



Evaluación Medio Término



Oficina
Internacional
del Trabajo

Unidad de Evaluación

Apoyo al Desarrollo de Políticas Públicas para la Promoción de las Cooperativas en Bolivia

Datos rápidos

Países: Bolivia

Tipo de evaluación: Final Independiente

Área técnica: Cooperativas (EMP/COOP)

Gestión de la evaluación: Oficina Regional para América Latina y el Caribe

Equipo de evaluación: Teodoro Sanz

Inicio del proyecto: Febrero de 2011

Término del proyecto: Mayo de 2012

Código del proyecto: BOL/10/01/RBS

Donante: RBSA US \$200,000

Palabras claves: Cooperativas

Antecedentes y contexto

La RBSA fue establecida en enero de 2008 mediante contribuciones voluntarias destinadas a incrementar la capacidad de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para atender las prioridades establecidas en su Programa y Presupuesto, en particular la implementación de los Programas de Trabajo Decente por País.

En Bolivia, existe desde hace unos años un nuevo reconocimiento del potencial del cooperativismo para el desarrollo económico y social del país; sin embargo, el sector cooperativo presenta varios problemas como la carencia de una política coherente del Estado y un marco legal adecuado, la falta de integración de las cooperativas en Bolivia con sus pares de América Latina, el limitado acceso a servicios adecuados de capacitación

técnica (de gestión y administrativa) y financieros, entre otros.

En este contexto, como parte de las asignaciones RBSA a la región de América Latina y el Caribe para el bienio 2010 - 2011, un monto de \$ 200,000 ha sido destinado al CPO BOL107, vinculado al apoyo al desarrollo de políticas públicas para la promoción de las cooperativas en Bolivia. Para ello, el BOL 107 ha sido estructurado en tres líneas de intervención:

- Línea 1. Generación de conocimiento y difusión de la realidad de las cooperativas en Bolivia, como de otros países de la región.
- Línea 2. Apoyo técnico a la Dirección General de Cooperativas (DGC) de Bolivia para la finalización e implementación de la nueva ley de cooperativas en el país.
- Línea 3. Formación en el área de economía social, en el marco del Plan Nacional de Formación y Educación Cooperativa de la DGC de Bolivia.

Situación actual del proyecto

La asignación BOL 107 se inició en Febrero del 2011 y, desde el diseño, estaba prevista su culminación para Marzo del 2012. Dado que prácticamente ha finalizado el plazo de ejecución de los fondos asignados por la RBSA al BOL 107 se hace necesaria una evaluación independiente de esta asignación, a cargo de un consultor externo sin involucramiento previo en el diseño y ejecución de esta intervención.

Metodología de la evaluación

Para llevar a cabo la evaluación, en primer lugar se revisaron fuentes secundarias, que incluyen básicamente documentos de diseño del BOL 107, informes de actividades y resultados elaborados por el coordinador del BOL 107, y los productos desarrollados para cada una de las líneas de intervención (guías, manuales, diagnósticos, propuestas de ley, informe del taller de formación).

Posteriormente, se obtuvo información de fuentes primarias, básicamente vía entrevistas a profundidad con diferentes actores relevantes involucrados en la ejecución del BOL 107, que pertenecen tanto al sector público de Bolivia, al sector cooperativo (tanto minero, como agropecuario, de telecomunicaciones, de ahorro y crédito), al sector académico, y a la cooperación internacional. Y por supuesto a diferentes funcionarios de la OIT que han participado, en mayor o menor medida, en el diseño y ejecución del BOL 107.

Hallazgos y conclusiones principales

Pertinencia de la asignación y validez del diseño: La pertinencia del BOL 107 se refleja en que desde su diseño cumplía con los principales criterios que debe utilizar la RBSA para asignar fondos a un CPO. Estos criterios son la estrecha relación del CPO con los objetivos y resultados del Programa y Presupuesto de la OIT para un determinado bienio; la participación del Estado, los trabajadores y los empresarios en la ejecución del CPO; y la contribución a los objetivos y planes nacionales del país donde se lleva a cabo el CPO.

La intervención del BOL 107 encaja perfectamente en la promoción de normas internacionales sobre el tema, específicamente con la “Recomendación sobre la promoción de las cooperativas” (R193) de la OIT. Esta R193 ha sido el principal sustento para las sugerencias realizadas por la OIT durante la elaboración del anteproyecto de la nueva Ley General de Cooperativas, y además ha sido incorporada casi en su totalidad en la Ley de Fomento Cooperativo.

El diseño de las tres líneas de intervención responde adecuadamente a los principales

problemas del sector cooperativo en Bolivia. Estos problemas son la ausencia de información sobre la importancia relativa del sector en la economía boliviana y las condiciones para generar entornos favorables; la inadecuación de la Ley General de Cooperativas de 1958 al actual contexto político, económico y social de Bolivia; y la ausencia de formación a los socios, directores y trabajadores de las cooperativas.

Lo que no se contempló desde el diseño es que lo realizado en alguna línea de intervención se utilice para llevar a cabo lo previsto en otra. Tampoco aparece el enfoque de género como un componente explícito en las líneas de intervención del BOL 107.

Eficacia: El BOL 107 está contribuyendo al cumplimiento del primer indicador (3.1 “*número de Estados miembros que, con el apoyo de la OIT, reforman sus marcos normativos o de políticas con el fin de hacer más propicio el entorno para las empresas sostenibles*”) del resultado del marco estratégico programático presupuestal de la OIT. Asimismo, está contribuyendo al cumplimiento del segundo indicador (3.2 “*número de Estados miembros que, con el apoyo de la OIT, ponen en práctica políticas de desarrollo de la iniciativa empresarial y programas de creación de empleo productivo y trabajo decente*”).

La contribución de la OIT en Bolivia cobra particular relevancia si se toma en cuenta que son muy pocas las instituciones que han tenido presencia en el país fomentando el desarrollo de las cooperativas.

Los 6 *working papers* sobre la situación del sector cooperativo en diferentes países y el libro del cooperativismo en América Latina muestran un gran rigor metodológico. Esto se refleja en el uso de información estadística relevante y actual, en la bibliografía utilizada, y principalmente en la cantidad de entrevistas realizadas a actores relevantes para el desarrollo del sector.

La visibilidad de estos estudios, es decir, su difusión y presentación en eventos, es una materia pendiente ya que hasta la fecha no se

han impreso los ejemplares del libro y de los *working papers* que se tenían previstos.

La contribución de la OIT en el proceso de discusión de la nueva legislación cooperativa ha sido la de compatibilizar el contenido de la nueva Ley General con la Constitución Política de Bolivia, el Plan Nacional de Desarrollo de Cooperativas, y la recomendación 193 de la OIT. Asimismo, ha sido útil para asesorar en algunas definiciones según normas internacionales y enriquecer así el nivel de la discusión con temas que generaron mucho debate, básicamente lo relativo a la definición y finalidad de las cooperativas.

También ha sido muy importante el rol de la OIT como institución que fomentó el diálogo y propició la integración entre los diferentes sectores que participaron en la discusión; e inclusive como una especie de “garante” sobre los acuerdos que ya se habían consensuado entre el sector público y el sector cooperativista.

El apoyo a la Ley de Fomento Cooperativo fue importante como un mecanismo para que la OIT tuviera mayor presencia en la discusión de la nueva Ley General de Cooperativas. Asimismo, de aprobarse esta Ley de Fomento sería probablemente el primer caso en el mundo en que una ley de esta importancia incluye en su totalidad la Recomendación 193. Muchos de los temas que, a juicio de los entrevistados, son relevantes para el sector cooperativo boliviano, como la caracterización de las cooperativas, la gobernabilidad, gestión técnica y administrativa, la formación de capital y las finanzas, y la eficiencia, eficacia y calidad de los servicios, están incorporados en el MY.COOP y, por lo tanto, han sido brindados en el taller de formación de facilitadores que llevó a cabo la OIT.

Eficiencia: El BOL 107 tenía un presupuesto asignado de \$200,000 y se estima que, al cierre del proyecto, se habrá ejecutado el 100% de lo presupuestado. Este costo incurrido queda ampliamente justificado al tomar en cuenta los resultados y el potencial impacto que tendría la intervención de la OIT.

En cambio, el plazo de 12 meses previsto para que el monto asignado para la ejecución del BOL 107 se ejecute, ha quedado muy corto para poder alcanzar todas las metas previstas.

Orientación hacia el impacto y sostenibilidad:

El diagnóstico sobre las cooperativas en Bolivia estaría contribuyendo a que desde el sector público se le preste atención no solamente al sector cooperativo minero sino al resto de sectores, y a que cobre mayor fuerza la concepción de un Estado que fomente el desarrollo de las cooperativas antes que uno que las controle. Otro impacto que se espera pueda tener esta primera línea de intervención es que el diagnóstico sea el punto de partida para la realización de otros estudios complementarios

El solo hecho de que la OIT haya contribuido a poner en el debate temas como la definición de cooperativa o la finalidad de la misma ha llevado a diversos actores relevantes a cuestionarse el camino que vienen siguiendo y qué aspectos los diferencian de una empresa. Otro posible impacto del BOL 107 es que el Ministerio de Trabajo le ha pedido explícitamente a la OIT su apoyo en la reglamentación sectorial de la nueva Ley, que es un paso siguiente fundamental para que la Ley realmente pueda implementarse.

Ya existen pedidos concretos para llevar a cabo réplicas de la formación brindada por la OIT e inclusive compromisos puntuales de las instituciones para financiar esta formación. Estos pedidos concretos provienen del Programa EMPLEOMIN del Ministerio de la Minería, de FENCOMIN, de la FUNDACION CRE, de CONCOBOL, de la red de cooperativas El Ceibo, entre otras cooperativas. Como externalidad positiva de la tercera línea de intervención, las primeras experiencias de réplica de los manuales de formación en otros países se va a dar en Perú. La Universidad Agraria está organizando un diplomado en gestión de cooperativas agrícolas, y PRODUCE ha decidido llevar a cabo un programa piloto MY.COOP para formar facilitadores y gerentes de cooperativas.

Recomendaciones y lecciones aprendidas

En relación al CPO BOL 107.

1. El BOL 107 debe culminar, en el plazo más breve posible, la impresión y difusión de los *working papers* y del libro de cooperativismo en América Latina.
2. El BOL 107 debe asistir a los diferentes sectores en la reglamentación de sectorial de la nueva Ley General de Cooperativas.
3. El BOL 107 debe concretar los pedidos de las instituciones que han solicitado réplica del taller de formación MY.COOP en gestión de cooperativas
4. Las nuevas investigaciones acerca del cooperativismo en Bolivia deberían resaltar más las diferencias entre el sector cooperativo minero, agropecuario, de servicios. Asimismo, enfatizar más en la importancia de la estabilidad organizacional y gobernabilidad de las cooperativas.
5. Las nuevas experiencias de formación podrían incorporar algunos temas no muy desarrollados en los manuales MY.COOP como liderazgo por servicio, fortalecimiento institucional, seguridad industrial, entre otros.

En relación a futuros proyectos similares en Bolivia u otros países.

6. Contemplar desde el diseño los mecanismos y el plazo necesario para que las líneas de intervención de un proyecto puedan tener una mayor vinculación entre ellas.
7. En relación a la elaboración de los diagnósticos, se sugiere que el contenido de las guías de investigación sea discutido con las mismas personas que luego van a ser los usuarios principales de dicho diagnóstico.
8. Respecto a los talleres de formación, se sugiere brindar un reforzamiento a los participantes, después de algunas semanas de finalizado el taller, en técnicas de facilitación y formación, y en aspectos más conceptuales. Asimismo, que se establezca con cada participante un plan de acción para que puedan replicar lo aprendido, de la manera más eficaz y eficiente posible, con los beneficiarios finales de la intervención.

En relación a RBSA.

9. Discutir los criterios con los que se asignan actualmente los fondos, específicamente si la ventaja en términos de equidad y justicia de

repartir estos fondos entre varios resultados y países, y de no asignarlos un mismo país más de una vez, es preferible a una posible desventaja en términos de impacto y sostenibilidad de las intervenciones.

10. Procurar que los fondos sean asignados al inicio del bienio al que pertenece el CPO y no en el transcurso de dicho período, ya que ello facilitaría la evaluación del RBSA según bienios. Esto implica realizar la planificación de las asignaciones con varios meses de anticipación al inicio del bienio.

11. Procurar darle mayor participación a la Oficina Regional de América Latina y el Caribe en la decisión del destino de los fondos RBSA para nuestra región.

Lecciones aprendidas importantes

1. El trabajo en equipo ha sido el factor más importante que explica que en el BOL 107 se hayan podido llevar a cabo una gran cantidad de actividades paralelas, complejas y variadas, de carácter técnico, político, administrativo y logístico.
2. Un factor que ha contribuido a la eficiencia de la gestión ha sido la imagen positiva de la OIT. Esto facilitó la tarea del coordinador de establecer relaciones con los diferentes sectores y promover la discusión entre ellos.
3. Hay factores del entorno del CPO que pueden influir negativamente en alcanzar los resultados en el plazo previsto. En el caso del BOL 107 dos de estos factores son la ausencia de consultores especialistas en cooperativas, y los plazos extensos del sector cooperativo para consensuar una Ley y del sector público para aprobarla.
4. Ha sido importante para la OIT tener en cuenta los diferentes intereses particulares y/o prioridades de las instituciones involucradas en la ejecución, y aprovechar estas consideraciones para obtener apoyos políticos importantes para la consecución de las metas previstas.
5. La OIT suele tener como criterio repartir los fondos RBSA entre varios resultados y países, lo que implica que el monto asignado a cada proyecto no sea muy grande, y ello a su vez puede limitar la eficacia e impacto de una intervención.