirse a un cambio de comportamiento – mayor nivel de profesionalización – que es más bien un efecto directo a nivel de Propósito. Tomando en cuenta los cinco indicadores para este Producto (dos de los cuales son más bien efectos directos – ver abajo) tal vez sería más apropiado una formulación como la siguiente: *Profesionales de autoridades electorales capacitados sobre la administración y organización de procesos electorales.*

- ✚ Incluye suficiente nivel de detalle sobre los beneficiarios y las partes interesadas.

Comentarios: Aún cuando la matriz de marco lógico se refiere en general a “autoridades electorales”, el documento de proyecto es más explícito, lo cual significa que la inclusión de estos detalles en el marco lógico no sería difícil.

Con relación al Producto #1, los beneficiarios serían la DNE y sus funcionarios, y en segundo término funcionarios de los partidos políticos en Argentina. Los beneficiarios directos del Producto #2 serían funcionarios de las autoridades electorales de Costa Rica y Guatemala, y eventualmente estudiantes en escuelas y colegios (en los Tribunales Electorales Estudiantiles) de dichos países. La autoridad electoral de Panamá también pudiera ser considerada beneficiaria de este producto. En cuando al Producto #3, el documento de proyecto simplemente indica que “una de las lecciones aprendidas de la Primera Jornada Interamericana Electoral fue que las autoridades electorales en proceso electoral no pudieron mandar a un funcionario de alto nivel durante ese periodo crítico para participar en la capacitación, mientras otras autoridades electorales estuvieron interesadas en pagar para la participación de un segundo representante.....”

- ✚ En el caso de las competencias individuales y capacidades colectivas, la documentación identifica claramente el tipo de habilidad que se adquiere (¿cuáles son las habilidades? ¿Para quiénes?)

Comentarios: En el Producto #1, se contempla capacitación mediante una visita de estudio de los funcionarios de la DNE de Argentina a México, pero no se especifica claramente el tipo de habilidad que se adquiere, si bien el objetivo es eventualmente facilitar la relación entre el DNE y los partidos políticos en Argentina. Más que capacitación, este Producto se centra en la realización de un diagnóstico. Con relación al Producto # 2, como se indicó anteriormente, se trata de generar recomendaciones para el diseño y expansión de programas de educación cívica, no de capacitación per se. Para el Producto #3, la Jornada Interamericana estaría enfocada en dos temas: (1) metodologías participativas y trabajo grupal; y (2) formulación de proyectos. Ambos serían centrados en dos aspectos prioritarios – la relación entre las autoridades electorales y los partidos políticos y el rol de los medios de comunicación durante el proceso electoral.

5...Actividades

- ✚ Hay suficiente nivel de detalle sobre las actividades.

Comentarios: Sí para los tres Productos. En los Productos #1 y 2, se especifican actividades de contratación de consultores. Parece extraño que no se hiciera lo mismo para el Producto #3. La importancia de esto radica en que los procesos de adquisiciones de bienes y servicios con frecuencia llevan más tiempo de lo planeado y son fundamentales.

- ✚ La suma de las actividades explica cómo el producto correspondiente se obtendrá.

Comentario: Sí para los tres Productos.

6. Indicadores

a. Indicadores de Impactos/Fin

El marco lógico para este proyecto no tiene indicadores a nivel de Fin. Tal como se señaló en relación con el Fin (Item #2) si se practicara la gestión para resultados de desarrollo (MfDR) el DECO debería tener una estrategia en la cual enmarcar todos sus proyectos; dicha estrategia debería incluir indicadores, y los indicadores a nivel de Fin de los proyectos del DECO tendrían una relación directa con los indicadores de dicha estrategia.

- ✚ Cada indicador de Impacto/Fin es verificable en términos de cantidad, calidad y tiempo (CCT); población objetivo y lugar cuando sea pertinente.

No se aplica, ya que no se incluyeron en el marco lógico.

- ✚ Cada indicador de Impacto/Fin tiene relación directa y específica con indicadores en los planes electorales nacionales, etc.

No se aplica, ya que no se incluyeron en el marco lógico.

b. Indicadores de Propósito (efecto directo)

- ✚ Los indicadores de Propósito (efectos directos) especifican cuantitativa y cualitativamente los efectos directos/cambios previstos durante, al final, o a corto plazo después de la ejecución del proyecto.

Los indicadores de la matriz de marco lógico a nivel de Propósito, fueron los siguientes⁷⁷ junto con los comentarios nuestros:

⁷⁷ Las cantidades absolutas que aparecen en los indicadores 3 y 4 vienen del IPEP Final, ya que se desconocían cuando se presentó el documento de proyecto.

- ✚ “Disminuye de 291 a 200 el número de entidades partidarias sancionadas por incumplimiento con los requisitos de fiscalización del financiamiento público en Argentina para un año después del final del proyecto”.

Comentario: En primer lugar, si se aceptara que el verdadero Propósito del proyecto tiene que ver con el mayor grado de profesionalización de las entidades electorales, este indicador podría ser colocado a nivel de Fin, ya que se trata de una posible consecuencia de dicha profesionalización (ejecución del proyecto al que se refiere el Producto #1) en el caso de Argentina. Si se colocara a nivel de Fin, este indicador parece ser bueno, siempre que la rigurosidad de las sanciones impuestas por incumplimiento sea pareja de año en año. Sería necesario especificar el año de la línea de base. A nivel de Propósito, habría que especificar indicadores sobre la base de lo que se indica principalmente en el párrafo 2.14 del documento de proyecto – es decir, la elaboración de un proyecto que proporcione de la mejor forma información “a los funcionarios de los partidos políticos sobre sus derechos y deberes para cumplir con la legislación Argentina sobre el acceso a y uso del financiamiento público, y la rendición de cuentas”, que se obtenga el financiamiento requerido y que se ejecute dicho proyecto.

- ✚ “Aumenta del 30% al 50% el número de colegios que participan en el programa de tribunales electorales estudiantiles del TSE en Costa Rica para un año después de finalizar el proyecto”.

Comentario: Este indicador no parece referirse al Propósito del proyecto, sino más bien a nivel de Fin – consecuencia de un nivel mayor de profesionalización del TSE de Costa Rica, lo que habría que aclarar.⁷⁸ De colocarse a nivel de Fin, sería importante tener las cifras absolutas (¿cuántos colegios hay en total?) como se hizo en los indicadores 3 y 4, y también tener el año al que corresponde la línea de base.

Comentario: ¿Por qué no se incluyeron indicadores para Guatemala y Panamá?

- ✚ “Incremento del 50% (18) al 70% (28) de los proyectos presentados por participantes en las Jornadas que incorporan la lógica de objetivos, actividades y resultados a los tres meses de haber finalizado la Jornada”.

Comentario: Este sería un indicador de efecto directo inicial, lo cual está bien para un proyecto de cooperación técnica. Habría que explicar la línea de base – a qué se refiere (tal vez a la Primera Jornada Interamericana) y/o el año al que corresponde.

- ✚ “Al menos 10% (4) de los participantes en la Jornada incluyen las lecciones compartidas por los expertos y sus pares en las Jornadas y la RIPE a sus propuestas de proyecto finales a tres meses de haber finalizado la Jornada”.

⁷⁸ Parece referirse a un *efecto* de un proyecto para fomentar la educación cívica juvenil, que aunque es importante, no parecería indicar una mejora de la capacidad de las autoridades electorales mismas.

Comentarios: Al igual que el anterior, éste sería un efecto directo inicial y parece bastante modesto.⁷⁹ No tiene línea de base.

Otros comentarios: Dos indicadores que fueron incluidos para el Producto #3 en realidad serían de efectos directos (Propósito) ya que dependen de cambios de comportamiento de los asistentes a la Jornada:

“Al menos 90% de los países participantes presentan planes de proyecto para la aplicación de los conocimientos adquiridos tres meses después de finalizar las Jornadas”. Comentario: *sería importante incluir un criterio de calidad de los planes de proyecto presentados – por ejemplo, que cumplen todos los criterios establecidos para proyectos de cooperación técnica, o que serían financiados por donantes, etc. ¿En base a qué criterios (línea de base) se estableció la meta del 90%? ¿Cuál es la relación entre este indicador y el indicador #4 arriba citado?*

“Uso del foro de discusión por al menos 30% de los participantes en las Jornadas al fin del primer año”. Comentarios: *¿Sobre qué base se estableció la meta del 30%? ¿Qué significa “uso”? — que accedieron una vez, o más, por cuánto tiempo, etc.*

- ✚ Los indicadores de Propósito cumplen los criterios claves CREMA: claros, relevantes, económicos, monitoreables, y adecuados.

Claros, Relevantes: Los comentarios hechos en el acápite anterior sugieren que de los 4 indicadores, solamente el 3 y el 4 son relevantes (pertinentes) si el Propósito es mayor nivel de profesionalización de las entidades electorales. El indicador #3 es claro; en cambio, el indicador #4 no lo es porque incluir en proyectos “lecciones compartidas por los expertos y sus pares” no es específico. Económicos: La obtención de información no depende del establecimiento de sistemas especiales de información ni requieren encuestas, por lo cual son económicos. Monitoreables: Los indicadores 3 y 4 no serían monitoreables, ya que se observarían después de completada la ejecución del proyecto. En cambio, los dos indicadores adicionales sí serían monitoreables. Adecuado significa que el indicador, por sí solo, podría ser suficiente para determinar si el resultado correspondiente se cumple o no. En principio, si

⁷⁹ En el Informe Narrativo de febrero de 2010 se indica lo siguiente: “Con la finalidad de llevar a la práctica mejoras concretas a partir de esta jornada, cada participante, en calidad de becarios, debe formular una iniciativa de acción concreta, basada en los temas principales de la Segunda Jornada, que contribuya al mejoramiento de alguna práctica o a incorporar alguna innovación en el quehacer institucional dentro de su área de responsabilidad”. Por lo tanto, se considera que la meta es demasiado modesta, especialmente considerando el costo de la Jornada.

Asimismo, en dicho Informe se incluye la condición siguiente: “Con el fin de que la Jornada sea el comienzo de un proceso de profesionalización continua, cada uno de los participantes en calidad de becarios ha formulado una iniciativa de acción concreta que contribuye al mejoramiento de alguna práctica o a incorporar alguna innovación en el quehacer institucional dentro de su área de responsabilidad, en el entendido de que se vinculará con alguno de los dos ejes temáticos examinados en la Jornada. A este efecto, se requerirá que el becario formule una propuesta preliminar antes de su llegada a México para participar en la Jornada y que se comprometa a entregar su propuesta final al final de la semana de trabajo”.

se corrigieran los indicadores 3 y 4, así como los dos indicadores adicionales, cada uno daría información suficiente para llegar a conclusiones acerca del logro del Propósito.

- ✚ La Matriz de Marco Lógico contiene, a nivel de Propósito, al menos un indicador de efecto directo intermedio, que pueda ser observado durante el período de ejecución del proyecto.
- ✚ Como ya ha sido señalado, los dos indicadores adicionales serían observados durante la ejecución del proyecto. Los indicadores 3 y 4 serían efectos directos iniciales, pero serían observados después de ejecutado el proyecto.

c. Indicadores de Productos

Para el Producto #1, los dos indicadores son:

- ✚ “Un diagnóstico de las necesidades de los partidos políticos en materia de acceso al financiamiento público para fines del primer año del proyecto”.
- ✚ “Una propuesta de proyecto que recoja las recomendaciones que permiten el mejoramiento de transmisión de información sobre acceso a financiamiento público a los partidos políticos aprobada por el DNE para finales del proyecto”.

Para el Producto #2, los indicadores son:

- ✚ “Un estudio de recomendaciones sobre maneras de expandir los programas de educación cívica juvenil en Guatemala y Costa Rica para fines del primer año del proyecto”.
- ✚ “Propuesta de proyecto de expansión de capacitaciones juveniles electorales diseñado en conjunto con Costa Rica y aceptado por la autoridad electoral al finalizar el proyecto”.

Para el Producto #3, los indicadores son:

- ✚ “Participación de al menos 35 [representantes de]⁸⁰ autoridades electorales en la Jornada Interamericana Electoral antes de Noviembre de 2009”.
- ✚ “Al menos 90% de los países participantes presentan planes de proyecto para la aplicación de los conocimientos adquiridos tres meses después de finalizar las Jornadas”.
- ✚ “Una publicación de las experiencias compartidas por los expertos en la Jornada publicada en la web y diseminada en formato impreso al finalizar el proyecto”.
- ✚ “2 cursos virtuales puestos en línea al final del proyecto sobre 1) la relación de las autoridades electorales con los partidos políticos y 2) sobre el rol de los medios de comunicación en los procesos electorales”.
- ✚ “Uso del foro de discusión por al menos 30% de los participantes en las Jornadas al fin del primer año”.

(Se indicó más arriba que se considera que el segundo y el quinto indicador del Producto #3 serían más bien de efectos directos, que deberían ser colocados a nivel de Propósito.)

⁸⁰ Ajuste realizado en el Informe Narrativo de febrero de 2010.

- ✚ Los indicadores de Productos especifican cuantitativamente los principales bienes y servicios que serán producidos durante el período de ejecución con los recursos del proyecto.

Sí.

- ✚ Los indicadores de Productos cumplen los criterios claves CREMA: claros, relevantes, económicos, monitoreables, y adecuados.

Comentario: Sí. Se recomienda la numeración de los indicadores (como se hizo en el IPEP) y de los medios de verificación correspondientes, a fin de facilitar el entendimiento de la matriz de marco lógico del proyecto. El/Los medio(s) de verificación para los indicadores tendrían la misma numeración.

d. Líneas de Base para Indicadores

- ✚ Cada uno de los indicadores a nivel de Propósito incluyen datos de la línea de base correspondiente requeridos para medir el cambio. Si no están disponibles, se han incluido planes para recoger dicha información al comienzo de la ejecución del proyecto.

No (véase los comentarios en el inciso 6b arriba).

- ✚ En la mayoría de los casos, los indicadores a nivel de Producto no requieren línea de base.

En este proyecto, no se requieren líneas de base para los indicadores de Producto.

7. Medios de Verificación

- ✚ Las fuentes de información están bien especificadas para cada indicador – exactamente dónde se puede encontrar la información, frecuencia, fechas de disponibilidad, son económicos, realistas y adecuados para recoger el tipo de datos necesarios, etc.

Comentario: Sí, aunque llama la atención que no se menciona el IPEP en los medios de verificación, si bien los mismos se refieren mayormente a la documentación generada por las actividades del proyecto.

- ✚ La Secretaría General de la OEA y la agencia ejecutora han definido y acordado un sistema de recolección de datos para los indicadores.

Comentario: No está claro que exista tal acuerdo. Esto es importante en el caso de los indicadores de efectos (Propósito) e impactos (Fin).

8. Supuestos

- ✚ Los Supuestos no están repetidos (excepto a nivel de Impacto/Fin/sostenibilidad) y han sido colocados en el nivel apropiado:
 - A nivel de Actividades – supuestos operativos – para asegurar la entrega de los Productos del proyecto;
 - A nivel de Productos – supuestos de efectividad del proyecto – para lograr el Propósito del proyecto;
 - A nivel de Propósito/efectos directos – supuestos de efectividad a nivel de sector/país; y
 - A nivel de Impacto(s)/Fin – supuestos para la sostenibilidad.

Cumplido, excepto a nivel de Fin, en el que no se incluyeron Supuestos.

- ✚ Los Supuestos reflejan los resultados de los análisis de involucrados y de problemas (descritos en el documento de proyecto).

Comentarios: En el documento de proyecto, se indica que el mismo “presenta una segunda fase del Proyecto SPA0713 (Fortaleciendo la Capacidad Institucional de las Autoridades Electorales del Hemisferio) de 16 meses de duración (Febrero 2008 a Julio 2009)”. Por otra parte, la sección I.A de dicho documento, sobre antecedentes y justificación del proyecto, describe algunos de los problemas que serían atendidos por el proyecto, mayormente en Argentina, Costa Rica y Guatemala. No parece haber habido un análisis de problemas y sus causas, aunque se citan reuniones de grupos focales, etc.

- ✚ Los Supuestos son lo suficientemente precisos para que puedan ser monitoreados y manejados (permiten la identificación de acciones apropiadas para evitar o mitigar sus efectos sobre el proyecto).

Comentarios: Sí de Actividades a Productos. De Productos a Propósito se incluye un Supuesto “fatal” en el sentido de que si no ocurre, efectos planeados importantes del proyecto no se lograrían – *Los funcionarios del DNE de Argentina, y el TSE de Costa Rica implementan los proyectos diseñados*”. La pregunta que surge es si se toma en consideración el tiempo requerido para ejecutar los proyectos diseñados al establecer los tiempos de los indicadores a nivel de Propósito. Los Supuestos de Propósito a Fin son muy generales y, por lo tanto, se considera que no son monitoreables.

- ✚ Las acciones (o Actividades) propuestas para aumentar la probabilidad de que los Supuestos ocurran están especificadas claramente y se incluyen en Insumos/Actividades si es del caso.

Comentarios: En la Sección V.B del documento de proyecto, Gestión de riesgo, se convierten los supuestos en riesgos (supuestos con baja probabilidad de ocurrencia) y se detallan las acciones o Actividades que se llevarían a cabo para evitar o mitigar sus efectos sobre los resultados del proyecto. No aparecen en el marco lógico.

9. Asignación de los recursos

✚ Se asignan recursos para todos los productos.

Sí.

✚ La asignación de recursos (dimensionamiento) parece adecuada para lograr los resultados deseados.

Comentario: Se asignaron aproximadamente 23% de los recursos del proyecto a los Productos #1 y #2, y los restantes (77%) al Producto #3 (Jornada Interamericana). Considerando dicha distribución de los recursos, llama la atención la falta de efectos importantes atribuibles al Producto #3; incluso en el acápite 6b del presente informe, se destaca la meta muy modesta del 10% de los participantes en el indicador #4 a nivel de Propósito.

Anexo II: Hallazgos

- Hallazgo 1: Los objetivos generales de la cartera de proyectos corresponden a las necesidades regionales y a la demanda de los Estados Miembros.
- Hallazgo 2: Los objetivos (resultados) de la cartera de proyectos también se corresponden con la experiencia y las fortalezas organizacionales del DECO / OEA.
- Hallazgo 3: Los proyectos se corresponden con las tendencias y prácticas internacionales en materia de fortalecimiento de capacidades de autoridades electorales.
- Hallazgo 4: El posicionamiento de la cartera de proyectos corresponde a un nicho que no ocupan otras organizaciones ni agencias desde el punto de vista del ciclo electoral, ya que abarca la totalidad de dicho ciclo.
- Hallazgo 5: El tipo de fortalecimiento de capacidades promovido por la cartera de proyectos no constituye un nicho en sí, ya que se concentra en el fortalecimiento de capacidades individuales y organizacionales.
- Hallazgo 6: Con pocas excepciones, no hay evidencia de coordinación, concertación ni cooperación con otros actores internacionales, ni con partes interesadas a nivel nacional, ni al momento del diseño ni durante la ejecución de los proyectos.
- Hallazgo 7: En general todos los proyectos han entregado los productos con éxito. Más allá de los productos, es difícil identificar los efectos de dichos productos.
- Hallazgo 8: En términos generales, los proyectos fueron ejecutados dentro de los tiempos y presupuestos acordados. Sin embargo, el tiempo entre la aprobación, el inicio de la ejecución y la terminación de los proyectos fue demasiado largo en algunos casos.
- Hallazgo 9: Los proyectos que tienen por objetivo mejorar la infraestructura técnica a nivel organizacional (SPA-0718 y SPA-0918) tuvieron un mayor nivel de eficiencia que los orientados al fortalecimiento de capacidades a nivel individual y del entorno institucional.
- Hallazgo 10: La sostenibilidad de la mayoría de los proyectos es débil, ya que no existe un plan o estrategia, ni se han tomado medidas para asegurar el mantenimiento, financiamiento y utilización apropiada de los sistemas desarrollados e instalados más allá del final de la ejecución de los proyectos.
- Hallazgo 11: La cartera de proyectos corresponde al tema electoral, que es central para la OEA. Sin embargo, en ausencia de una estrategia de intervención explícita, no es posible determinar en qué medida corresponden a las prioridades estratégicas de la Secretaría General.
- Hallazgo 12: El diseño ad hoc de la cartera ofrece la posibilidad de obtener una gama más amplia de experiencias y una mayor adaptabilidad a las necesidades y contextos de los Estados miembros y de los beneficiarios. No obstante, en ausencia de una lógica de intervención clara y de instrucciones explícitas sobre cómo los proyectos contribuirán a ella, algunas decisiones

claves sobre el diseño de la cartera tuvieron impacto en la medida en la cual los procesos electorales fueron fortalecidos.

Hallazgo 13: La OEA ha lanzado un proceso de transformación organizacional de Gestión para Resultados en el Desarrollo, que ha tenido un impacto favorable en la conceptualización de los proyectos de la cartera del FEPO

Hallazgo 14: Aunque la mayoría de los proyectos están bien diseñados a nivel de actividades y productos, existe una variación considerable en cuanto a su precisión, así como en la especificación y la orientación de los efectos directos e impactos.

Hallazgo 15: En general, no se han aplicado sistemáticamente los principios y herramientas de la Gestión orientada a resultados. A pesar de la introducción de procesos de Gestión orientada a resultados, la mayoría de los proyectos no cuenta con indicadores bien especificados.

Hallazgo 16: No hay evidencia de análisis de riesgo ni estrategias para su mitigación.

Hallazgo 17: Aunque la ejecución de una evaluación formativa no se justificaría para todos los proyectos de asistencia técnica de pequeña escala, una realizada al conjunto de proyectos del DECO podría tener recomendaciones útiles para mejorar el desempeño de la cartera.

Hallazgo 18: Las prácticas de gestión de la OEA no proveen información suficiente para la buena aplicación de un sistema de monitoreo del avance general de las iniciativas.

Hallazgo 19: El sistema administrativo en la OEA se caracteriza por responsabilidad centralizada de la ejecución.

Hallazgo 20: Hay evidencia de lagunas organizativas en cuanto a una cultura de gestión de proyectos que obstaculiza la calidad general de la cartera.

Anexo III: Recomendaciones

- Recomendación 1: El DECO/OEA debería desarrollar un plan estratégico global para “anclar” la cartera de proyectos a una visión más amplia pero a la vez más específica de la OEA y crear una estructura organizativa que facilite la aplicación de dicho plan a través de coordinación y colaboración continua. (Esta recomendación está basada en los hallazgos 11 y 12.)
- Recomendación 2: El DECO debería continuar su papel en el área electoral mediante una composición de la cartera similar a la financiada por el FEPO. (Esta recomendación está basada en los hallazgos 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9 y 12.)
- Recomendación 3: A fin de mejorar su eficacia, el DECO debería focalizar las actividades de capacitación hacia tres niveles clave del personal y ejecutivos de los Organismos Electorales. (Esta recomendación está basada en los hallazgos 2, 3, 5, 6, 7 y 9.)
- Recomendación 4: Para aumentar las sinergias regionales entre iniciativas de desarrollo de capacidades electorales, la SG/OEA debería completar el desarrollo de una estrategia de colaboración explícita. (Esta recomendación está basada en los hallazgos 1, 2, 3, 4, 5 y 6.)
- Recomendación 5: DECO debería tener un plan comunicaciones y divulgación. (Esta recomendación está basada en los hallazgos 7 y 10)
- Recomendación 6: A fin de mejorar el desempeño de sus actividades en la aplicación del plan estratégico, la SG/OEA debería desarrollar un marco de resultados explícito y completo, basado en una teoría de cambio claramente articulada. (Esta recomendación está basada en los hallazgos 10, 11, 12)
- Recomendación 7: La SG/OEA debería continuar y expandir su labor hacia el diseño y la gestión de proyectos basados en resultados, capacitando a su propio personal. (Esta recomendación está basada en los hallazgos 12, 13, 14, 15, 16 y 18.)
- Recomendación 8: La SG/OEA debería aumentar los esfuerzos en cuanto al proceso de transformación organizacional de Gestión para Resultados en el Desarrollo lanzado, especialmente en el fortalecimiento del proceso de revisión de los proyectos previo a la ejecución y de la rendición de cuentas financiera. (Esta recomendación está basada en los hallazgos 9, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 20.)
- Recomendación 9: El DECO debería asegurar que el diseño de los futuros esfuerzos incluyan recursos para profundizar en el monitoreo y seguimiento, así como estrategias explícitas para orientar estos esfuerzos. (Esta recomendación está basada en los hallazgos 15, 17 y 18.)
- Recomendación 10: Reflexionar sobre la relación entre la Oficina central y las Oficinas en los Estados miembros (más allá del marco de esta evaluación), para encontrar un modelo de gestión técnica compartida que permita maximizar el uso de los recursos en la medida de lo posible. (Esta recomendación está basada en los hallazgos 18 y 19.)