PD-ABP-047

Evaluación del Apoyo a las Elecciones Nicaragüenses de 1996 a través del Acuerdo de Cooperación con el Instituto Interamericano para los Derechos Humanos/ Centro para la Asistencia y Promoción de las Elecciones (IIDH/CAPEL)

REPORTE FINAL

5 de mayo de 1997

Sometido a:

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
Managua, Nicaragua
Bajo Contrato Número AEP-5468-I-6006-00 D.O. #8

MANAGEMENT SYSTEMS INTERNATIONAL

600 Water Street, S.W.
Washington, D.C. 20024
USA

202/484-7170
Fax: 202/488-0754

WPDATA\REPORTS\3224-008\SPANISH.rpt
(5/97)

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO iii

HOJA DE IDENTIFICACIÓN DE LOS DATOS DEL PROYECTO vii

I. INTRODUCCIÓN 1
- A. Objetivo de la Evaluación 1
- B. Enfoque Técnico/Metodología 1
- C. Composición del Equipo 2
- D. Reconocimientos 2

II. CONTEXTO DEL PAÍS Y ANTECEDENTES DEL PROYECTO 4

III. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO 7
- A. Metas y Objetivos del Proyecto 7
- B. Insumos del Proyecto 7

IV. RESULTADOS Y CONCLUSIONES 9
- A. Sistema de Computadoras 9
- B. Padrón Electoral Preliminar y Definitivo 12
- C. Materiales de Entrenamiento y de Apoyo 13
- D. Organización de las Elecciones Nacionales y Locales 14
- E. Campaña de Educación Cívica 16

V. RECOMENDACIONES 23
- A. Recomendaciones Generales para el Futuro Basadas en las Lecciones Aprendidas 23
  - 1. Clarificar los Acuerdos de Cooperación 23
  - 2. Coordinar con otras Agencias Donantes y las Delegaciones Nacionales 24
  - 3. Aumentar el Involucramiento de la Sociedad Civil y del Sector Privado 24
  - 4. Institucionalizar la Implementación del Proyecto y el Seguimiento 25
  - 5. Procedimientos de Evaluación y la Medición de los Impactos y Resultados 26
- B. Recomendaciones Programáticas para IIDH/CAPEL 27

ANEXOS

Anexo A	Alcance del Trabajo de la Actividad
Anexo B	Lista de las Personas Entrevistadas y de las Instituciones Contactadas
Anexo C	Bibliografía de los Documentos Consultados
Anexo D	Composición del Equipo
Anexo E	Asistencia Relacionada con la USAID/Nicaragua y Otros Donantes
Anexo F	Campañas y Capacitación

RESUMEN EJECUTIVO

Previo a las elecciones de febrero de 1990, Nicaragua había estado sufriendo más de medio siglo de desorden politico y social. Ese período, conocido como los años de Somoza, terminaron en una revolución la cual fue seguida por 10 años de mandato por parte del Frente Sandinista, el movimiento opositor izquierdista. Esa década estuvo marcada por una sangrienta guerra civil, durante la cual la economía fue desvastada y cientos de miles de nicaragüenses huyeron del país. El proceso electoral de 1990 unió una amplia coalición de partidos anti-sandinistas y trajo como resultado un gobierno democrático libremente electo dirigido por la presidenta Violeta Chamorro.

En anticipación a las elecciones de octubre de 1996, el 27 de diciembre de 1995, la USAID/Nicaragua entró en un Acuerdo de Cooperación de $3.5 millones con el Instituto Interamericano para los Derechos Humanos/Centro para la Asistencia y Promoción de las Elecciones (IIDH/CAPEL). Esto representaba el proyecto para la Asistencia en las Elecciones bajo la actividad de la Misión para el Fortalecimiento de las Instituciones Democráticas. Para entonces, Nicaragua había ya experimentado más de cinco años de gobierno civil, marcado por el renacimiento de los principios democráticos y una mejor participación ciudadana en todos los niveles. Ese período también trajo como resultado un aùmento en las expectativas del pueblo con respecto a la habilidad del gobierno para proveer para su ciudadanía.

El voto de 1996 cubrió las elecciones en seis niveles diferentes--desde la Presidenta del país, a Alcaldes, miembros del Congreso, legislaturas Departamentales, y miembros del Parlamento Centroamericano. Por todo, unos 34,000 candidatos compitieron para casi 2,000 cargos. El reto que enfrentaba la entidad oficial responsable por el proceso, el Consejo Supremo Electoral (CSE) era demostrar su habilidad para organizar unas elecciones justas mientras mantenía y demostraba su neutralidad política y su independencia.

Para ayudar a llevar a cabo ésto, las metas generales del Acuerdo de Cooperación de USAID-IIDH/CAPEL eran: 1) proveer asistencia técnica y bienes al CSE, conjuntamente con el entrenamiento necesario para producir una base de datos de votantes y mantener el sistema; 2) entrenar a los vigilantes de los colegios electorales pertenecientes a los partidos y comprar materiales para darle entrenamiento a los miembros del CSE que trabajarían el día de las elecciones; 3) proveer apoyo logístico, organizativo, financiero y administrativo al CSE y a los Consejos Electorales Departamentales (CSE); 4) proveer asistencia técnica y financiera al CSE para producir e imprimir una lista preliminar y una final del registro de votantes; y 5) asistir al CSE en el desarrollo e implementación de campañas educativas para los votantes. Los indicadores claves generales para lograr el éxito incluyeron la exitosa conducta de las elecciones, la capacidad de la CSE para vencer las dificultades imprevistas, y la aceptación de los resultados de las elecciones por parte del pueblo nicaragüense y de los observadores internacionales.

Dada la historia política del país, el proceso completo estuvo rodeado de conflicto y presiones que emanaban tanto de fuentes nacionales como internacionales. Responder a los eventos imprevistos que surgieron contínuamente como resultado de esas presiones requirió de la constante atención y esfuerzo adicional de todos - USAID/N, el CSE e IIDH/CAPEL. Esto, a su vez, distrajo de la importante tarea de prepararse para las elecciones y con frecuencia demoró las decisiones administrativas de la CSE, necesitando efectuar cambios en las programadas actividades del

proyecto. Además, las deficiencias técnicas y administrativas dentro de la CSE, conjuntamente con el cambio en liderazgo, debilitó significativamente la capacidad de la organización para una eficiente y efectiva administración del proyecto. El cambio en la cúpula de la CSE también trajo como resultado demandas alteradas y expectativas en cuanto a que debería suministrar IIDH/CAPEL exactamente.

Contra este telón de fondo, y a pesar del demorado inicio de las actividades del proyecto, la opinión general de aquellos entrevistados para esta evaluación fue que, sin el apoyo provisto a la CSE por la USAID/N a través de IIDH/CAPEL, el proceso electoral habría sido gravemente deficiente. De hecho, con la perspectiva que viene después del tiempo transcurrido y como consecuencia de un muy complicado proceso, se encontraron punto débiles y deficiencias. Sin embargo, el proyecto exitosamente manejó las muchas emergencis que surgieron, y IIDH/CAPEL pudo llevar a cabo la mayoría de las tareas especificadas en el Acuerdo de Cooperación.

Management Systems International (MSI) fue contratadopor USAID/N para llevar a cabo esta evaluación final del proyecto de IIDH/CAPEL. De acuerdo al Alcance del Trabajo de MSI, los resultados y conclusiones claves concernientes a los servicios provistos por IIDH/CAPEL están detallados más abajo. Sin embargo, antes de examinar los componentes específicos, un importante resultado general es que, dado el cambio inesperado en el liderazgo del CSE a principios del proyecto, y a la ausencia de un Memorandum de Entendimiento bilateral entre los dos partidos, todas las actividades del proyecto fueron afectadas negativamente al cambiar las expectativas y confundir las demandas - todo ésto dentro del contexto de una constante presión política. No obstante, estas deficiencias fueron vencidas en gran parte y las elecciones - aún cuando estuvieron defectuosas e inicialmente fueron impugnadas por el Frente Sandinista - fueron consideradas por los observadores nacionales e internacionales como exitosas en general. Más importante aún, la población nicaragüense ha aceptado los resultados.

A. Sistema de Computadoras: La CSE recibió una asistenca técnica oportuna, hardware y entrenamiento para producir los documentos de identidad de los votantes y una lista parcial de votantes. La CSE está ahora equipada con el suficiente hardware, software y personal entrenado para continuar el proceso de establecer un sistema de registro nacional de votantes.

La compra de equipo de computadoras fue demorada debido a la falta de una autorización oportuna por parte de la CSE y a la falta de conocimiento de parte de IIDH/CAPEL de las regulaciones para compra de la USAID. Además, no se llevó a cabo una evaluación previa para determinar y priorizar las necesidades de compra de la CSE, y muchas de las compras iniciales respondían a necesidades percibidas. Las muchas deficiencias que enfrentó IIDH/CAPEL durante las fases iniciales del proyecto incluyeron una falta de decisiones administrativas a tiempo por parte de la CSE y deficiencias técnicas dentro de su personal. Actualmente, existen tres bases de datos con muchas de éstas coincidiendo parcialmente y con entradas duplicadas, no hay una clave de acceso que permita verificar los datos, ni se ha descentralizado el sistema. Aunque se hizo imposible desarrollar un registro de votantes permanente, 1,094,000 ciudadanos están registrados actualmente - casi alcanzando la meta de 1.1 millones que había sido establecida.

B. Padrón Electoral: La asistencia técnica y los bienes provistos al CSE fueron efectivos en mejorar el proceso para desarrollar el registro de votantes, sin embargo, la meta de lograr una lista

de votantes permanente no fue lograda debido a que no hubo el tiempo suficiente para completar la tarea. Esto estuvo relacionado con problemas vinculados con la interpretación del Artículo 23 de la Ley Electoral (enmendada en 1996), y la consecuente división de los distritos de votación conjuntamente con la re-distribución de los colegios electorales (JRVs - uno por cada 400 votantes), lo cual conllevó un gigantesco esfuerzo de mapeo, demoras en la impresión de la nueva lista de votantes y una confusión general de parte de los votantes. También, se requirieron 419,000 cambios en las listas existentes de acuerdo a la nueva ubicación de los JRVs. Se creó un proceso para los fines específicos de las 26 municipalidades, las cuales eran políticamente sensibles, y se emitieron tarjetas "suplementarias" para cubrir otras contingencias.

C. Material de Entrenamiento y Apoyo: IIDH/CAPEL no participó directamente en los Talleres Nacionales del CSE. Sin embargo, la asistencia provista en el diseño y producción del material de apoyo utilizado en esos talleres - especialmente la "Guía para los Miembros de los JRV" - fue crítica en asegurar la máxima participación de los votantes el día de las elecciones. De nuevo, la falta de un claro acuerdo formal condujo a diferentes expectativas por parate de los dos partidos. Mientras la CSE manifestaba poco interés en la asistencia de IIDH/CAPEL en lo que concernía al entrenamiento de los supervisores de las votaciones, el Acuerdo de Cooperación incluía una provisión de casi $1 millón para este propósito los cuales fueron más tarde reasignados. La participación de IIDH/CAPEL en la planificación del entrenamiento para los miembros de los partidos podría haber ayudado en la resolución de muchos de los problemas que surgieron durante el proceso de registración y el día de las elecciones. La decisión de la CSE de no aprovechar la asistencia técnica de CAPEL, de acuerdo a una cantidad de entrevistados, fue una de las razones por las cuales los empleados de los partidos estuvieron mal informados sobre sus responsabilidades de supervisión el día de las elecciones. Otra razón principal fue las substituciones de último minuto de los fiscales por parte de la CSE y de los partidos políticos, las cuales resultaron en que muchos fiscales que estaban trabajando en los JRV el día de las elecciones y que no habían recibido entrenamiento previo al día de las elecciones.

D. Organización Electoral Nacional y Local: La asistencia técnica de IIDH/CAPEL y los bienes fueron críticos en la exitosa conducta de las elecciones. Los objetivos numéricos del proyecto (a. 75% tasa de registro; b. 60% participación de votantes; y c. menos de un promedio de 5% en votos anulados) se excedieron. Los administradores del CSE y su personal reportaron que la asistencia de IIDH/CAPEL fue clave en lograr dicho resultado. Aunque la implementación de los ejercicios de simulación para el día de las elecciones y el mejoramiento técnico propuesto por CAPEL podría haber sido útil para evitar o vencer muchas de las dificultades encontradas al organizar el proceso electoral, la CSE no pudo o no quiso llevar a cabo las simulaciones porque estaban enfrentando otras crisis.

E. Campaña de Educación Cívica: El objetivo básico de este componente (al igual que los objetivos numéricos arriba mencionados), fue realizado totalmente, y los resultados de las elecciones fueron aceptados por el pueblo nicaragüense y por la comunidad internacional. Sin embargo, los confusos y complejos mensajes en la TV y la radio producidos por el CSE (los cuales fueron versiones alteradas y combinadas de mensajes individuales propuestos por IIDH/CAPEL) contribuyeron al clima de incertidumbre y de problemas que rodearon estas elecciones. Si CAPEL no hubiese asumido un prominente rol en este componente, estas actividades probablemente no se hubiesen llevado a cabo. Se habrían hecho grandes ahorros en costos si se le hubiese dado la

responsabilidad del diseño, producción e implementación de todos los componentes de a campaña a una agencia publicitaria. Esto fue propuesto inicialmente por IIDH/CAPEL, pero no aprobado por la Oficina de Contratos de la USAID/N.

F. Administración de la Donación: Aún cuando el propósito y los objetivos del programa se lograron en general, la falta de claridad en el Acuerdo de Donación y los demás factores discutidos en este reporte limitaron la habilidad de los asesores de CAPEL para implementar todas las tareas de forma exitosa.

Lecciones Aprendidas/Recomendaciones: Dado lo anterior, los evaluadores ofrecen cinco recomendaciones generales y tres sugerencias específicas dirigidas a IIDH/CAPEL. Lo anterior, lo cual son en realidad "lecciones aprendidas" de esta actividad, demanda: 1) aclaración de los Acuerdos de Cooperación; 2) coordinación con otros donantes; 3) aumento en el involucramiento de la sociedad civil y su implementación y seguimiento; y 5) procedimientos para la evaluación. Las recomendaciones específicas sugieren que IIDH/CAPEL: 1) no acepte responsabilidad en tareas en las cuales no tiene una habilidad comprobada (p. ej. compras); 2) establecer relaciones recíprocas y colaborativas con otros cooperadores; y 3) asegurar que el entrenamiento y la asistencia técnica estén diseñados para asegurar la transferencia de información, administración y áreas para la administración de las elecciones, particularmente la rama logística de la CSE, por tanto disminuyendo la dependencia en fuentes externas.

HOJA DE IDENTIFICACIÓN DE LOS DATOS DEL PROYECTO

1.	País:	Nicaragua
2.	Título del Proyecto:	Asistencia técnica de USAID-IIDH/CAPEL al Consejo Supremo Electoral de Nicaragua (CSE)
3.	Número del Proyecto:	525-0316-A-00-6006-00
4.	Fechas del Proyecto	
	a. Primer Acuerdo del Proyecto:	27 de diciembre de 1995
	b. Fecha Final para la Obligación:	28 de febrero de 1997
	c. Fecha de Terminación del Proyecto	28 de febrero de 1997
5.	Financiamiento del Proyecto:	
	a. Ayuda Bilateral de la A.I.D.:	US$3,500,000.00
	b. Otros Donantes Importantes:	no aplica
	c. Fondos de Contrapartida del País Anfitrión:	no aplica
Total		$3,500,000.00
6.	Método de Implementación:	Acuerdo de Cooperación #525-0316-A-00-6006-00 entre USAID/Nicaragua y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Centro de Asesoría para la Promoción Electoral (IIDH/CAPEL).
7.	Diseñadores del Proyecto:	USAID/Nicaragua Consejo Supremo Electoral (CSE) Nicaragua
8.	Oficiales de la Misión Responsables:	
	a. Director de la Misión:	George Carner
	b. Oficial de Proyecto:	Alexandria Panehal
9.	Evaluaciones anteriores:	Ninguna

I. INTRODUCCIÓN

A. Objetivo de la Evaluación

El objetivo de esta evaluación fue el de asesorar la efectividad de la asistencia técnica y de los bienes provistos por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Centro de Asesoría para la Asistencia y Promoción Electoral (IIDH/CAPEL) en apoyo a las elecciones de Nicaragua de 1996. Esta evaluación documenta los logros de la asistencia, identifica los puntos débiles claves en la asistencia técnica y la forma en que ésta fue aplicada, y sugiere métodos de acción alternativos para otras actividades en consideración por parte de USAID e IIDH/CAPEL. Además, la evaluación expresa las lecciones aprendida y provee recomendaciones para futuras actividades.

La Descripción del Trabajo especificaba que el equipo de evaluación debería tratar seis áreas para determinar si, y hasta que punto, el Acuerdo de Cooperación de la USAID/Nicaragua por $3.5 millones con IIDH/CAPEL logró los resultados intencionados. El equipo de evaluación también debería responder a una lista de preguntas específicas contenidas en la Sección III de el Alcance del Trabajo. El punto inicial era la fecha en la cual el Acuerdo de Cooperación entre la USAID/Nicaragua e IIDH/CAPEL entraría en vigencia, el 27 de diciembre de 1995.

Se hizo una aclaración que modificaba el Alcance del Trabajo original por parte del oficial de evaluación de la USAID/N, y se acordó mutuamente por parte de la Misión y el Equipo de MSI, que a las actividades de educación cívica relacionadas con el registro de votantes en las cuales IIDH/CAPEL estaba someramente involucrado para darle asistencia técnica sobre la impresión de materiales, les fuera dado menos énfasis en la evaluación. El Alcance del Trabajo original y su aclaración están contenidos en el ***Anexo A.***

B. Enfoque Técnico/Metodología

El enfoque técnico en general utilizado durante la evaluación consistió de los siguientes componentes:

1. Entrevistas con los oficiales e instituciones pertinentes en el área de Washington, D.C. previo a la partida.

2. Una reunión de planeamiento para el equipo de un día de duración en Managua, durante la cual se desarrolló un plan de trabajo en borrador.

3. Reuniones iniciales con el Representante Técnico del Oficial de Contrato de la USAID/N, el Director y el sub-director de la Misión, y miembros del personal técnico de la Oficina para las Iniciativas Democráticas, para 1) discutir el plan de trabajo, 2) identificar los individuos y miembros de las instituciones claves que habían trabajado o colaborado con el proyecto, y 3) identificar los acuerdos del proyecto y otros documentos necesarios para la evaluación.

4. Entrevistas in situ y discusiones con socios y partes interesadas.

5. Preparación de documentos en borrador, traducciones de porciones en español al inglés, reuniones informativas previo a la partida sobre los resultados preliminares, y recomendaciones.

6. Presentación del borrador final.

7. Incorporación de los comentarios de la USAID/N y producción del reporte final.

Durante su estadía en Nicaragua, los miembros del Equipo Evaluador sostuvieron reuniones periódicas con los miembros de la oficina técnica de la USAID, el COTR, y otros miembros del personal de la Misión. Además de buscar y revisar documentos relativos al proyecto, se buscó orientación sobre asuntos específicos de procedimiento y sobre individuos adicionales quienes podrían ser entrevistados. El plan de trabajo que identificaba las instituciones a ser visitadas y los individuos a ser entrevistados fue actualizado de forma regular.

Una lista de personas entrevistadas e instituciones contactadas está contenida en el ***Anexo B.*** El equipo revisó los documentos y los récords hechos disponibles por la USAID/N, IIDH/CAPEL y otras oficinas de las instituciones nicaragüenses visitadas. Una bibliografía de los documentos claves revisados está contenida en el ***Anexo C.***

C. Composición del Equipo

Basado en el Alcance del Trabajo, MSI seleccionó tres individuos altamente experimentados para formar el equipo de evaluación: Robert Murphy, Líder del Equipo y Especialista en Elecciones; Gabriel Bonilla, Especialista en Educación Cívica y Entrenamiento; y José Miguel Goddard, Especialista en Administración de Información. Los detalles relacionados con sus antecedentes, experiencia y el papel que jugaron en el Equipo están incluidos en el ***Anexo D.***

La reunión de planificación del equipo llevada a cabo en Managua fue diseñada y moderada por la Asociada Senior de MSI, Joan M. Goodin, quien ya estaba familiarizada con las actividades de USAID/N bajo el proyecto de Fortalecimiento de las Iniciativas Democráticas (SDI, acrónimo en inglés), del cual es parte esta actividad.

D. Reconocimientos

El Equipo de Evaluación desea agradecer a los miembros de la Misión de los Estados Unidos, IIDH/CAPEL, el Consejo Supremo Electoral nicaragüense, otras partes interesadas y socios y a los muchos nicaragüenses tanto en el sector público como el privado quienes contribuyeron con su tiempo y compartieron sus conocimientos con nosotros. Fuimos recibidos con la cortesía por la cual es famosa Nicaragua. Esto permitió que se hiciera una honesta exploración de los temas básicos cubiertos por esta evaluación.

Nuestras más sinceras gracias van también hacia el personal de IIDH/CAPEL en su oficina de Nicaragua por el generoso espíritu de cooperación con el cual ellos recibieron nuestras solicitudes de información y facilitaron nuestro trabajo. Igualmente, estamos agradecidos a todos los oficiales y técnicos del CSE, representantes de la comunidad de ONGs. e individuos quienes tan

generosamente compartieron con nosotros su tiempo, experiencias, y conocimientos. Cada uno de esos individuos contactados hizo un aporte significativo a esta evaluación.

II. CONTEXTO DEL PAÍS Y ANTECEDENTES DEL PROYECTO

Previo a las elecciones de Nicaragua llevadas a cabo el 25 de febrero de 1990, el país había sufrido durante más de medio siglo de desorden político y social. Los años de Somoza terminaron con una revolución, seguidos por diez años de gobierno sandinista. Una prolongada guerra civil interurbana durante este período desvastó la economía, y envió a cientos de miles de nicaragüenses al exilio.

Cuando el Acuerdo de Cooperación entre USAID y IIDH/CAPEL entró en vigencia el 27 de diciembre de 1995, Nicaragua había experimentado más de cinco años de gobierno civil. Este período estuvo acompañado por un renacimiento de los principios democráticos y un mejoramiento en la participación de los ciudadanos a todos los niveles de gobierno. Estuvo también acompañado por un aumento en las expectativas de la población concerniendo las responsabilidades del gobierno hacia sus ciudadanos. El reto que confrontaba el CSE era demostrar su habilidad en organizar unas elecciones justas mientras mantenía y demostraba su neutralidad política e independencia.

El CSE anunció que las segundas elecciones de Nicaragua verdaderamente libres fueron llevadas a cabo el 20 de octubre de 1996. Habría un total de seis componentes: 1) Presidente y Vicepresidente; 2) Diputados a la Asamblea Nacional; 3) Diputados a las Asambleas Departamentales; 4) Alcaldes y vice-alcaldes; 5) Consejos Municipales; y 6) Diputados al Parlamento Centroamericano (PARLACEN). Veintitrés organizaciones políticas enviaron candidatos para Presidente, y 24 organizaciones políticas nominaron candidatos para Diputados a las Asambleas Nacionales y Departamentales, y al PARLACEN. Tomando en cuenta los grupos independientes, había aproximadamente 34,000 candidatos compitiendo por 2,000 cargos.

El Componente para la Asistencia en las Elecciones del proyecto para el Fortalecimiento de las Iniciativas Democráticas de la USAID, el cual incluía el Acuerdo de Cooperación con CAPEL, fue asumido en una atmósfera de alta presión política, la cual emanaba tanto de parte de la comunidad internacional como del escenario nacional. El objetivo del proyecto de CAPEL era principalmente dar apoyo a las preparaciones del CSE para las elecciones de octubre de 1996 y un corto período después para permitir la preparación de las lecciones aprendidas y las recomendaciones sobre como las instituciones podrían continuar los esfuerzos para mejorar sus operaciones y el proceso electoral en general.

Por razones discutidas más adelante, las actividades del proyecto comenzaron más tarde de lo que era aconsejable. Sin embargo, como lo expresaron muchas fuentes, sin el financiamiento y la asistencia técnica hechos disponibles por USAID/N a través de IIDH/CAPEL, y la supervisión y monitoreo de las actividades del CSE, el proceso electoral probablemente habría resultado seriamente deficiente.

Aún cuando fue juzgado por los observadores nacionales e internacionales como de haber logrado un éxito generalizado, el proceso electoral sufrió de numerosas deficiencias causadas en gran parte por las complicadas presiones políticas que existieron, tanto nacional como internacionalmente, así como por los problemas administrativos dentro del CSE. La mayoría de estos constreñimientos fueron vencidos, resultando en unas elecciones que, aunque en principio fueron debatidas por uno de los partidos mayoritarios, fueron aceptadas por el pueblo en general. Como reportara el periódico

The Washington Post en un editorial del 24 de octubre de 1996 alabando el proceso electoral y comentando sobre el rol de los observadores internacionales tales como Jimmy Carter:
"Ellos confirmaron un conteo doméstico por parte del propio organismo electoral de Nicaragua [el CSE] y luegos confirmadas por un grupo de ciudadanos cuyo amplio___le dió la necesaria credibilidad".

Para poder apreciar plenamente los logros de la asistencia de USAID y IIDH/CAPEL en el proceso electoral, es importante primero hacer notar las dificultades encontradas y los amplios constreñimientos que yacían fuera del control del proyecto. Los constreñimientos claves fueron:

- Las reformas a la Ley Electoral en 1996 afectaron negativamente el proceso electoral. Lo inadecuado de las reformas promulgadas, y las controversias generadas por éstas causaron demoras y confusión dentro del CSE, produciendo un ambiente poco claro, y a veces hostil, para la asistencia técnica provista por IIDH/CAPEL.

- El CSE no pudo garantizar que todos los ciudadanos en edad de votar a nivel nacional pudieran registrarse, formar parte del registro permanente de votantes, y recibieran los documentos de votación correctos dentro del tiempo permitido. Un procedimiento para el registro de votantes diseñado para estos fines se estableció en 26 municipalidades separadas. Esto requirió que los ciudadanos fueran personalmente a las oficinas de registro, se registraran utilizando documentos viables o testigos para probar su elegibilidad, y posteriormente recibir sus tarjetas de registro como votantes preparadas para estos fines. Esta tarjeta era válida solamente hasta las elecciones de octubre de 1996. Además, aquellos ciudadanos que vivían fuera del área de registro formada para estos fines y que no recibieron su tarjeta de registro como votantes previo a las elecciones se les suministraron documentos de votación suplementarios. Los tres esfuerzos para registración requirieron de una asistencia técnica no prevista, y en el caso del registro preparado con éstos fines específicos y el suplementario, no planificada, por parte de los asesores de IIDH/CAPEL.

- Los cambios en el personal dentro del CSE tuvieron un efecto perjudicial sobre su capacidad administrativa, resultando en la demora de decisiones importantes. Específicamente, las reformas a la Ley Electoral de enero de 1996 resultaron en la renuncia del presidente de la CSE, Mariano Fiallos; no fue sino hasta marzo que la Asamblea Nacional nombró a Rosa Marina Zelaya como la nueva presidenta del CSE. Esto, a su vez, demoró las provisiones oportunas, y en muchos casos, la aceptación de la asistencia técnica de IIDH/CAPEL para las divisiones administrativas de la CSE. Más aún, debido a que la nueva presidenta del CSE era una conocida partidaria del Movimiento Renovador Sandinista (MRS), existía una gran preocupación en cuanto a la objetividad e imparcialidad del CSE. Reaccionar a estas inquietudes requirió de un esfuerzo adicional por parte de la USAID/N, IIDH/CAPEL, y el CSE el cual contribuyó a las demoras administrativas que marcaron el proceso electoral.

- Una falta de decisiones administrativas oportunas, y una deficiente capacidad técnica y administrativa dentro de las divisiones de Registro, Tarjetas de Identificación, Planificación, Estadísticas y Educación Cívica del CSE afectaron negativamente el proceso, la verificación y almacenamiento de información de vital importancia, la oportuna producción de tarjetas de identificación, y la provisión de un eficiente apoyo logístico para las elecciones.

El Acuerdo de Cooperación de IIDH/CAPEL fue diseñado para enfrentar las deficiencias dentro del CSE. Los problemas y constreñimientos mencionados arriba surgieron a la superficie en la medida en que el proceso electoral se desarrolló y la mayoría se convirtieron en crisis solamente durante el período desde agosto hasta las elecciones. Sin embargo, gracias a la flexibilidad fomentada dentro del Acuerdo de Cooperación, muchos de estos constreñimientos fueron tratados exitosamente durante la vida del Acuerdo, el cual permitió los cambios en el proceso de implementación.

Luego de las elecciones, el proyecto continuó siendo una influencia positiva sobre el CSE, en la medida en que los técnicos de IIDH/CAPEL asistieron en una evaluación interna del CSE, sus acciones durante el proceso electoral, y finalmente un análisis de las leyes electorales y sugerencias para los artículos claves que el CSE necesita tomar en consideración para su reforma. Las recomendaciones al CSE deben hacerse disponibles a una comisión especial formada recientemente para continuar el proceso de reforma a la Ley Electoral.

III. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

A. Metas y Objetivos del Proyecto

Las metas generales del proyecto eran: 1) proveer asistencia técnica y bienes (hardware y software para computadoras y otros equipos) y apoyo a los programas de entrenamiento necesarios para producir una base de datos permanente del registro civil, para producir los documentos para la registración de los votantes, entrenar el personal, y supervisar el uso del sistema; 2) entrenar a los vigilantes de los colegios electorales (fiscales) que participaban en el proceso de registro, y comprar una cantidad limitada de material de entrenamiento para entrenar a los empleados del CSE el día de las elecciones; 3) proveer apoyo logístico, organizativo, financiero y administrativo al CSE y a los Consejos Electorales Departamentales (CEDs); 4) proveer asistencia técnica y financiera al CSE para producir e imprimir tanto un registro de votantes preliminar como una lista final; y 5) asistir al CSE en el desarrollo e implementación de las Campañas Cívica y de Educación de Votantes para aumentar la comprensión general del público en cuanto al proceso electoral, los derechos ciudadanos y sus responsabilidades, y las de las entidades gubernamentales y los partidos políticos en un sistema democrático.

Los objetivos incluidos en el Acuerdo como Estatus de Final de Proyecto (EOPS, acrónimo en inglés) fueron: 1) un sistema de información actualizado para el CSE ; 2) fiscales adecuadamente entrenados y equipados, capaces de supervisar el proceso electoral; 3) un proceso electoral fortalecido a través de mejores oficinas técnicas del CSE; 4) una lista de votantes válida y preliminar y una lista de votantes verificada (Padrón Electoral); y 6) una ciudadanía informada y lo suficientemente consciente de dónde registrarse para recibir los documentos de votación y las mecánicas y ubicación para el día de las elecciones. Los indicadores claves en general de la exitosa implementación de estas actividades incluyeron la conducta de las elecciones, la capacidad del CSE para vencer las dificultades no previstas, y la aceptación de los resultados de las elecciones por parte del pueblo nicaragüense y de los observadores internacionales.

B. Insumos del Proyecto

La tabla presentada más abajo detalla los insumos del Acuerdo de Cooperación 0316 en cuanto a su financiamiento en dólares. Las cifras desembolsadas provienen de los reportes de IIDH/CAPEL de fecha 31 de diciembre de 1996.

Renglón	Fondos Gastados
Asistencia técnica (TA, acrónimo en inglés) para la Administración de la Información	$ 975,932
TA para entrenamiento	78,686
TA Organización y Administración de las Elecciones	252,166
TA para el Padrón Electoral	226,980
TA para la Educación Cívica	670,777
Administración del Programa	379,647
Auditoría Externa	0
Gastos Generales	193,001
Total	$2,777,189

Al 28 de febrero de 1997, un balance sin asignar estimado en $313,221, quedaba de los $3.5 millones obligados para este proyecto.

Al final del proceso electoral, IIDH/CAPEL había provisto asistencia en las siguientes áreas: 1) una evaluación del proceso electoral, en la forma de una auditoría interna, la cual debía completarse para el 28 de febrero; y 2) un análisis de las reformas a la ley electoral.

IV. RESULTADOS Y CONCLUSIONES

El Equipo de Evaluación ha formulado los siguientes resultados y conclusiones como resultado de su exámen a la asistencia técnica y los bienes provistos al CSE por IIDH/CAPEL en apoyo a las elecciones en Nicaragua en octubre de 1996. La asistencia de IIDH/CAPEL al CSE cubrió la planificación y el uso de la logística, los sistemas de administración de información y la diseminación de material del proyecto y financiado por el CSE. Además, IIDH/CAPEL fue responsable por todas las compras financiadas por el proyecto.

Esta sección detalla y responde las preguntas en el Alcance del Trabajo del Equipo de Evaluación. También documenta los logros de IIDH/CAPEL e identifica los puntos débiles encontrados dentro del campo de acción de este Acuerdo de Cooperación. Las recomendaciones generales y específicas a ser consideradas hechas por USAID y IIDH/CAPEL para el fortalecimiento de una futura asistencia en las elecciones están contenidas en la Sección V.

A. Sistema de Computadoras

¿Recibió el CSE la asistencia técnica oportuna, y el hardware pertinente, para poder producir los documentos de identidad de los votantes, incluyendo el entrenamiento del personal de sistemas y el seguimiento, de acuerdo con el calendario electoral?

En sentido general, los asesores de IIDH/CAPEL sí suministraron la asistencia técnica necesaria, los bienes y el entrenamiento el cual permitió que el CSE produjera una lista de votantes parcial, la tarjeta de registro hecha para esos fines específicos, y el documento de votación suplementario. Los resultados específicos con respecto a la asistencia son los siguientes:

Resultados

- El CSE había establecido una meta para emitir 1.1 millones de tarjetas de registro de votantes para el 22 de agosto de 1996. Esta cantidad fue aceptada y se logró en gran parte.

- Existieron demoras en la compra del equipo de computadoras debido al retraso en la autorización de parte del CSE así como una falta de adherencia a las regulaciones de compra de la USAID.

- La falta de decisiones administrativas oportunas por parte del CSE, y la deficiente capacidad técnica y administrativa dentro de las Divisiones de Administración de Información, Cedulación y Registro Civil para llevar a cabo sus funciones asignadas - incluyendo el procesamiento y almacenamiento de información crítica, la producción oportuna de las tarjetas de registro de los votantes, y la provisión de un eficiente apoyo logístico - estuvieron entre las muchas deficiencias enfrentadas por los asesores de IIDH/CAPEL durante las fases iniciales del proyecto.

- En algunos casos, a los asesores de IIDH/CAPEL se les negó el acceso a información a nivel de trabajo que hubiese facilitado su toma de decisiones en la preparación de la asistencia

técnica. Parecía que esta negativa de acceso podría deberse a la división interna o a una rivalidad por "territorio".

- El proceso completo de la verificación del registro de los votantes y la emisión de las tarjetas de registro de votantes sigue siendo una función centralizada.

- El trabajo administrativo atrasado del CSE, lo cual demoró la autorización de las actividades a ser llevadas a cabo y la falta de conocimiento por parte de IIDH/CAPEL de las regulaciones de compra de la USAID, conllevaron a las demoras en la llegada de muchos bienes financiados por el proyecto. Las razones por tales demoras no fueron totalmente explicadas al CSE, lo cual a su vez, afectó negativamente las relaciones entre IIDH/CAPEL y el CSE.

- Las evaluaciones preliminares e interinas no fueron llevadas a cabo para determinar y priorizar las necesidades específicas de compra del CSE. Muchas de las compras iniciales fueron solamente en respuesta a necesidades percibidas.

- El equipo comprado a través del proyecto está ya instalado. El entrenamiento provisto por IIDH/CAPEL para el personal apropiado del CSE que utiliza ese equipo para el establecimiento y mantenimiento de un registro de votantes permanente ha sido logrado. La planificada reestructuración de las divisiones administrativas del CSE también facilitarán estas actividades. Debe hacerse hincapié en que el CSE asigna una alta prioridad al establecimiento y mantenimiento de un registro permanente de votantes.

- El apoyo provisto por los asesores de IIDH/CAPEL previo a y durante el proceso de registración establecido para esos fines específicos en 26 municipalidades empleó el mismo método utilizado exitosamente durante el proceso de registración de votantes de 1990- Este es un proceso relativamente simple el cual también provee información sobe la distribución geográfica del electorado, facilitando la ubicación de los colegios electorales. A través del uso de un programa de computadora especial desarrollado con la asistencia de los asesores de IIDH/CAPEL, se facilitó la verificación de la información recabada en el terreno y se pudo verificar contra la que estaba contenida en los registros electorales oficiales existentes. Los asesores de IIDH/CAPEL ayudaron en la preparación e impresión de un programa de computadoras que proporcionaba tarjetas de votación "suplementarias" las cuales eran emitidas a aquellos ciudadanos quienes habían aplicado por sus tarjetas de registro de votantes pero no las habían recibido a tiempo para las elecciones.

- En la actualidad, existentres base de datos con información crítica, con muchas entradas que se traslapan y duplican. No existe un única llave de acceso que permitiría la verificación de los datos. Los términos de referencia bajo los cuales CAPEL proveería al CSE con la asistencia técnica en el área de Sistemas de Computadoras y ayuda financiera y técnica en la producción de una Lista Permanente de Votantes estipulaba tareas a corto y largo plazo. El primero incluía la producción de documentos de identificación de los votantes y una lista de votantes que permitiría que la votación continuara. Las tareas a largo plazo mencionadas fueron: 1) el establecimiento de un sistema de información computarizado para las Oficinas de Registro; y 2) la emisión de tarjetas de identificación para los ciudadanos y un registro electoral integrado, con miras a lograr una lista permanente de votantes. Aunque las tareas

a corto plazo fueron logradas, sin embargo, las metas a largo plazo no fueron totalmente logradas - ya que los asesores de CAPEL y sus contrapartes del CSE estuvieron regularmente involucrados en asistir en la resolución de tareas operacionales de emergencia. CAPEL recomendó que el CSE estableciera una red para unir esas tres bases de datos, pero el CSE rechazó esas recomendaciones debido a que cada división temía que la base de datos de la otra estuviera contaminada.

- Aunque se hizo imposible desarrollar totalmente una Lista Permanente de Votantes, se hizo cierto progreso en ese sentido. Existen ahora 1,094,000 ciudadanos que no tendrán que registrarse de nuevo, siempre y cuando la información crítica permanezca actualizada. IIDH/CAPEL concentró sus esfuerzos en ayudar al establecimiento de un sistema computarizado para la Oficina de Registro y para seleccionar los datos contenidos en los archivos del registro civil.

- Los asesores de IIDH/CAPEL asistieron en una evaluación interna y a la revisión del recientemente finalizado proceso electoral la cual debería también incluir una revisión exhaustiva de los procedimientos de registración. La evaluación interna, la cual debería ser completada durante el mes de febrero, debería formar parte de las recomendaciones enviadas a una comisión especial establecida recientemente para preparar las propuestas reformas a la existente Ley Electoral así como formar la base para las reformas administrativas al CSE. Los asesores de IIDH/CAPEL hicieron hincapié en la necesidad de una legislación para facilitar el establecimiento de un registro permanente de ciudadanos y votantes.

Conclusiones:

1. Al comienzo del proyecto, USAID/N, IIDH/CAPEL, y el CSE no lograron un entendimiento completo con respecto al alcance de lo que debería cubrirse y las responsabilidades específicas de las tres partes. Como resultado de ésto, a los asesores de IIDH/CAPEL les fue negado el acceso a la información sobre el proceso electoral del CSE, resultando en confusión y demoras en la preparación de la asistencia técnica apropiada. En una palabra, el Acuerdo de Cooperación entre USAID e IIDH/CAPEL, y su modificación, no fueron claros y específicos en términos del alcance y responsabilidad de cada una de las tres partes.

2. La decentralización del proceso de verificación de votantes aún requiere de una gran cantidad de esfuerzo de parte del CSE.

3. Los procedimientos para la implementación del proyecto y su seguimiento no fueron completamente entendidos por todas las partes afectadas por el Acuerdo de Cooperación, y los acuerdos pre-establecidos no se mantuvieron ni se respetaron.

4. El CSE está actualmente equipado con el suficiente hardware, software y personal entrenado para continuar el proceso de establecer un sistema de registro de votantes a través de todo el país.

5. La asistencia provista por los asesores de IIDH/CAPEL no fue totalmente efectiva en términos del establecimiento de una lista permanente de votantes. Esto se debió

principalmente al hecho de que no había suficiente tiempo disponible para completar la tarea, ya que el tiempo fue consumido en lidiar con muchas emergencias no previstas que surgieron regularmente. Sin embargo, ahora existe un banco de datos informativo con más de un millón de récords de personas a quienes se les emitieron tarjetas de registro de votantes.

B. Padrón Electoral Preliminar y Definitivo

¿Recibió el CSE la asistencia financiera y técnica necesaria para asistir al CSE en la conformación e impresión de las listas de registro de votantes? ¿Fue dicha asistencia efectiva en mejorar el proceso de desarrollo del Padrón Electoral? ¿Cual fue el impacto de esta asistencia?

La asistencia técnica y los bienes provistos al CSE fueron efectivos en mejorar el proceso para desarrollar el registro de votantes. Sin embargo, debido a las constantes interrupciones causadas por emergencias, la meta final de una lista a nivel nacional no se logró. Los resultados específicos en este sentido se detallan abajo:

Logros

- Los problemas surgieron en la interpretación del Artículo 23 de la Ley Electoral el cual declara en parte: "Un número suficiente de colegios electorales será establecido en cada municipalidad. Un máximo de 400 votantes pueden ejercer su derecho al voto en cada colegio electoral. La demarcación dentro de la cual operará cada colegio electoral será determinada por el CSE..." Esto significaba que era necesario corresponder la jurisdicción del colegio electoral (JRV) con el territorio exacto en el cual vive el votante. Obviamente, esto implicaba una atomización geográfica del país, un tremendo esfuerzo de planificación y demoras en la impresión de las correspondientes listas de votantes.

- IIDH/CAPEL suministró la asistencia técnica al CSE en cuanto a organizar, verificar y actualizar las listas de votantes preliminares. La tarea era complicada y fue demorada por estadísticas vitales incompletas y/o incorrectas relacionadas con nacimientos, muertes, nombres y cambio de direcciones, etc.

- Los asesores de IIDH/CAPEL suministraron la asistencia técnica en la impresión de la lista de votantes corregida. Debido a las revisiones en la demarcación de los colegios electorales, sin embargo, la distribución de la lista corregida fue demorada y se hicieron 419,000 cambios debido a los problemas que surgieron de la ubicación de los JRV. Más aún, los votantes se sintieron confundidos cuando los JRVs mas grandes fueron divididos, luego de la publicación de las listas originales.

- A pesar de las demoras del CSE, se produjo una lista final de votantes para ser utilizada en las elecciones de 1996 con la asistencia técnica provista por los asesores de IIDH/CAPEL.

- Un consejero del Presidente del CSE, y los Directores de las Divisiones de Cedulación y Administración de Información le informaron al Equipo de Evaluación que, sin la asistencia técnica provista por los asesores de IIDH/CAPEL, en particular en los momentos de

emergencia, la producción de una lista de votantes viable para las elecciones de 1996 *no habría* sido lograda.

Conclusiones:

1. La meta de lograr una Lista Permanente de Votantes no fue cumplida, debido a que no había suficiente tiempo para completar la tarea. Se hizo un considerable esfuerzo para suministrar el equipo y el entrenamiento al personal del CSE permitiendo que el CSE continuara con el establecimiento de un registro de votantes definitivo. Más aún, parece existir una capacidad aumentada ahora y un compromiso de parte del CSE para proceder con el establecimiento de tal registro permanente. Los bienes comprados bajo el proyecto y el entrenamiento hecho disponible al personal técnico del CSE, si se combina con la voluntad política de parte de los funcionarios del CSE, los partidos políticos y la ciudadanía nicaragüense, podrían ciertamente resultar en un Padrón Electoral definitivo.

C. Materiales de Entrenamiento y de Apoyo

¿Recibió el CSE la asistencia necesaria de parte de IIDH/CAPEL para llevar a cabo un Taller Nacional para entrenar los vigilantes de los colegios electorales pertenecientes a los partidos políticos? ¿Cual fue el impacto de esta asistencia?

IIDH/CAPEL no participó directamente en los Talleres Nacionales llevados a cabo para el entrenamiento de los vigilantes de los colegios electorales pertenecientes a los partidos políticos, sin embargo, la asistencia provista en el diseño y producción del material de entrenamiento fue crítico en el limitado éxito logrado por los talleres.

Resultados

- El CSE, desde el comienzo del proyecto, manifestó poco interés en la asistencia de IIDH/CAPEL para el entrenamiento de los vigilantes de los colegios electorales pertenecientes a los partidos políticos. Sin embargo, un renglón en el presupuesto de casi un millón de dólares dentro del Acuerdo de Cooperación había sido reservado para ese propósito. Esa cantidad fue reducida en la Enmienda Núm. 1 como resultado de la falta de interés por parte del CSE en la asistencia técnica de CAPEL.

- El CSE determinó que su División de Entrenamiento era capaz de llevar a cabo los talleres requeridos y acordados. Aunque un asesor de IIDH/CAPEL asistió al Taller Nacional como observador, sin embargo, ningún asesor de IIDH/CAPEL participó en los talleres regionales y locales. En su lugar, el CSE solicitó que el IIDH/CAPEL diseñara e imprimiera el material utilizado en el entrenamiento - p. ej. la reformada Ley Electoral, otros panfletos de instrucción electoral pertinentes, y los materiales de entrenamiento.

- A principios de octubre de 1996, faltando solamente dos semanas para las elecciones, y enfrentados a las deficiencias, errores y falta de información en los panfletos de información para los colegios electorales, el CSE solicitó una asistencia adicional de IIDH/CAPEL en el diseño e impresión de una "Guía para Miembros de los JRV". Esta guía debería contener las

últimas modificaciones aprobadas por el CSE, incluyendo la información revisada sobre la apertura de los colegios electorales, los procedimientos de votación, el conteo de votos, y el reporte de los resultados. La guía fue rápidamente diseñada e impresa, y posteriormente distribuida a una importante porción de los JRV.

Conclusiones:

1. La compra de materiales y la impresión de leyes, folletos de instrucción y de manuales para los Talleres Nacionales de Entrenamiento fueron hechos de acuerdo con las estipulaciones del proyecto, y consideradas como muy positivas por aquellos que fueron entrevistados. La asistencia fue provista en forma oportuna, la cual permitió al CSE suministrar todo el material necesario para el entrenamiento de los vigilantes de los colegios electorales pertenecientes a los partidos políticos quienes asistieron a los talleres de entrenamiento.

2. Otro aspecto positivo de la asistencia técnica de IIDH/CAPEL fue el diseño e impresión de la "Guía para miembros de los JRV". Esta guía fue consideradas por todos como de extremadamente útil en el día de las elecciones para la apertura de las mesas, la conducta del procedimiento de votación y durante el cierre y tabulación de los votos. Fue crítica en aclarar numerosos problemas, y resolvió dudas e interpretaciones conflictivas que surgieron en las mesas de votación el día de las elecciones.

3. La participación de los asesores de IIDH/CAPEL en el entrenamiento de los empleados pertenecientes a los partidos políticos podría haber ayudado en la resolución de muchas dificultades que surgieron durante el proceso de registro y en el mismo día de las elecciones. La decisión del CSE de no aprovechar la asistencia técnica de IIDH/CAPEL en esta importante parte del proyecto resultó en la desinformación de los partidos políticos en cuanto a sus responsabilidades en el proceso de registración, el cual resultó en su inhabilidad para ayudar completamente a los miembros de sus partidos en el proceso de registración, y contribuyó a la confusión de parte del público durante el proceso. Claramente, sin embargo, los materiales producidos por IIDH/CAPEL fueron altamente beneficiosos durante los Talleres Nacionales del CSE.

4. El Acuerdo de Cooperación no estuvo claro en términos de definir las responsabilidades y deberes de IIDH/CAPEL con respecto al entrenamiento. Esto resultó en una confusión de parte de todos. Esto fue empeorado por la falta de un Memorandum de Entendimiento o de un acuerdo escrito similar entre el CSE e IIDH/CAPEL, con respecto al alcance y términos de la asistencia para el entrenamiento.

D. Organización de las Elecciones Nacionales y Locales

¿Recibió el CSE la asistencia técnica y financiera oportuna para mejorar su capacidad para llevar a cabo una administración adecuada del proceso de distribución de los materiales electorales, mejorar la coordinación con los CED, la ubicación de los JRV? ¿Fueron los sistemas de distribución recomendados por IIDH/CAPEL aceptados e implementados por el CSE, y fueron éstos eficientes?

La asistencia técnica y los bienes fueron críticos en la conducta exitosa de las elecciones. Aunque solo una parte del asesoramiento técnico provisto por IIDH/CAPEL fue aceptado por el CSE, los principales objetivos del proyecto fueron logrados, como se puede ver por los siguientes resultados.

Resultados:

- Una de las tareas más inmediatas para la cual IIDH/CAPEL proveyó asistencia técnica fue el desarrollo de un calendario para el proceso electoral, delineando las actividades diarias a ser llevadas a cabo en preparación para el proceso electoral dentro del tiempo remanente. Debido a las muchas emergencias que surgieron, el calendario para el proceso electoral se convirtió en un blanco móvil, siendo constantemente ajustado para llenar y compensar por las muchas emergencias.

- Los asesores de IIDH/CAPEL asistieron al CSE en el desarrollo y supervisión de plane para los procesos electorales tanto al nivel nacional como departamental.

- El voto domiciliario (votar cerca de su hogar) fue un elemento de las elecciones de 1996, y en muchos casos, llevado al extremo. Esto agravó los problemas logísticos. Los asesores de IIDH/CAPEL suministraron asistencia técnaica en los lugares y distribución de los JRV. En muchos casos, el asesoramiento de IIDH/CAPEL no fue aceptado por el CSE, aparentemente como resultado de una presión política local.

- Los asesores de IIDH/CAPEL ayudaron al establecimiento de una red de comunicaciones entre el CSE y los CED para facilitar la recolección de materiales y, consecuentemente, mejorar el reportaje oportuno sobre los resultados del día de las elecciones. Debido a la politización de los miembros de los CED, ocasionada por las reformas hechas a la Ley Electoral, estas líneas de comunicación fueron a menudo ignoradas.

- Uno de los más importantes métodos para desarrollar y probar una red de comunicaciones, así como para identificar las áreas problemáticas durante el proceso electoral, es el uso de ejercicios de simulación. Estos no solamente son útiles para probar los sistemas existentes, sino que también ayudan a identificar las áreas que presenten problemas potenciales; también son extremadamente efectivos en el entrenamiento de los que trabajan en las mesas el día de las elecciones. Aunque fueron contínuamente propuestos y fuertemente sugeridos por los asesores de IIDH/CAPEL, el CSE reportó que no podía programar un solo ejercicio de simulación de las elecciones.

- Los asesores de IIDH/CAPEL asistieron al CSE en el desarrollo de un plan de compras para la preparación del material para el día de las elecciones. Aunque también se desarrolló un plan para distribución y recolección, debido a dificultades de último minuto, el ejército nicaragüense suministró una extraordinaria, y según se nos dijo, totalmente no politizada ayuda en la distribución y recolección de la mayor parte del material del día de las elecciones.

- Basado en las dificultades del CSE para darle servicio a los JRVs más remotos durante el proceso de registración preparado para esos fines, ante la insistencia de CAPEL y USAID, el CSE modificó su propuesto plan de distribución de material electoral para darle servicio

a los más remotos JRV primero. Como resultado de esta decisión, el día de las elecciones, las tardías aperturas de los JRVs estuvieron principalmente limitadas a Managua, dónde resultó mucho más fácil volver a suministrar el material y permanecer abiertos hasta más tarde.

Conclusiones:

1. Los objetivos numéricos del proyecto, los cuales incluyeron: a) 75% tasa de registros; b) 60% tasa de participación de votantes; y c) menos de un 5% de porcentaje de votos anulados fueron excedidos. Como declaró la administración del CSE y su personal, la provisión de asistencia por parte de IIDH/CAPEL con respecto a tareas tales como la distribución-recolección de materiales, la distribución de cajas para echar los votos, y el proveerle servicio a los más remotos JRV primero, fue crítico en el logro de esos resultados.

2. La implementación de los ejercicios de simulación del día de las elecciones propuesto por IIDH/CAPEL podría haber ayudado a evitar o a superar muchas de las dificultades encontradas en la organización del proceso electoral. Estos "ensayos" habrían servido para detectar problemas potenciales y para desarrollar soluciones efectivas. Esto fue de particular importancia , ya que el CSE estaba implementando nuevos procesos y procedimientos requeridos por las recientes reformas a la Ley Electoral.

3. Otras mejoras técnicas en el proceso electoral propuestas por IIDH/CAPEL también fueron ignoradas por el CSE en ausencia de un Memorandum de Entendimiento o un documento similar por escrito entre las dos partes. Estos incluían recomendaciones de IIDH/CAPEL para mejorar el CSE en la logística del día de las elecciones así como para verificar y actualizar la lista de votantes.

E. Campaña de Educación Cívica

¿Recibió el CSE los servicios de IIDH/CAPEL para el diseño e implementación de campañas para los votantes dirigidas a aumentar el conocimiento del proceso electoral entre el público? ¿Cual fue el impacto de la asistencia? ¿Se le dió buen uso a los recursos?

A través de IIDH/CAPEL, el proyecto debía ayudar al CSE en el diseño e implementación de un campaña cívica y de educación de votantes. El propósito principal era el de "aumentar el conocimiento general del público sobre el proceso electoral y los derechos y responsabilidades de las entidades gubernamentales, los partidos políticos y los ciudadanos en un sistema democrático". El objetivo básico era lograr: a) un alto grado de registración de votantes; b) una mayor concurrencia de votantes el día de las elecciones; y c) un bajo porcentaje de votos anulados. Este objetivo fue totalmente realizado, y los resultados de las elecciones fueron aceptados por el pueblo nicaragüense y por la comunidad internacional. Los resultados específicos en este sentido se detallan más abajo:

Resultados:

- La campaña masiva a través de los medios de comunicación utilizando una grabación en video titulada "Esta es Nuestra Patria", diseñado y producido por IIDH/CAPEL, enfatizó

fuertemente el mensaje de la tolerancia. Este mensaje fue muy efectivo y contribuyó a la actitud de tolerancia, tranquilidad, entusiasmo por el proceso electoral, y la participación cívica desplegada por el pueblo nicaragüense. En la casi unánime opinion de los observadores internacionales (y tomando en consideración la seriedad de los muchos problemas organizativos), este acuerdo de amplia base, con los mensajes transmitidos, fue uno de los más positivos aspectos de estas elecciones.

- Los materiales impresos desarrollados y producidos por IIDH/CAPEL son los más claros y los más efectivos de toda la campaña para la educación de los votantes. Más aún, el involucramiento de IIDH/CAPEL en la distribución de este material, comenzando en septiembre, a través de la red de ONGs quienes fueron de puerta en puerta jugando un importante rol en la participación del votante y el bajo porcentaje de votos anulados. Estos esfuerzos fueron juzgados por muchos entrevistados como de haber sido los elementos más efectivos de la campaña de educación cívica.

- A pesar del énfasis puesto en los mensajes televisivos y radiales sobre la compleja naturaleza de las boletas a ser utilizadas, y a pesar de las repetidas solicitudes de parte de los partidos políticos, CAPEL y la USAID, el CSE no aprobó ninguna amplia distribución de boletas de muestra por miedo a que los votantes pudieran utilizarlas para votar dos veces en el día de las elecciones. El CSE proveyó un juego de muestras a cada partido político en septiembre y, luego de repetidas solicitudes, el CSE finalmente acordó - una semana antes de las elecciones - darle a cada partido una cantidad limitada a (menos de 500) boletas de muestra, las cuales los partidos luego distribuyeron a sus partidarios.

- Parece no haber existido una estrategia de campaña global, más allá de un creativo despliegue de unidad. La estrategia era la de moverse desde el registro de votantes a la documentación y la educación. A pesar del hecho de que algunos aspectos individuales de la campaña estuvieron muy bien hechos, no hubo una aparente campaña global y extensiva en opinión de la mayoría de los entrevistados.

- Los mensajes televisivos y radiales de IIDH/CAPEL concernientes a los procedimientos de votación y a los diferentes tipos de boletas de votación fueron extremadamente confusos y complejos. Fueron confusos en que combinaron información dirigida a los empleados de los colegios electorales con mensajes relacionados con procedimientos generales de votación dirigidos a los votantes. Fueron complejos porque se presentaron una variedad de mensajes al mismo tiempo - p. ej. tipos de elecciones, el color que identificaba cada boleta, los procedimientos de votación, el marcado de las tarjetas de los votantes, etc. Según fue reportado, el plan de CAPEL era segmentar la campaña - un mensaje por anuncio. El CSE, sin embargo, quienes tenían la aprobación final, combinó los mensajes.

- El problema de coordinar las actividades de educación cívica del CSE fue agravado por la falta de cooperación y coordinación de los donantes. Los gobiernos de Suecia y Noruega estaban dándole financiamiento directamente al CSE para las campañas de educación. Esto socavó seriamente la influencia de IIDH/CAPEL ya que sus actividades y recursos podían ser reemplazados. En este contexto, los esfuerzos de coordinación se convirtieron en una tarea sumamente difícil.

- La ausencia de cualquier asesoría previa vinculada a la estrategia institucional y al nivel de la consciencia pública impactaron negativamente en la implementación de este componente. No existieron encuestas de opinión pública, grupos de enfoque, pruebas de votación o elecciones simuladas contempladas ni en el Acuerdo de Cooperación entre USAID y IIDH/CAPEL o a través de otras fuentes. Estos hubiesen identificado los niveles de motivación, las brechas en la información existntes en las diferentes áreas geográficas, las diferencias en cuanto a las percepciones del contexto, y demás. En una palabra, no se recolectaron datos básicos.

- Los problemas administrativos que surgieron entre USAID/N y IIDH/CAPEL durante la subcontratación de una agencia de publicidad para este componente (debido a requisitos y términos de referencia poco claros) forzaron a IIDH/CAPEL a establecer una mayor presencia técnica para el desarrollo de la campaña de educación cívica de la que originalmente se había contemplado. Gran parte de las funciones de diseño y producción que los asesores de IIDH/CAPEL debieron asumir podrían haber sido llevadas a cabo sin costo adicional por parte de la agencia de publicidad que finalmente se contrató. Cuando se contrata una compañia de publicidad, se espera que ésta asuma muchas de las responsabilidades que fueron, de hecho, provistas por IIDH/CAPEL. Usualmente, la compañia contratada lleva a cabo estas funciones a cambio de una comisión de un 20% por sacar al aire la pieza publicitaria que ellos producen. Aunque CAPEL alegadamente propuso ésto, al Equipo de Evaluación se le reportó que esto fue de hecho rechazado por la Oficina de Contratos de USAID tanto por razones políticas como contractuales (comisión vs. gastos generales). Por tanto, la relación costo-beneficio de esta campaña de educación cívica luce económicamente poco atractiva cuando se compara con los estándares comerciales utilizados por las empresas publicitarias multinacionales.

- Es difícil determinar el impacto exacto de esta asistencia, ya que el proyecto carecía de mecanismos estadísticos para medir tal impacto. Más aún, muchas de las recomendaciones hechas por IIDH/CAPEL a los funcionarios del CSE concernientes al diseño de las campaña para la educación de los votantes fueron ignoradas. En varias ocasiones, IIDH/CAPEL había producido piezas publicitarias y materiales, y más tarde se le requirió modificar el contenido bajo la solicitud expresa del CSE. Por tanto, no es factible atribuirle el impacto negativo o positivo a IIDH/CAPEL. El enorme orgullo que se siente con relación a este esfuerzo es evidente cuando se habla con los funcionarios de IIDH/CAPEL y leyendo sus reportes. Sin embargo, también está presente cierto grado de frustración causada por las circunstancias que negativamente afectaron los resultados. Ambos sentimientos están justificados.

Conclusiones:

1. Los mensajes televisivos y radiales producidos por IIDH/CAPEL fueron revisados y luego aprobados por el CSE en una forma en que, gracias a su compleja y confusa naturaleza, contribuyeron al clima de incertidumbre y a los problemas que rodearon estas elecciones.

2. Si IIDH/CAPEL no hubiese asumido un prominente rol en la implementación de la campaña de educación de los votantes, en vez de limitarse a sí mismo a su capacidad de asesor, las actividades de este componente problamente no se hubiesen llevado a cabo. En este sentido,

la asistencia de IIDH/CAPEL fue crítica. El objetivo de lograr una tasa de un 75% de registración de votantes, un 60% de participación, y un 5% de boletas anuladas, fue excedido. Las campañas cívicas y de educación de votantes fueron una importante herramienta para lograr esos resultados.

3. No era la responsabilidad de IIDH/CAPEL proveer asistencia en la formulación de la estrategia general para la campaña de educación cívica. El diseño, producción e implementación de los componentes individuales de la campaña, sujetos a la aprobación final del CSE y IIDH/CAPEL, debieron ser la responsabilidad de la agencia publicitaria. Esto hubiese resultado en un ahorro considerable en los costos.

Administración de la Donación

¿Mostró IIDH/CAPEL y su equipo local capacidad administrativa en la administración de la donación y el cumplimiento de las regulaciones de USAID, para facilitar el logro del propósito del programa y sus objetivos?

Los puntos débiles y las deficiencias del proceso electoral encontrados durante toda la vida del proyecto de ninguna forma se reflejaron negativamente en los profesionales de IIDH/CAPEL, quienes continuaron siendo responsables por la implementación de este proyecto cuando el Equipo de Evaluación salió de Nicaragua. Como fue confirmado en las entrevistas dentro del CSE, los individuos involucrados en la administración y provisión de asistencia técnica contribuyeron grandemente al éxito del proceso electoral. Los resultados específicos con respecto a la administración de la donación se describen abajo:

Resultados:

- El lenguaje específico del Alcance del Trabajo contenido en el Acuerdo de Cooperación de IIDH/CAPEL (ambiguo y a veces confuso) fue el resultado de unos dos meses de negociaciones con el CSE, durante los cuales USAID trató de reforzar el lenguaje y las tareas y el CSE trató de maximizar la flexibilidad insistiendo en un lenguaje más generalizado para poder utilizar a CAPEL como fuera, donde fuera y cuando ellos quisieran. Está escrito, sin embargo, que el CSE "conducirá e implementará", y que el rol de IIDH/CAPEL es "asesorar y colaborar". La resultante ambigüedad sirvió el propósito del CSE al prestarse a muy amplias interpretaciones del alcance de las actividades en cuestión. Muchos de los resultados finales de las actividades del proyecto dependían de la "buena voluntad" y las "buenas relaciones" que existieron entre los técnicos y los funcionarios involucrados. La falta de claridad en el Acuerdo, el cual fracasó en establecer limitaciones claras, responsabilidades y obligaciones para cada una de las partes involucradas, contribuyó a la confusión observada durante el proceso electoral. Eventualmente, comenzaron a suceder cosas en respuesta a las contingencias del CSE y en respuesta a emergencias, lo cual limitaba la posibilidad de cualquier planificación a largo plazo. Esta situación fue también afectada por la falta de definición de la relación entre IIDH/CAPEL y el CSE al momento de las negociaciones y la formalización del Acuerdo de Cooperación.

- Durante las fases iniciales del proyecto, los procedimientos de compra de IIDH/CAPEL no estuvieron totalmente conformes con las regulaciones de la USAID y con las interpretaciones hechas a este respecto por la Oficina de Contratos de la USAID/N. Debido a procedimientos administrativos defectuosos de parte de IIDH/CAPEL, y a la falta de entendimiento de la interpretación de las regulaciones de USAID, los procedimientos para ofertas fueron primero demorados seriamente y luego repetidos. Esto causó demoras en la llegada de los productos.

- IIDH/CAPEL encontró dificultades en seguir los procedimientos de compra establecidos. Durante las fases iniciales del proyecto, en algunos casos los miembros de la Oficina de Contratos de UISAID/N asumieron que IIDH/CAPEL estaba respondiendo a los deseos del CSE, ignorando las regulaciones para la obtención de los equipos y tratando de comprarlas. Luego de los primeros meses de confusión, un especialista en obtención de bienes fue asignado por la Oficina de Contratos de USAID/N para ayudar a IIDH/CAPEL en la obtención de los equipos y los sub-contratos, y para facilitar la publicación de la documentación para la compra.

- IIDH/CAPEL no tenía una fuerte experiencia en la obtención de equipos. Esta falta de conocimiento a menudo condujo a una prisa por identificar las necesidades para la obtención de los equipos, falta de suficiente tiempo para seguir los procedimientos correctos y para preparar los documentos correctos para la obtención de los bienes. Esto se agravó por la falta de asesorías preliminares las cuales hubiesen identificado las necesidades críticas del CSE, lo cual forzó a IIDH/CAPEL a depender de los funcionarios técnicos del CSE para sus requerimientos de bienes.

- La obtención de los bienes fue hecha dentro de un marco de tiempo muy restringido y dentro de un ambiente de decisiones administrativas constantemente demoradas de parte del CSE.

- La implementación del proyecto y los procedimientos de seguimiento no fueron totalmente comprendidos por todas las partes en el Acuerdo de Cooperación. Al inicio del proyecto, todas las instituciones (USAID, IIDH/CAPEL, CSE) y aún más importante, todos los individuos no estaban enterados ni estaban totalmente conscientes de las regulaciones y de las interpretaciones locales bajo las cuales debería funcionar el proyecto.

- Previo a la firma de este Acuerdo de Cooperación, la Oficina de Finanzas de la USAID/N revisó y aceptó como válido la certificación financiera de CAPEL la cual había sido hecha para un contrato entre USAID y CAPEL en Washington. No se encontraron factores limitantes.

- Durante esta evaluación no se encontró evidencia que pudiera ser considerada negativa en la forma en que IIDH/CAPEL manejó tanto los recursos técnicos como los financieros de este proyecto. Se estableció un sistema de contabilidad para el proyecto, y las visitas regulares programadas por el personal de la administración financiera de IIDH/CAPEL en San José se convirtieron en parte integral de la administración.

- La enfermedad y final salida del jefe de equipo original de IIDH/CAPEL demoró las fases iniciales de la implementación del proyecto. Esto fue agravado por los cambios de personal

dentro del CSE. La partida de Mariano Fiallos y la demora en el nombramiento de Rosa Marina Zelaya tuvieron un efecto perjudicial en la capacidad administrativa del CSE, y proveyó un ambiente confuso para la asistencia técnica de IIDH/CAPEL.

- El nombramiento del nuevo Jefe de Equipo mejoró las condiciones de trabajo para los asesores de IIDH/CAPEL y ayudó al establecimiento de un acercamiento del equipo a las tareas a emprender. IIDH/CAPEL estableció una estrecha relación de trabajo con las oficinas ténicas del CSE, así como con la oficina técnica de USAID/N. El nuevo Jefe de Equipo fue diligente en mantener a la USAID/N informada del desarrollo del proyecto y de las muchas emergencias que ocurrieron regularmente en el proceso electoral.

- IIDH/CAPEL tenía una relación de trabajo de largo tiempo con el CSE, habiendo provisto asistencia técnica en elecciones anteriores. Se había establecido un alto nivel de confianza entre los altos funcionarios del CSE y sus contrapartes en IIDH/CAPEL previo a esta actividad. El apoyo administrativo y político que recibió el equipo técnico de IIDH/CAPEL de la oficina de San José fue adecuado y oportuno.

- Los cambios de personal en el liderazgo de CAPEL pudieron afectar de forma adversa el apoyo a las actividades del proyecto. Sin embargo, el ex-director, quien sigue siendo asesor del proyecto, fue rápidamente reemplazado por un director interino. No fue evidente una carencia de apoyo administrativo o político durante esta evaluación.

- Como se confirmó en las entrevistas con las contrapartes del CSE y el personal técnico, la asistencia provista por la logística de las elecciones, el procesamiento de datos y la administración de la información, la diseminación de los materiales y el manejo de las elecciones, y por los asesores en la campaña de educación cívica y entrenamiento, fue profesionalmente competente, sensible a las necesidades del CSE, y crítico en el éxito de las elecciones.

Conclusiones:

1. El Equipo de Evaluación ha concluido que la falta de claridad en el Acuerdo de Cooperación debilitó y limitó la capacidad de los asesores de IIDH/CAPEL para implementar las soluciones determinadas al proyecto o enfatizar ciertas actividades contenidas en el Alcande del Trabajo.

2. La inhabilidad de IIDH/CAPEL para remitirse a una evaluación preliminar de las necesidades de compra causó un conflicto innecesario entre USAID/N, IIDH/CAPEL y el CSE, y demoraron el proceso de compra. Las evaluaciones preliminares y provisionales podrían haber evitado gran parte de la confusión que resultó en la compra de hardware, software, y otros productos.

3. La compra de productos podría haber sido llevada a cabo más efectivamente directamente por parte de USAID/N, ya que IIDH/CAPEL no tenía la suficiente experiencia para asumir

esta tarea de forma exitosa; lo que es esencialmente un instituto de asistencia técnica fue utilizado como un intermediario en la compra de productos.

4. Debido a que la Oficina de Contratos de la USAID/N insistió en los requirimientos de que los Estados Unidos fuera fuente y origen fueran respetados estrictamente, el proyecto se vió forzado a obtener los productos en los Estados Unidos. Esto hasta eliminó la compra de hardware y software a través de intermediarios locales de compañias estadounidenses, a pesar del hecho de que el uso de vendedores locales normalmente disminuye los costos recurrentes, resulta en menores costos de mantenimiento a largo plazo y provee un mejor servicio al beneficiario.

V. RECOMENDACIONES

Las siguientes recomendaciones están basadas en los antes mencionados resultados y conclusiones. Estas están divididas en dos secciones. La Sección A, la cual enfatiza las "lecciones aprendidas", incluye las recomendaciones generales para proyectos similares en el futuro, mientras que la Sección B contiene sugerencias específicas dirigidas a IIDH/CAPEL.

Debe decirse que muchas de estas recomendaciones se salen de los esquemas de la asistencia técnica tradicional en el campo electoral, en el cual la entidad electoral oficial casi siempre ha sido la única recipiente del apoyo. Es nuestra creencia que para poder manejar la reducción de recursos disponibles de casi todas las agencias donantes, se hace cada vez más importante desarrollar alternativas creativas para este tipo de actividad. Sobre todo, es necesario ser más eficiente en el uso de cualesquiera fondos que estén disponibles.

A. Recomendaciones Generales para el Futuro Basadas en las Lecciones Aprendidas

1. Clarificar los Acuerdos de Cooperación

a) En el futuro, los Acuerdos de Cooperación deben ser más claros y más específicos en términos de la delimitación del alcance y de las responsabilidades de cada parte involucrada. No es necesario sustituir estos acuerdos por un contrato, pero sería de ayuda si la formalidad de éste fuera incorporada al compromiso adquirido para la implementación de ciertas tareas y el logro de ciertos objetivos. La terminología ambigua o poco clara debe ser evitada o al menos claramente definida en el acuerdo mismo.

De forma similar, es crítico que el presupuesto se corresponda exactamente con las funciones y obligaciones especificadas en la parte narrativa del Acuerdo de Cooperación.

b) Recomendamos que los Acuerdos de Cooperación sean más estrictos con relación a la implementación de las actividades. Al mismo tiempo, se debe hacer el intento de considerar y predecir el resultado de todas las posibilidades y contingencias, para facilitar el logro de los objetivos propuestos. Esta flexibilidad debe expresarse clara y explícitamente en el documento inicial.

c) En la práctica, el Acuerdo de Cooperación tiende a ser tripartito (por ejemplo, USAID-IIDH/CAPEL-CSE), mientras que sigue siendo contractualmente bilateral. Recomendamos que previo a la firma del Acuerdo de Cooperación, se firme un Memorandum de Entendimiento, con el mismo Alcance del Trabajo en ambos documentos, entre el CSE y IIDH/CAPEL. Esto significaría la total aceptación por parte del beneficiario de los términos y el alcance establecidos, así como el compromiso que está adquiriendo. Este procedimiento debe también ser seguido cuando se enmienda el Acuerdo original.

2. Coordinar con otras Agencias Donantes y las Delegaciones Nacionales

a) Otra lección importante aprendida a través de esta experiencia es que, especialmente en las actividades de asistencia electoral, a USAID debe tratar activamente de evitar cualquier duplicación de esfuerzo, uniendo sus fuerzas con otros en aquellas iniciativas que apoyen los procesos democráticos. Es indispensable que la colaboración entre las diferentes agencias donantes y las delegaciones nacionales sea lograda al más alto grado posible. Con el aumento en el nivel de la colaboración, las actividades tales como las que se discuten aquí pueden ser implementadas dentro de un marco de criterio técnico común, más allá de cualesquiera consideraciones políticas que los diferentes gobiernos puedan tener. Esto fortalecerá las posiciones que tome la comunidad internacional de cara a las instituciones locales, y ayudará a obtener garantías con relación al cumplimiento de los compromisos técnicos acordados, políticos y sociales. Más aún, propiciaría un apropiado y eficiente uso de los recursos y obligaría a las instituciones locales a aprender como planificar y administrar adecuadamente los recursos disponibles. Es importante que las instituciones locales comprendan que los recursos de los donantes no son ilimitados, que deben ser bien administrados, y que están condicionados no solamente por requisitos financieros de contabilidad sino por consideraciones técnicas y políticas.

b) Es importante que haya un alto nivel de colaboración y cooperación entre las organizaciones que reciben los fondos de la misma Agencia donante. Esto permitirá un intercambio de información y evitará una innecesaria duplicación de esfuerzo.

3. Aumentar el Involucramiento de la Sociedad Civil y del Sector Privado

a) Se hace cada vez más importante obtener el apoyo de los grupos organizados de la sociedad civil para poder asegurar el resultado exitoso de los programas diseñados para fomentar la participación democrática. Ya sea que el tema sea sobre las elecciones, la administración de la justicia, el desarrollo legislativo, o los programas sociales de amplia base a nivel de las comunidades, la participación de la sociedad civil es necesaria para obtener los máximos resultados. El promover la participación de los grupos de la sociedad civil en las actuvidades de democratización sirve un doble propósito: 1) ampliar los procesos políticos-sociales que están siendo promovidos a través de ests actividades, haciéndolas más participatorias a todos los niveles; y 2) evitar cargarle a las instituciones gubernamentales tareas que ellos no deben o no pueden necesariamente llevar a cabo, p. ej., las campañas de educación cívica y de votantes, y el entrenamiento de los vigilantes y de los empleados de las mesas pertenecientes a los partidos políticos en las votaciones. En el caso de Nicaragua, tal tarea no es parte de la obligación legal del CSE. Por tanto, sin estas responsabilidades el CSE podría concentrar sus recursos técnicos, humanos y financieros en aquellas tareas que constituyan su principal mandato de implementar el proceso electoral y dirigir las elecciones. En esta actividad de IIDH/CAPEL, el involucramiento activo de la coalición de la sociedad civil (Transparencia y Etica), la cual era apoyada por USAID/N bajo un mecanismo separado de financiamiento, fue clave en la exitosa y amplia distribución de los materiales para la educación del votante.

b) Basados en esta experiencia, recomendamos que las Misiones de USAID tomen la iniciativa al apoyar el creciente involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil en la movilización de los recursos (humanos y fiscales), utilizando su influencia con los ciudadanos y su acceso a los

líderes políticos para identificar los métodos alternativos de participación en actividades dirigidas a mejorar el proceso de democratización.

4. Institucionalizar la Implementación del Proyecto y el Seguimiento

a) Un proyecto de asistencia a las elecciones debe funcionar dentro de plazos pre-establecidos. Esto implica que se necesita la asesoría constante de las actividades asumidas. Esto deberá suceder en tres niveles claramente diferenciados: técnico, financiero y político. En el primer caso, se debe hacer un esfuerzo para evitar la burocratización que viene con los procesos requiriendo de una costosa infraestructura de apoyo que al final sirve para hacer la asistencia técnica más costosa, por tanto desviando los recursos humanos y fiscales lejos del personal involucrado.

b) Es fundamental que, al inicio de la actividad, las instituciones y los individuos involucrados (incluyendo el personal de USAID) reciban una explicación completa y detallada de parte de la Oficina de Contratos de USAID sobre las provisiones estándar, las regulaciones para la obtención de bienes, y los requirimientos de sub-contratación a ser empleados. Deben existir definiciones claras sobre el criterio utilizado para estos mecanismos de control a ser aplicados equitativamente a todos los niveles. El propósito de tales reuniones informativas debe ser el de expresar claramente, y asegurar que todas los participantes comprendan, y estén de acuerdo con, los límites y niveles de tolerancia permitidos para los procedimientos de obtención de bienes por parte de la Oficina de Contratos.

c) El buen desempeño de estos programas está estrechamente vinculado a la condición técnica inicial de la institución beneficiaria, sus recursos humanos y su propia cultura organizativa. Por tal razón, en determinar el tipo específico de apoyo a ser provisto, a las instituciones debe pedírseles que proveean una revisión financiera y una asesoría de sus necesidades. Este tipo de proyecto debe estar basado en, y diseñado de acuerdo a, la diagnosis técnica inicial que reflejaría las verdaderas (en vez de las asumidas) necesidades de la institución beneficiaria. Para este propósito, el intermediario o una tercera parte independiente debe llevar a cabo la asesoría inicial que le daría a la agencia donante la suficiente información para determinar si es oportuno proveer la requerida asistencia y para prever problemas o conflictos antes de que surjan.

d) En las áreas específicas (campañas de comunicación, por ejemplo), la necesidad de datos básicos, indicadores y los instrumentos de medición apropiados debe establecerse desde el inicio, para que las actividades puedan ser apropiadamente diseñadas. Esto es esencial para los servicios de asesoría a ser prestados y, de nuevo, debe estar basada en la verdadera necesidad y no en una lista de deseos del beneficirio. Esto debe, de hecho, ser un requirimiento de USAID, ya que la calidad de los servicios técnicos a ser entregados dependerá de contar con este tipo de información.

e) De forma similar, la administración y manejo de estos proyectos implica la necesidad de medidas independientes de asesoramiento político (análisis de situación y riesgos, por ejemplo). Este trabajo debe ser llevado a cabo por terceras partes que no estén involucradas y que los administradores del proyecto tengan a su disposición para fines de toma de decisiones, opiniones externas y análisis que no estén influenciados por, o identificados exclusivamente con, los intereses de cualesquiera de las otras partes. Obviamente, en algunos casos el diagnosis técnico y la asesoría del riesgo político podría ser llevado a cabo conjuntamente por las dos partes.

f) Más aún, al inicio de la actividad, es importante prever tan claramente como sea posible todas las situaciones en que se requieran las condiciones de Unica Fuente de Origen o Suspensiones. Por tanto, para agilizar el proceso de compra, se deben llevar a cabo las consultas con la Oficina de Contratos en avance, hecho el papeleo necesario y obtenidas las aprobaciones. Con los proyectos eleccionarios, puede que no sea factible anticipar el tipo específico de asistencia técnica a ser solicitada por el país anfitrión. Por tanto, se recomienda que se soliciten las suspensiones a las regulaciones contractuales con suficiente tiempo de avance antes de las elecciones.

g) Al nivel político, es importante establecer reuniones conjuntas y periódicas entre todas las partes involucradas, como lo hicieron USAID/N, IIDH/CAPEL, y el CSE a nivel técnico. Esto ayudará a evitar conflictos administrativos, identificr las respuestas apropiadas, y donde sea necesario, lograr el consenso sobre las modificaciones a los Términos de Referencia.

h) En lo posible, la obtención de bienes y la contratación de servicios profesionales específicos, tales como las agencias publicitarias, debe ser llevado a cabo directamente por USAID. Esto evitaría situaciones en las cuales las instituciones que son esencialmente técnicas en naturaleza - tal y como IIDH/CAPEL - sean convertidas en meros intermediarios de compra, lo cual los desvía de su principal objetivo y se convierte en una carga para las operaciones del proyecto.

i) Aunque los bienes y servicios deban ser obtenidos de empresas estadounidenses, debe ser posible hacer tales compras a través de subsidiarias locales. Esto serviría para garantizar el servicio y el mantenimiento apropiados, y costos recurrentes más bajos.

5. Procedimientos de Evaluación y la Medición de los Impactos y Resultados

a) En vista de las limitaciones de recursos que afecta cada vez mas este tipo de actividad, es de particular importancia establecer claramente en los acuerdos cooperativos el tipo y nivel del impacto deseado y los resultados a ser logrados. Esto no debe hacerse meramente a nivel general, sino en detalle específico de cada uno de los componentes del proyecto. Como resultado, las evaluaciones, ya sean provisionales o finales, podrían ser conducidas dentro de ese marco, y se podría presupuestar la cantidad apropiada para ese propósito. Más aún, esto convertiría las evaluaciones de meras obligaciones de procedimiento a herramientas para evaluar el verdadero impacto de los recursos invertidos.

b) De forma similar, se recomienda que en lo posible y en aquellas áreas donde sea factible (la campaña de comunicación, por ejemplo), se adopte el criterio comercial para medir la relación costo-beneficio para la actividad asumida.

c) Donde sea posible, las evaluaciones finales, tales como esta deben ser llevadas a cabo en dos etapas. La primera fase debe comenzar mientras las actividades están en camino, mientras que la segunda fase debe llevarse a cabo luego de terminadas. Esto ayudaría a reconstruir más eficientemente las circunstancias que condujeron a ese resultado en particular.

B. Recomendaciones Programáticas para IIDH/CAPEL

1. IIDH/CAPEL no debe aceptar responsabilidades por tareas en las cuales no tiene una experiencia comprobada.

2. En esas actividades donde IIDH/CAPEL es un intermediario o un asesor técnico, se deben hacer esfuerzos para establecer una relación de colaboración y reciprocidad con los técnicos de las otras agencias internacionales de asistencia que estén involucrados en la promoción e implementación de programas similares de apoyo.

3. IIDH/CAPEL debe asegurarse que el entrenamiento y la asistencia técnica sean diseñados para garantizar que ese conocimiento y tecnología sean transferidos al recipiente. Eventualmente, esto conllevará a una situación en la cual las instituciones locales beneficiarias sean menos dependientes en los recursos externos.

ANEXO A
ALCANCE DEL TRABAJO DE LA ACTIVIDAD

I. Objective of the Evaluation

USAID/Nicaragua intends to evaluate the effectiveness of technical assistance and commodities provided by IIDH/CAPEL in support of the Nicaragua 1996 national election. The evaluation will document the achievements of IIDH/CAPEL, identify weaknesses in the technical assistance, and suggest alternative courses of action for future consideration by USAID missions and IIDH/CAPEL to improve election assistance. The evaluation will analyze the contribution of these programs to overall project goals and the effectiveness of project assistance in improving these programs' ability to contribute to project goals.

II. Background

The United States Agency for International Development (USAID) signed a Cooperative Agreement with the Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoria pare Promocion Electoral (IIDH/CAPEL) to provide technical assistance to the Supreme Electoral Council of Nicaragua (CSE) to prepare for the October 20, 1996 election. The Cooperative Agreement was amended on July 1996 to establish the following areas of assistance:

a) Technical assistance in computer systems;
b) Financial and technical assistance to produce the preliminary and definitive Voter Registration List (*Padrón Electoral*);
c) Technical assistance in training;
d) Financial and technical assistance for electoral management and organization, and;
e) Financial and technical assistance for the development of civic education campaigns

This assistance was intended to accomplish the following:

Transparent and efficient elections. To have elections declared free and fair.

Inclusive elections. To have at least 75% of eligible citizens register to vote in accordance with the electoral law;

Participative elections. To have a 60 percent voter turnout of the total registered citizens;

International observers declare Elections Free and Fair. To have international observer organizations declare the process free and fair;

Voters understand the mechanics of voting. Confirm through public opinion polls that over 60 percent of the voters knew about the voting procedures, and;

Election day. To have national and international observation groups and civil society declare the election free and fair.

III. Objectives of the Evaluation

USAID/Managua seeks to contract a team to evaluate the $3.5 million assistance to the CSE provided by IIDH/CAPEL. The evaluation must answer the following questions:

Computer System IIDH/CAPEL was to:

1) Contribute to the implementation of a fully functional electoral computer system.

2) Decentralize the voter verification process and develop a base for transmission system.

3) Support the long term effort to institutionalize and systemize the creation of an accurate voter registration list.

4) Partially or totally support the CSE in development of an ad hoc registration list if the efforts to produce cédulas and a permanent voter registration list for all potential voters could not be concluded prior to the 1996 elections.

5) Accelerate the process to correct the civil registry, to produce permanent voter registration documents and to create a permanent voter registration list.

Evaluation Questions: Did the CSE receive technical assistance on time, and associated hardware, in order to be able to produce voter identity documents, including system personnel training and follow-up, in accordance with the electoral calendar?

Preliminary and Definitive *Padrón Electoral* IIDH/CAPEL was to provide assistance to the CSE to:

1) Organize, verify and update existing voter (preliminary padrones) lists -- individuals that have died, changed their names, relocated, or for legal reasons, do not have the right to vote or need to be added or transferred to another list.

2) Print the updated *padrón* and the corrected list (after verification by citizens and political organizations).

3) Produce the voter registration list for the 1996 elections.

4) To improve the capability of the CSE to produce a reliable and broadly accepted *padrón electoral* on-time for the 1996 elections in accordance with the timetable established by law.

Evaluation Questions: Did the CSE receive necessary financial and technical assistance to assist the CSE to conform and print the voter registration lists? Was this technical assistance effective in improving the process of developing the *Padrón Electoral*? What was the impact of this assistance?

Training and Support Materials IIDH/CAPEL was to:

1) Collaborate in the training of trainers, and to follow up on the national training workshops, in a limited manner, through observing workshops at the local level, to assure they were adequate.

2) Reproduce and supply the CSE, upon request, with necessary copies of documents for training of JRV workers and party pollwatchers, and materials for JRVs during the registration process and for election day.

Evaluation Questions: Did the CSE receive from IIDH/CAPEL the necessary assistance to hold a National Workshop to train political parties poll watchers for the voter registration process and for election day operations. What was the impact of this assistance?

National and Local Electoral Organization IIDH was to provide assistance to the CSE to:

1) Develop a monitoring plan of the electoral organizational process, both at the departmental and municipal levels, in order to periodically provide the CSE with feedback on the status of field implementation of the CSE program, alerting the CSE to potential implementation problems and proposing recommendations and corrections, as needed.

2) Carry out a technical, cartographic analysis of the distribution of the JRVs, in order to provide feedback to the CSE on the appropriate location of JRVs, in conformance with the Electoral Law, and to recommend corrective action.

3) Cooperate with the CSE to develop an improved organizational framework to ensure that lines of communication, in particular, between the CSE and the CEDs would facilitate the election day processes. This would be used as one element in a broader analysis of areas where the CSE could benefit from organizational and structural improvements.

4) Provide technical assistance to design a procurement, distribution and collection plan for election day materials.

5) Provide financial assistance to purchase training materials for election day pollworkers.

Evaluation Questions: Did the CSE receive timely technical and financial assistance to improve its capabilities to carry out adequate administration of the electoral materials distribution process, improve coordination with the CEDs, location of JRVs? Were the distribution systems recommended by IIDH/CAPEL accepted and implemented by the CSE and were they effective?

Civic Education Campaign IIDH/CAPEL was to provide assistance to the CSE to:

1) Develop voter education campaigns that were accessible, pertinent, and attractive. The campaign would be designed to reach the entire population, especially women and marginal groups.

2) Elaborate, in coordination with the CSE, the appropriate materials for the design and implementation of a multi-media civic education campaign to motivate potential voters to participate in the electoral process.

3) Provide information so that citizens understood the voter registration procedures and where to register and vote

4) Raise the level of awareness of citizens about the need to obtain a *cédula*

5) Teach citizens the steps that need to be taken in order to obtain a *cédula*

6) Explain the *ad hoc* registration process and motivate citizens to apply for their *libreta civica.*

7) Produce ads for radio and television that would explain what happens in the poll booths (i.e., what JRV's officials do) on election day and how to vote.

8) Complement CSE activities so that all Nicaraguan citizens know how to register to vote and how to vote on election day, and that they understand how the process works to make sure that their vote counts and that the integrity of the vote is guaranteed.

Evaluation Questions: Did the CSE receive the services of the IIDH/CAPEL for the design and implementation of campaigns for voters aimed to increase the general understanding of the electoral process among the public? What was the impact of this assistance? Was this a good use of resources?

Grant Management Did the IIDH/CAPEL and it's local team show administrative capacity" in the management of the grant and the fulfillment of USAID regulations, in order to facilitate achieving the program purpose and objectives?.

Specifically, did IIDH/CAPEL demonstrate capacity to:

1) Select and manage sub-contracts following established USAID procedures

2) Follow the CO purchasing requirements for services and goods. Establish adequate financial systems that guaranteed the proper use of resources

3) Select appropriate personnel to manage and execute the technical and financial assistance provided to the CSE.

4) Establish and provide follow up to the Project through the Chief Of Party (COP).

5) Provide the Project with effective administrative and political support from Costa Rica.

6) Address CSE goods and service needs in a timely manner, in conformance with USAID regulations and procedures.

Based on the above analyses in relation to the objectives outlined below, the team is requested to outline "lessons learned" for each of the partners involved in the tripartite agreement: for USAID in developing and overseeing grants of this type for electoral assistance, for IIDH/CAPEL in implementing such grants, and for the CSE as a recipient of technical assistance and equipment.

IV. Methodology

In analyzing project activities the Contractor shall:

1) Meet with Members of the Supreme Electoral Council and Electoral Departments Councils that have received assistance to develop an understanding of their overall program and the contribution of assistance under the project.

2) Meet with CSE Technical Directors, staff, and members to develop an understanding of the substance of the assistance that they have received through project activities.

3) Meet with the following organizations:

Carter Center
National Democratic Institute for International Affairs (NDI)
International Republican Institute (IRI)
IFES
Centro de Educacion pare la Democracia (CED)
SWVRG
Grupo Ética y Transparencia (ET)
Verification Commission of the Cardenal
United States Embassy to Nicaragua
USAID (DI, CO, OFIN, Front Office)
OAS/Election Mission
The Media

4) Review the necessary project related documents (IIDH-CAPEL agreement, Workplans, etc.)

V. Logistic Support

The logistical support needed for the execution of the evaluation must be provided by the contractor, including travel, transportation, office and secretarial support, interpreters, report printing, communications, etc.

In the field, the contractor will not have access to use USAID facilities, office space, computer equipment, motor pool services nor office supplies.

VI. Level of Effort

This evaluation will require the services of a Team comprised of three members.

While in the field, a six day work week is authorized.

VII. Team Configuration

The Chief of the team will assume responsibility to design a work plan and deliver a high quality draft and final report in the time frame specified in the terms of reference.

The team leader should possess the following experience:
- Previous experience providing/managing election support programs, preferably in Latin America
- Five years experience conducting evaluations for USAID
- Knowledge and/or experience of CAPEL Programs.

The team leader must manage all contractors and prepare the reports in English and Spanish, must speak Spanish FSI 4/4 and must have a Masters degree.

In addition to the team leader the team will be composed of:

1) A computer systems expert with previous experience in:
- Designing, installing and monitoring electoral process systems and
- Registry data base analysis
- Technical processes related to production of Voter Registration Lists
- *Cédula* production.

The computer systems expert will be responsible for drafting sections of the evaluation related to these areas.

2) Electoral Administration and Organization Expert with previous experience in:
- Planning management and organization of elections
- Organization and communication applied to electoral process
- Decision-making processes and vertical and horizontal communication flows
- Logistical support systems in elections

The electoral administration and organization expert will be responsible for drafting sections of the evaluation related to these areas.

3) A Civic Education Campaign expert with previous experience in:
- Design and production of voter education campaigns
- Technical and financial assistance to electoral organizations in the execution of civic education campaigns
- Printing and distribution of materials
- Measurements of impact indicators of civic education campaigns

The civic education campaign expert will be responsible for drafting sections of the evaluation related to these areas.

None of the selected experts will have worked for IIDH/CAPEL for 12 months immediately prior to the beginning of this contract.

VIII. Travel

The evaluation will-be conducted primarily in Nicaragua, the final report can be written in the US, subject to established terms of the contract.

IX. Submittal of Final Report

The Contractor shall submit a final report incorporating Mission comments, responding to questions posed in the Statement of Work, and outlining findings, conclusions, lessons learned and recommendations two weeks following receipt of comments on the draft report from USAID staff. The evaluation report must contain the following sections:

Summary. A summary of the overall evaluation that incorporates the main points of all other sections and highlights the major findings, conclusions, lessons learned and recommendations. This section is also used as part of the Mission's Project Evaluation Summary that becomes part of an Agency-wide evaluation database. The executive summary should not exceed three single-spaced pages.

Statement of Conclusions, Lessons Learned and Recommendations. Conclusions should be short and succinct, with the topic identified by a short sub-heading related to the questions posed in the Statement of Work. Though this section may appear repetitious of elements of the Summary, it is designed to facilitate USAID's formal review of the evaluation by grouping all the recommendations.

Recommendations must correspond to the conclusions, whenever possible, and specify who, or what agency, should take the recommended actions;

Body of the Report. The report is to include a description of the country context in which the project was developed and carried out, and provide the information (evidence and analysis) on which the conclusions and recommendations are based.

The analysis must be structured so that conclusions follow logically from findings and represent the Contractor's interpretation of facts gathered during the evaluation (in the same way that a medical diagnosis is based on symptoms). Recommendations (prescription) should follow from conclusions: Findings --> Conclusions--> Recommendations.

The general length of the body of the report should be no more than 30 pages; additional details and analysis should be placed in appendices.

Appendices. These are to include at a minimum the following:

-- The evaluation Scope of Work;

-- A description of the methodology used in the evaluation (e.g., the research approach or design, the types of indicators used to measure change of the direction/trend of impacts, how external factors were treated in the analysis). Evaluators may offer methodological recommendations for future evaluations;

-- A bibliography of documents consulted.

-- A list of persons interviewed.

Other appendices may include more details on special topics.

25 copies of the final evaluation in English and 25 copies in Spanish must be submitted along with a computer diskette with the report in WordPerfect 5.2 format and any accompanying tables or charts in either WordPerfect or Lotus 1-2-3 format.

Evaluation Abstract - The Contractor shall provide a brief abstract of the evaluation for use by USAID in disseminating information about the evaluation. This abstract shall be a further summary of the same information as the Summary within the space limitations of one single-spaced page, preferably less.

X. Schedule

The evaluation work must start on the third week of January 1997 and must end 75 days after the signing of the contract (second week of April). A detailed work plan of how the evaluation will be executed must be presented 15 days after the contract is signed by USAID.

The first draft of the evaluation must be submitted forty five days after the contract has been signed by USAID.

USAID will forward its comments on the draft evaluation to the Contractor five days after receipt of the draft evaluation in USAID/Nicaragua. The contractor will be responsible for ensuring that counterparts comment on the draft report within the time frame established in this contract.

The evaluation team will give USAID the final draft evaluation before leaving Nicaragua. USAID will provide the contractor with its comments on the final draft report five days after receipt.

The final approved evaluation report will be presented to USAID 75 days after the contract has been signed and must be presented with 25 copies in English and Spanish.

The contractor must deliver the final evaluation as well as the summary on diskette in WordPerfect 5.2.

XI. Relationships and Responsibilities

The Mission Evaluation Officer will be the COTR and shall manage the overall evaluation process. The Election Results Team leader, in coordination with the project manager, will provide technical direction to the evaluation team.

ANEXO B
LISTA DE LAS PERSONAS ENTREVISTADAS Y DE LAS INSTITUCIONES CONTACTADAS

USAID/Managua

George Carner	- Director
Mark Silverman	- Deputy Director
Alexandria Panehal	- Chief, Office of Democratic Initiatives (ODI)
Susan Reichle	- Deputy, ODI
Victor Rojas	- USAID/N, Elections Advisor, COTR/CAPEL
Maria Auxiliadora	- Contracts Officer
Ted Landau	- Program Officer
Paul Greenough	- Program Office, COTR
Isa Zuniga	- Program Office
Richard Layton	- Controller

U.S. Embassy/Nicaragua

Francisco Gonzales	- Political Office

CAPEL/Nicaragua - Costa Rica

Eduardo Nunez	- Chief of Party
Luis Alberto Cordero	- Acting Director/CAPEL
Jairo Gomez	- Consultant
Daniel Zovatto	- Consultant
Gonzalo Brenes	- Consultant
Marcelo Prendas	- Administrative Director
Juan Mendez	- Director General - IIDH
Charles Moyer	- Director of Finances - IIDH
Johnny Coto	- Administrative Assistant
Etna Avila	- Consultant
Octavia Filomena	- Consultant
Alvaro Artavia	- Consultant
Orlando Tapia	- Consultant
Lirio Marquez	- Consultant
Adan Palacios	- Consultant

Consejo Supremo Electoral (CSE)

Rosa Marina Zelaya	- President
Ana Isabel Solis	- Administrative Assistant
Ramiro Gonzales	- Director, Public Relations
Wilhelm Schmidt	- Director, Information Division
Maria Teresa Aleman	- Director, Cedulacion

Hazel Vaughan	- Director, Civil Registry
Noel Leon	- Director, Cartography Division
Sadrach Zeledon	- Advisor

AID/Washington

Liliana Ayalde	- Director, Office of Latin America/Caribbean (LAC)
Neil Levine	- Deputy, LAC

Carter Center

Jennifer McCoy	- Director, Latin America Programs

Center for Democracy

Caleb McCarry	- Director of Programs

International Foundation for Election Systems (IFES)

Patricio Gajardo	- Director, Nicaragua Programs

International Republican Institute (IRI)

Mike Magan	- Latin American Specialist

National Democratic Institute (NDI)

Melisa Estok	- Nicaragua Program Officer

Organization of American States (OAS)

Oscar Santamaria	- Director, OAS/Nicaragua
Hector Navillo	- Regional Director, OAS/Leon
Steve Griner	- Specialist, Democracy Promotion Unit-OAS/W
Mila Brooks	- Election Monitor - OAS/Matagalpa

NGOs and Other Institutions

Carlos Fernando Chamorro	- Centro de Investigacions de la Communicacion (CINCO)
Roberto Courtney	- Etica y Transparencia
Bonafacio Lopez	- APCU, Walter Thompson Agency
Terencio Garcia	- Centro de Educacion para la Democracia (CED)
Roberto Vargas	- Southwest Voters Group (SWVG)
Eduardo Aviles	- Centro Pro-Desarrollo Socio Economico Creativo (CEDESEC)
Winston Betanco	- Cardinal Obando y Bravo Commission de Verificacion

Roberto Cisneros	- Grupo de Sistemas Informaticos (GSI)
Ramon Gomez	- Cooperacion Espanola

ANEXO C
BIBLIOGRAFIA DE LOS DOCUMENTOS CONSULTADOS

- Constitucion Politica
- Ley de Identificación Ciudadana (Ley N1152) de 5 de marzo, 1993
- Ley Electoral (Ley N1211) de 8 de enero de 1996 - La Gaceta. Diario Oficial
- El Derecho a un Nombre y a una Nacionalidad - una realidad, una experiencia -UNICEF - Nicaragua, 1995
- Formulario Solicitud Cédula de Identidad
- Certificado de Nacimiento (emision computacional del CSE)
- Formulario Verificacion Electoral e Instructivo para llenarlo
- Fotocopia de Libreta Civica
- Fotocopia Cédula de Identidad
- Modelo inicial Documento Supletorio de Votacion
- Modelo final Documento Supletorio Votacion
- Cuaderno de Capacitacion N15 - Manual del Registrador

Registro Central del Estado Civil de las Personas

- Expediente para emitir Cédula de Identidad, compuesto de:
- Cartula, Solicitud de Cédula de Identidad, Certificado de Nacimiento,
- Actualización del Registro Civil para personas que modificaron la Inscripcion original, Dictamen de Solicitud de Cédula, Acta de Promesa de ley (para dos testigos que declaran conocer a: N.N.), Certificado Inscripcion de Nacimiento.
- Manual de Procedimientos para el Funcionario de Cédulación (12-09-1994)
- Manual de Datos Graficos (para captacion Fotografia, Firma y Huella) (31-07-1995)
- Manual de Procedimientos para Secretario Auxiliar del Registro Civil (12-09-1994)
- Manual de Procedimientos para Secretario Auxiliar del Juzgado Local (12-09-1994)
- Evaluacion del Plan de Produccion (de cédulas febrero a agosto 1996)
- Comunicados Reformas Calendario Electoral (13-05-96 y 06-08-96)
- Estadistica Inscripciones Ad-Hoc (26 municipios)
- Consolidado de Estadisticas de Inscritos por Region, Municipio, Circunscripciones, JRV
- Proposicion inicial Propuesta Cooperacion que brindara IIDH/CAPEL al CSE para las elecciones de Nicaragua del 20-10-96.
- Cooperative Agreement N1.524-0316-A-00-6006-00, Proyecto de Cooperacion Tecnica al Consejo Supremo Electoral de Nicaragua (27-12-1995)

Contiene anexo Schedule, Program Description y Standard Provisions

- IIDH/CAPEL: Plan de Implementación del Proyecto desde 15-enero-1996
- Enmiendas N11 (04-01-96), N12 (25-01-96), N13 (contratacion agencias publicidad, publicaciones y video), N14 (18-03-96).
- IIDH/CAPEL: Plan de Implementacion Actualizado desde 01-junio-1996.
- Solicitud de Enmienda del 25-07-96.
- Solicitud de Enmienda del 05-08-96.
- Cooperative Agreement N1.524-0316-A-00-6006-00, Proyecto de Cooperacion Tecnica al Consejo Supremo Electoral de la Republica de Nicaragua al 13-09-1996 - Enmienda N16 del 24-10-96
- Informes presentados por Ings. Jairo Gomez, Etna Avila, Alvaro Artavia, conmsultores para IIDH/CAPEL

- Informes presentados por Ing. Roberto Cisneros, Gerente General Grupo Soluciones de Informaticas(GSI)
- IIDH-CAPEL Analisis de Calidad Padrón Electoral a partir Base de Datos de Registro Electoral (corte al 3 de octubre, 1996)
- IIDH-CAPEL Sistema de Seguimiento de la Cédulacion. - Manual del Usuario (actualizado a agosto de 1996) elaborado por el Ing. Sergio Castillo
- IIDH-CAPEL Propuesta para el Control de Calidad de la Transcripcion de Datos de los documentos fuente al Padrón Electoral (Agosto 12, 1996) elaborados por los Ingenieros Consultores Externos Ma. Auxiliadora Protti y Luis Eduardo Sterling.
- IIDH-CAPEL Informe Tecnico: Preparacion del Padrón Definitivo - Asuntos Pendientes de Resolucion Definitiva IIDH-CAPEL Informe TJcnico Propuesta de Depuracion para el Padrón Electoral acordado con la Division de Informatica (para ser ejecutadas desde el 07 al 29-08-96)
- IIDH-CAPEL Analisis y Recomendaciones a la Propuesta entregada por la Direccion General de Cédulacion -Entregas de Cédulas de Identidad y Doc. Supletorio de Votacion (Propuesta calendario 22-08-96 al 20-11-96)
- IIDH-CAPEL Informe Tecnico sobre Desarrollo del Plan de entrega de Cédulas y Documentos Supletorios al 23 de septiembre de 1996
- Pliego de Condiciones para la adquisicion de Equipos de Computo y accesorios
- Correspondencia relacionada a compras menores de US$ 25.000 y solicitud de autorizacion para comprar 5 Microcomputadores (3 de capacidad grafica y 2 servidores en US$ 24.900 a Comdex Group (08-03-96).
- Procedimiento empleado en la calificacion de las ofertas presentadas para la adquisicion de equipo de computo y afines para el CSE
- Modelo carta 26-01-1996 invitacion (N196-01) para cotizar equipo de computo (66 Microcomputadores, Otros Componentes, Tarjetas Controladoras y Discos Adicionales, Equipos para Impresion)
- Solicitud Autorizacion de Compra a AID de 1 fotocopiadora, 2 computadores personales y un fax con un valor total de US$ 14.970 a Intelec (14-02-96)
- Orden de Compra de 2 computadores personales y 2 impresoras por US$ 7.680,80 a Compumax (26-02-96)
- Orden de Compra a Comdex Group Inc. por 1 Fotocopiadora Xerox mod. 5614 y 1 Fax Office Jet 350 de Hewlett Packard con las 3 cotizaciones solicitadas por un Valor total de US$ 7.710
- Proceso de Compra de 3 Discos duros y 3 tarjetas controladoras para HP-9000 por un valor de US$ 12.774.
- Proceso de Compra de: 28 Impresoras LaserJet, 14 Microcomputadores, 10 Escaneadoras, 4 NoteBooks, 36 Fax-Modems y otros por US$ 209.018 a Comdex Group. Orden de compra de fecha 29-03-96.
- Proceso de Compra de 22 Lectoras de Cd. de Barras, 1 Video Proyector y otros por US$ 27.766 a Contacto International. Orden de Compra de fecha 29-03-96.
- Proceso de Compra de Impresora Laser de Alta Velocidad (50 pg/min) para trabajar con HP6000 e IBM RS/6000, se solicita el 25-03-96 para el 26-04-96 a usarse para imprimir Padrones Electorales y Documentos Supletorios. Compra autorizada 8 abril 1996 por US$ 81.280.a Comdex Group.
- Proceso de Compra de 62 microcomputadoras. Se adjudican a Comdex Group por US$ 206.787. Se solicita a AID aprobación de compra el 08-03-96.

- Proceso de Compra de 2 laminadoras. Cotizaciones iniciadas 07-03-96, maquinas recibidas el 16-05-96 y 04-06-96. Oficial de Contratos no acepta comprar la de mayor capacidad, de mas rapida entrega, pero mas cara. Total US$ 5.798, proveedor HI-TECH.
- Lista de Equipo Computacional donado al CSE (N1 serie, N1 inventario, Ubicacion)
-STATEMENT SCOPE OF WORK, 17-12-96 para Evaluacion de CAPEL
- STATEMENT SCOPE OF WORK, 30-01-97 para Evaluacion de CAPEL
- Encuestas De Opiniones Publicas - Julio, Set. Oct., 1966 - Borge y Assoc.
- Encuestas Nacional - Agosto y Setiembre, 1966 - CINCO
- Cuadernos de Comunicacion Nos. 2,4,5,6 & 7 - CINCO
- El Voto Juvenil - Enero, Marzo, y Julio, 1996 - CINCO
- El Proceso Electoral y Tendencias de Intencion de Voto - CINCO
- Nicaragua Observation Mission, October 20, 1996 - IFES
- Nicaragua election Observation Report, October 20, 1996 - IRI
- Reports of Pre-electoral Mission to Nicaragua, March, June, October, 1996 - Carter Center
- Findings and Recommendations - May/June 1966 - Gersony Report
- Assessment of Nicaraguan Voter Registration Processs - April, 1996 - The Center for Democracy
- Encuesta De Opinion Publica - Enero 1977 - Demoscopia, S.A.
- Encuesta De Opinion Public - Agosto 1996 - IEN

ANEXO D
COMPOSICION DEL EQUIPO

MSI sent a three-person team to Nicaragua in February 1997 to carry out the evaluation. Robert Murphy, the team leader, has more than fifteen years of experience as a Personal Services Contract employee of various USAID missions, mostly in Latin America. A considerable amount of this work has been in the implementation of Democratic Initiative Projects containing election assistance components. Other areas of expertise include project design and management, and needs assessments of public and private sector institutions. He holds a Bachelor of Science degree in Political Science.

Gabriel Bonilla served as the team's Political and Institutional Marketing and Communication Specialist. He is currently the president of Latin American Political Advisers (LAPA), and is an expert in Marketing and Political-Institutional Communication. Working for the Center for Electoral Promotion within the Instituto Interamericano de Derechos Humanos (Interamerican Institute of Human Rights), he witnessed more than 35 electoral processes in 14 countries, providing technical assistance in 18 of them. Mr. Bonilla has a profound knowledge of the legislation and the political-electoral systems of Latin America, in particular those of Nicaragua, Peru, Paraguay, Bolivia, Ecuador, Guatemala, Dominican Republic, El Salvador and Panama. He was the first editor of the *Boletin Electoral Latinoamericano* (Latin American Electoral Bulletin).

The team also included Jose Miguel Goddard, a Chilean Government election specialist, who is currently working as the Chief of the Information Management department of the Election Service. He has extensive experience working as a computer systems expert in the electoral management field. In addition, he has served as an OAS International Election Observer in Peru, with the United Nations in South Africa, and as one of the principal speakers at a meeting of election officials held in Santa Cruz, Bolivia, which was organized by the Spanish Ministry of the Interior. Mr. Goddard holds a degree in civil mechanical engineering and is a certified systems analyst.

ANEXO E
ASISTENCIA RELACIONADA CON LA USAID/NICARAGUA Y OTROS DONATES

In support of the 1996 Nicaraguan elections, USAID/N entered into additional agreements with the following international and national organizations:

- In September, 1995, USAID/N and the International Foundation for Election Systems (IFES) signed an agreement to conduct a pre-electoral assessment, and form a group of International Election Observers.

- In March, 1996, USAID/N and the Center for Democracy (CFD) entered into an agreement to conduct an overall assessment of the registration process in relation to other countries systems, and determine whether the system reasonably ensured maximum voter participation, given Nicaragua's conditions.

- The Organization of American States (OAS), in agreement with USAID/N, was to provide a large number of electoral process monitors to provide oversight for voter registration, the election campaign and election day proceedings.

- The National Democratic Institute (NDI), through an agreement with USAID/N, provided technical assistance in strengthening the civic education activities and domestic electoral process observer programs of *Etica y Transparencia*, and organized a group of International Election Observers.

- The International Republican Institute for International Affairs (IRI), through an agreement with USAID/N, provided technical assistance for civic education, on-going assessments of the electoral process, and organized an International Election Observer program.

- A small amount of bi-lateral assistance was provided to the CSE by USAID to fund emergency procurement activities related to the *ad-hoc* registration process.

While USAID/Nicaragua provided the major share of donor support for the CSE during the 1996 elections, other donor assistance included:

- Cooperación Español provided commodities and technical assistance for the transmission of voting data following the elections.

- Smaller levels of assistance were made available by the German, Norwegian, and Swedish governments.

ANEXO F
CAMPANAS Y CAPACITACION

I. ASISTENCIA TECNICA EN CAPACITACION

A. Antecedentes

En el Acuerdo Cooperativo 524-0316-A-00-6006-00 de fecha 27 de diciembre de 1995, se establecía un renglón de *Asistencia Técnica en Capacitación para Fiscales de Partidos Políticos*, por un monto total de **$ 984.301,oo** que incluía entre otros, el pago de la alimentación, el hospedaje y el transporte de los Representantes de los Partidos Políticos que habrían de asistir a los Talleres de Capacitación a nivel Nacional, Departamental y Municipal, tanto para el Proceso de Inscripción como para el de Votación, así como la reproducción de las Leyes, Instructivos y Manuales necesarios para esta Capacitación.

Por decisión del propio CSE, este renglón del Programa de Asistencia Técnica no se habría de ejecutar, toda vez que las autoridades del Consejo aducen que su Departamento de Capacitación esta en capacidad de llevar a cabo y financiar adecuadamente, todos los Talleres requeridos. Solicita a cambio, que se le provea de Materiales Impresos y Utiles de Capacitación por un monto de **$ 78.686,oo.**

Esta modificación en los alcances y objetivos de este Componente, -los cuales se establecen formalmente a partir de la firma, el 13 de setiembre, de la Modificación del Acuerdo Cooperativo No.5-, ya se habían venido implementando por el IIDH/CAPEL a partir de la aprobación (por parte de USAID y del CSE), de su *"Plan de Implementacion Actualizado - 01 junio '96-28 de febrero '97"*, en el que se elimina este Componente.

A escasas dos semanas de la elección y ante las deficiencias de los Instructivos elaborados por el CSE, este solicita al IIDH/CAPEL su colaboración para la elaboración e impresión de una "Guía para los Miembros de las JRV", que contenga las ultimas modificaciones aprobadas por el CSE a los procedimientos de votación y escrutinio. Esta guía se produce y distribuye junto con el material electoral a una parte muy importante de las JRV.[1]

B. Did the CSE receive from IIDH/CAPEL the necessary assistance to hold a National Workshop to train Political Parties Poll Watchers for the voter registration process and for election day operations?

En realidad, el IIDH/CAPEL no puede asumir rol alguno en estos Talleres, toda vez que el CSE insiste en no requerir su colaboración en este campo. Unicamente, por una invitación de carácter personal, que la Dra. Rosa Marina Zelaya, Presidenta del CSE, le hace al Dr. Gonzalo Brenes, Asesor del IIDH/CAPEL, este asiste al Taller Nacional que se realizo durante el mes de

---

[1] *Dado que en el ultimo momento, es el Ejercito quien asume la labor de empaque y distribucion de los materiales electorales, no existe un control detallado del envío de esta "Guía", sin embargo, por las informaciones brindadas por los Observadores Internacionales, se sabe que esta llego y fue muy utilizada por la mayoría de las JRV. (CAPEL calculo su distribución efectiva en un 80% del total de JRV.)*

Setiembre, aunque en carácter de observador y sin posibilidad alguna de influir en el contenido o la metodología del mismo.

C. What was the impact of this assistance?

En lo que hace las compras de materiales y la impresión de Leyes y Manuales, no encontramos observación alguna durante nuestras entrevistas y podemos decir, que la asistencia solicitada fue brindada oportunamente.. Con ella, el CSE pudo proveer a los Fiscales de los Partidos Políticos que asistieron a los Talleres, de los materiales necesarios para su capacitación.

D. Conclusiones

Este componente tiene la particularidad y llamamos la atención sobre esto, de que el CSE desde un inicio del Proyecto, manifestó su poco interés en la participación del IIDH/CAPEL en esta área. Aun así, se estableció en el Acuerdo Cooperativo un renglón presupuestario cercano al millón de dólares con este propósito. La reducción que finalmente se hace en la Enmienda No.1, no es sino, consecuencia de esa falta de claridad y de compromiso entre las partes, que pareciera prevaleció durante el proceso de negociación inicial de este Acuerdo.

Sobre esta situación, nos referimos con mayor profundidad en el capitulo referido a la Campaña de Educación Cívica y haremos, al final de este documento, una serie de Recomendaciones al respecto.

Cabe destacar como un aspecto positivo de la participación del IIDH/CAPEL en esta área, la elaboración e impresión de la "Guía para Miembros de las JRV", la cual permitió aclarar, muchas de las dudas que se presentaron el día de la elección, en las mesas de votación.

II. CAMPANAS DE EDUCACION CIVICO-ELECTORAL:

A. Antecedentes

Tanto en el Acuerdo Cooperativo 524-0316-A-00-6006-00 de fecha 27 de diciembre de 1995, como en su Modificación de fecha 13 de setiembre de 1996, USAID se propuso asistir al CSE por intermedio del IIDH/CAPEL, en el diseño e implementación de una Campaña de Educación Cívico - Electoral, cuyo objetivo principal era: *"increase the public's general understanding of the electoral process and the rights and responsabilities of govermmental entities, political parties and citizens in a democratic system".*[2]

En estos mismos documentos[3] se especifica, que este componente busca "complementar" las actividades del CSE, en procura de *"assure that all Nicaraguan citizens know how to register to vote and vote on election day. Citizens will be informed of how the registration process works, to assure them that their vote counts and the integrity of the process is protected".*

---

[2] *Véase* ***Acuerdo Cooperativo****, pagina 11 y,* ***Modificación del Acuerdo Cooperativo No. 5,*** *pagina 5.*

[3] *Ibid. paginas 15 y 10 respectivamente.*

Agregando más adelante, que esta Campaña debe proveer *"información accesible, relevante, atractiva y entretenida"*, y que la misma debe estar diseñada para alcanzar a toda la población (y muy especialmente las mujeres, los grupos marginales y las zonas rurales), pero no sin antes advertir que: *"the CSE will conduct and implement the overall design and implementation of the Civic and Voter Education Campaign"*

Tal y como lo señalan ambos documentos, lo que se busca -en última instancia-, es lograr: ***a) un alto nivel de registro de electores, b) una alta participación en el día de las elecciones y c) una baja anulación de votos.***

Es importante señalar sin embargo, que los dos documentos a que hemos hecho referencia, tienen una diferencia sustantiva por cuanto, mientras en el Acuerdo Cooperativo original se especifica que el IIDH/CAPEL colaborará con el CSE a fin de:

a) emplear los medios masivos para motivar a los electores;
b) educar a los ciudadanos en los procedimientos de registro, verificación y votación;
c) crear conciencia de la necesidad de registrarse para poder obtener la cédula de identidad, y de los beneficios de contar con esta;
d) publicar en los medios los principales contenidos de la Ley de Identificación Ciudadana;
e) explicar los procedimientos del Registro Ad-Hoc y motivar a aquellos ciudadanos que no han recibido la cédula a inscribirse en este registro, y
f) producir y transmitir materiales de comunicación que expliquen que sucederá en las Mesas de Votación (e.g. what elections officials do ?).

en el segundo -la Modificación del Acuerdo Cooperativo-, estos objetivos se reducen a *"colaborar con el CSE"* en:

a) la producción de una Campaña de Radio, Televisión, Prensa y Materiales Impresos enfocada en 3 temas específicos: motivar el retiro de los documentos de identidad, motivar a los votantes a votar, e instruirlos en como y donde votar,
b) la distribución de estos materiales y
c) su difusión por la radio.

Esta modificación en los alcances y objetivos de este Componente, -los cuales se establecen formalmente a partir de la firma, el 13 de setiembre, de la Modificación del Acuerdo Cooperativo No.5-, ya se habían venido implementando por el IIDH/CAPEL a partir de la aprobación (por parte de USAID y del CSE), de su *"Plan de Implementacion Actualizado - 01 junio '96-28 de febrero '97"*, y buscaban concentrar los esfuerzos de comunicación en aquellos temas que, a un mes y medio de la elección, parecían ser más sensitivos.

A partir del 12 de de octubre, cuando se firma la Enmienda No.2, este renglón acumula un total de $ 670.777,oo ($ 559.777,oo del presupuesto original modificado por la Enmienda No.5, más $ 111.000 del incremento incorporado por la Enmienda No.6). De este monto, al 31 de agosto de 1996 -cuando da inicio la última fase de la Campaña-, queda un saldo disponible (o comprometido)

de $ 593.702,oo (es decir, un 89% del total asignado), monto que es, en definitiva, el que habría de ser utilizado por el IIDH/CAPEL en la implementacion de la Campaña, durante los últimos 45 días del proceso.

Lo cierto es que, durante los primeros meses del Proyecto, se venía dando una subejecución en este Componente, debido, por una parte, a los atrasos sufridos durante el proceso de licitación y adjudicación de la Agencia de Publicidad que originalmente se había pensado subcontratar para producir y pautar la Campaña [4] y por otra, a la disponibilidad de los recursos respectivos [5], razón por la cual, USAID/Nicaragua decide entonces, concentrar todos los esfuerzos de este Componente en el proceso de elección propiamente dicho.

B. Alcances de esta Evaluación:

Cabe señalar por lo tanto, que las Campañas del CSE relacionadas con los procesos de Cedulación, Verificación e Inscripción Ad Hoc, si bien contaron con la asesoría de la consultora del IIDH/CAPEL y con el apoyo financiero directo de USAID, por no comprometer fondos de este Proyecto, no forman parte de esta Evaluación..

En virtud de lo anterior, es sobre esta última etapa de la Campaña -según lo acordado con USAID/Nicaragua en reunión de fecha 7 de febrero y según consta en nota adjunta de Alexi Panehal Directora de ODI (Véase Apéndice B) de fecha 11 de febrero de 1997-, que hacemos la siguiente evaluación, en el entendido de que la participación del IIDH/CAPEL en las actividades de comunicación del CSE anteriores al mes de setiembre de 1996 (Procesos de Cedulacion, Verificación e Inscripción Ad Hoc), fueron marginales [6].

Así las cosas y en concreto, la asistencia técnica del IIDH/CAPEL incluyó: ***a) el diseño y producción de las distintas piezas publicitarias de la última etapa de la campaña (retiro de documentos de identificación, mecánica de votación y motivación a los electores), b) Impresión y distribución de los materiales impresos que se elaboraron con esos mismos propósitos, y c) contratación de los espacios de radio para la difusión de los spots respectivos.***

A esto se habría de sumar: ***d) la difusión por televisión -los cuatro días anteriores a la elección- del Video-Clip "Esta Patria Nuestra"***, gracias a los recursos adicionales que aportó la Enmienda No.6 de fecha 12 de octubre de 1996.

---

[4] *Véase:* ***CAPEL-Informe Final de Actividades del Componente de Educación Cívica, Anexos 1 y 2,*** *así como varias notas relacionadas con este tema que cruzaron el IIDH/CAPEL y la Oficina de Contratos de USAID/Nicaragua durante el mes de abril de 1996.*

[5] *Véase al respecto: Nota del Sr. Michael S. Kenyon, Oficial de Contratos de USAID/Nicaragua, dirigida al Sr. Efraín. Arguedas, Director de Asistencia Técnica del IIDH/CAPEL de fecha 30 de Abril de 1996.*

[6] De hecho, hasta el 31 de Agosto de 1996, se había utilizado menos de un 12 % de los recursos asignados a este Componente.

C. Sobre la Implementacion:

Para la ejecución de estas tareas, el IIDH/CAPEL subcontrató a la firma local **APCU Publicidad**, asociada a *J.Walter Thompson*, por medio de una contratación directa (autorizada por USAID/Nicaragua en fecha 19 de agosto de 1996), así como a un grupo de productores independientes y *free lancers*.

En lo que respecta a la difusión por televisión (con excepción de aquella pauta financiada por el IIDH/CAPEL en los últimos cuatro días del proceso, a la que hicimos referencia anteriormente) y la publicación de avisos en la prensa, estos estuvieron a cargo y fueron pagados por el propio CSE, ya fuera con fondos nacionales o de otras agencias donantes.

Por esta razón, el análisis global del impacto y los alcances de las Campañas de Comunicación del CSE resulta difícil, toda vez que el aporte del IIDH/CAPEL constituyó tan solo una parte minoritaria del total invertido por el CSE [7].

Otra consideración importante, que se debe tener presente al momento de leer esta evaluación, es que, las actividades del IIDH/CAPEL en este componente -como pudimos verificar en distintos documentos e informes presentados por ellos a USAID y al propio CSE, así como en las distintas entrevistas que sostuvimos con sus funcionarios-, siempre estuvo caracterizada como una relación *"muy difícil"* con el CSE, existiendo constantemente discrepancias con respecto a la forma y el contenido de las piezas publicitarias y atrasos en su producción, esto último debido en gran parte a la lentitud con que se aprobaban las mismas y en general, al *"estilo gerencial"* y la *"cultura institucional"* que caracterizó el funcionamiento de este organismo [8].

Siendo por lo tanto, en este contexto, en el que se deben ubicar las actividades sujetas a esta evaluación, la cual hacemos siguiendo los criterios establecidos en el SOW respectivo (Apéndice A), por USAID/Nicaragua.

---

[7] Si bien no nos fue posible obtener un **Plan de Medios General** de las Campañas realizadas por el CSE, en virtud de ciertas limitaciones impuestas por USAID/Nicaragua a nuestras visitas en Managua, en conversaciones que sostuvimos con el Sr. Ramiro González, Director de Relaciones Públicas del CSE, este nos informó, que el total invertido en este rubro alcanzó una suma aproximada al **$ 1,700.000,oo, (?) de los cuales le correspondieron al IIDH/CAPEL cerca de $ 400.000,oo (23%).**

[8] De acuerdo a las conversaciones que sostuvimos con distintos funcionarios del IIDH/CAPEL y a los **Informes Mensuales** presentados por sus técnicos, y mas específicamente al **Informe Final de Actividades del Componente de Educación Cívica**, que en su página 58 se refiere entre otros, como causantes de estos problemas, a: "...la falta de planificación del proceso por parte del CSE y la falta de comunicación entre sus direcciones...", "...la falta de delegación -todas las aprobaciones dependían directamente de la Dra. Zelaya...", "...Incapacidad o falta de interés por parte del CSE en la producción de las piezas de comunicación electoral, lo que obligó a CAPEL asumir el 90% de ésta tarea...", "...Incapacidad o falta de interés por parte del CSE en la distribución de los materiales...", "...Ausencia de personal autorizado del CSE en el momento de producción...lo que ocasionó la solicitud de cambios luego de producidos los materiales...", "...Renuencia por parte del CSE a brindarle a los electores toda la información o renuencia a brindar toda la información a tiempo para que los lectores la asimilaran...", etc. Mientras que, por su parte, si bien algunos funcionarios del CSE, reconocen parte de estos problemas, también aducen, que a los técnicos del IIDH/CAPEL les costaba mucho adaptarse a la realidad y al estilo de trabajo del medio publicitario nicaragüense.

D. Did the CSE receive the services of the IIDH/CAPEL for the design and implementation of campaigns for voters aimed to increase the general understanding of the electoral process among the public ?

En un sentido estricto, se puede decir, que el CSE, si recibió la asistencia del IIDH/CAPEL para el diseño e implementación de estas Campañas. Lo que quedaría pendiente de contestar, dados los problemas y dificultades que esa asistencia tuvo a lo largo de los meses en que se brindó -y a los cuales haremos referencia más adelante en el punto 5.5- es: *Qué tan efectiva fue ésta ?* -o bien-, *Qué tanto se logró con ella ?.*

Cuando se conversa con los funcionarios del IIDH/CAPEL y se leen sus informes, se percibe un gran orgullo por el esfuerzo realizado, pero también, un cierto grado de frustración por las circunstancias que influyeron negativamente sus resultados. Ambos, a nuestro modo de ver, están plenamente justificados.

1. Hallazgos y Observaciones

Más allá de las consideraciones que hacemos en los puntos siguientes sobre la metodología utilizada para la producción de esta Campaña, estamos convencidos que los técnicos del IIDH/CAPEL en general y particularmente en esta área, hicieron un gran esfuerzo por sacar adelante su trabajo, mas allá incluso, de la responsabilidad que como asesores pudieran tener. Este compromiso con el Proyecto, constituye sin lugar a dudas, el aspecto mas positivo de su participación.

Su presencia, como analizaremos mas adelante, se incrementa a partir del mes de agosto, cuando se inicia la producción de los materiales que habrán de utilizarse en las campañas relativas a los temas de: motivación, retiro de documentos y mecánica de votación. En ellas, el IIDH/CAPEL y en particular su Consultora en Comunicación habrían de jugar un rol determinante en el diseño y producción de estos materiales, asumiendo la coordinación y dirección de la producción de los spots y los impresos y organizando su distribución a través de la red de ONG's que colaboraron en este aspecto.

Debemos señalar sin embargo, cuatro aspectos , en nuestro criterio, afectaron negativamente el desarrollo de este Componente. Los dos primeros, si bien son temas que superan el nivel técnico de los asesores del IIDH/CAPEL, determinaron en muchos sentidos, la efectividad de su trabajo:

Uno de los problemas más graves que tuvo este Proyecto y particularmente este Componente, fue la poca claridad y ambigüedad, del Acuerdo Cooperativo, el cual no establecía con exactitud los límites, responsabilidades y obligaciones de cada una de las partes. Esto hace que sea muy difícil determinar, si las observaciones que hacemos, por ejemplo, a las piezas publicitarias, a sus contenidos y a su forma, son responsabilidad del IIDH/CAPEL o del CSE.

Y es que, mientras el Acuerdo Cooperativo -cuando se refería al rol que le correspondía jugar al IIDH/CAPEL en esta área-, hablaba de *"colaborar"* y *"apoyar"* las actividades del CSE, en la practica, como ya dijimos, muchas de las acciones de ejecución de este Componente fueron desarrolladas por los funcionarios de CAPEL, como solicitud expresa -en muchos casos- de las

propias autoridades del Consejo [9], por lo que, en esta indefinicion y sobreposicion de funciones, se termino confundiendo y diluyendo la responsabilidad que le correspondía a cada institución.

Se suma también a este problema, el hecho de que, la falta de coordinación con otras Agencias Donantes que estaban colaborando con el CSE en esta misma área (Suecia y Noruega, principalmente), debilitó mucho la posición del IIDH/CAPEL, toda vez que sus actividades y recursos, en cierto modo, no eran determinantes para el Consejo.

En estas circunstancias y así lo entendemos nosotros, el tratar de coordinar esfuerzos, darle un criterio de unidad a la Campaña o enfatizar contenidos, resultó ser una tarea sumamente difícil.

A estos dos problemas de carácter "estructural" del Proyecto, debemos agregar -con la misma objetividad con la que reconocemos los aspectos positivos de su participación- dos observaciones especificas sobre el trabajo desarrollado por el IIDH/CAPEL, que también influyeron negativamente -a nuestro modo de ver- el desarrollo de este Proyecto.

El primero de ellos es, la ausencia de diagnósticos previos sobre los cuales basar la estrategia institucional y el diseño de las distintas actividades del Proyecto, y más específicamente, en lo que se refiere al área de Educación Cívica, la carencia de encuestas de opinión pública focus groups, test y simulacros de votación, que habrían permitido detectar, de una manera científica: argumentos de motivación, falencias de información, y percepciones de contexto. Esta Información, era -a nuestro parecer-, indispensable para poder diseñar y planificar esta campaña de comunicación.

Cabe señalar que, dado que estas campaña buscaba sobre todo, modificar actitudes de los ciudadanos, influir percepciones equivocadas o negativas que estos pudiesen tener y transmitir conocimientos sobre los procedimientos electorales, era indispensable contar con información especializada, profunda y detallada, sobre los distintos segmentos de la población objetivo (diferenciando sus características demográficas, geográficas y socioeconómicas). Realmente resulta difícil concebir -que hoy en día- se diseñe de una Campaña de este tipo y de este monto ($ 805.000,oo) sin contar con estos elementos básicos.

Es nuestra opinión, que mas allá de las limitaciones presupuestarias o de la posición que el CSE pudiese tener al respecto, el IIDH/CAPEL debió exigir, como consultor a cargo, la incorporación de este tipo de investigaciones desde el momento mismo de la negociación del Acuerdo Cooperativo, pues constituyen un instrumento fundamental de su asesoría.

Si bien son los problemas de la Licitación de la Agencia de Publicidad, el desinterés del CSE y posteriormente, el corto tiempo disponible, los que provocan -a criterio de su Asesora en Comunicación-, que el IIDH/CAPEL no elabore -ni al inicio de sus actividades, ni cuando estas son replanteadas en el mes de junio-, una ***Estrategia General de Campana*** [10], sobre la cual desarrollar

---

[9] Véase al respecto: **"Informe Final-Componente de Educación Cívica"**, pagina 58, y varias notas en las que se hace solicitud expresa por parte del CSE, de la presencia y participación de la asesora del IIDH/CAPEL.

[10] Este tipo de documentos normalmente se desarrollan obligando respuestas a preguntas básicas sobre las cuales se diseñan este tipo de campañas, tales como: Que queremos comunicar ?; Para que ?; A quien ?; Como ?; Por que medios ?, y Cuando ?, para lo cual se debe partir de un análisis del contexto y de la situación inicial de la

las mismas, lo cierto es que, mas allá de que la *Estrategia* propuesta se hubiese implementado o no y mas allá también, de que el CSE mostrara interés o no en un documento de esta naturaleza, el mismo constituye -a nuestro modo de ver-, el producto principal de este tipo de asesoría.

En esta área -al menos nosotros lo entendemos así-, la función principal de un asesor, no es el desarrollo creativo de los materiales, sino: el definir el contenido de los mensajes para cada target específico, identificar los medios mas adecuados (convencionales o alternativos) para transmitirlos y planificar su producción e implementacion.. Seguramente, el simple ejercicio de la discusión, elaboración y aprobación de una ***Estrategia General de Campaña***, habría obligado al CSE a definir objetivos, a planificar recursos y a programar actividades y esto le habría dado una base muy importante al IIDH/CAPEL sobre la cual sustentar sus iniciativas.

Adicionalmente, desde un punto de vista institucional, el contar con una Estrategia General de Campaña, habría servido por una parte, para delimitar claramente la responsabilidad que le correspondía a cada quien y por otra, para presionar al CSE en caso de que no atendiera las recomendaciones que en ella se plantearan, argumentando para ello, que se estaban utilizando los recursos del Proyecto, en contra del criterio técnico del IIDH/CAPEL.

2. Conclusiones

Cabe señalar, que la redacción de este Acuerdo en general, pero muy particularmente en lo que hace a este Componente y sobre todo a los alcances de la participación del IIDH/CAPEL y sus obligaciones contractuales, es confuso -cuando no, ambiguo- pues mientras se dice que el CSE: ***"will conduct and implement..."*** y que a CAPEL le corresponde tan solo ***"asesorar"*** y ***"colaborar"***, sin hablar en ningún momento de brindar apoyo financiero (entiéndase en este caso, compra de espacios en los medios e impresión de materiales), en el Presupuesto aprobado por el contrario, sí se incluyen partidas para que el IIDH/CAPEL paute e imprima las piezas publicitarias, que además, en el transcurso de la ejecución, termino diseñando y produciendo.

Desde nuestro punto de vista, por esta razón, el IIDH/CAPEL adquiere así una responsabilidad directa que no está claramente estipulada en el Acuerdo, tanto en lo que se refiere a los procedimientos de contratación (Licitaciones, por ej.), como a la elaboración de las piezas y los materiales publicitarios, su difusión y distribución. Responsabilidad que, dado que es el IIDH/CAPEL quien contrata con cargo al Presupuesto de este Proyecto, lo debería obligar -por el tipo de compromisos que está adquiriendo con terceros- a tener un control mucho mayor sobre la ejecución de las actividades.

Pero mas allá de este tipo de implicaciones legales y financieras, debemos señalar, que esa ambigüedad de los términos del Acuerdo se prestaba para que existiera un margen muy amplio de interpretación sobre los alcances del Proyecto, a tal punto que de cierta manera, todo termino dependiendo de la *"buena voluntad"* o de las *"buenas relaciones"* que existía entre algunos de los

---

comprensión e información que la ciudadanía tiene del proceso (para lo cual se requieren los sondeos de opinión antes mencionados), así como de los problemas tecnico-electorales existentes, a fin de contar con una definición clara de los objetivos de comunicación y de los segmentos poblacionales a que esta va dirigida, y poder entonces, desarrollar propuestas creativas, planes de medios y cronogramas de ejecución.

funcionarios involucrados, perdiéndose por ello las formalidades institucionales que un Proyecto de estas dimensiones, demandaba.

Creemos que estos problemas, contribuyeron a debilitar y limitar la capacidad del Proyecto de implementar soluciones o enfatizar contenidos de la Campaña, y todo empezó a marchar al ritmo de las urgencias del CSE, sin posibilidad alguna de planificación.

En ese sentido y, a partir de las observaciones efectuadas, podemos decir, que el IIDH/CAPEL quedo atrapado en medio de lo peor, de dos mundos, pues: sin lograr completar el proceso de diseño estratégico de la Campaña (que era lo que les correspondía hacer como asesores), se debe involucrar directamente en la elaboración misma de las piezas y los materiales publicitarios (con el deseo, bien intencionado de sus funcionarios, de lograr que estas se hagan), pero sin contar tampoco, por otro lado, con el respaldo institucional del CSE, y por lo tanto, sin el control pleno del contenido, la forma y los recursos de la Campaña..

En nuestro criterio, esta situación de da, por un problema de indefinición politico-institucional en su relación con el Consejo, el cual se viene arrastrando -como ya lo señalamos-, desde la negociación inicial y la formalización del Acuerdo Cooperativo.

E. What was the impact of this assistance?

Dado que no existieron dentro de este Proyecto mecanismos de medición estadística sobre el impacto de las campanas, y ya que esta Evaluación se realizo cuatro meses después de la elección, resulta muy difícil para nosotros, establecer algún tipo de valoración que pueda tener una fuente real y precisa de información. Por ello, debemos inferir de nuestras conversaciones, de los documentos e informes revisados y del análisis de los contenidos de la Campana, elementos que nos permitan responder a la pregunta formulada en el SOW.

Precisamente, sobre esta carencia de mecanismos de evaluación -además de las opiniones que ya emitimos en el punto 5.3 anterior-, hacemos al final de este documento una serie de Recomendaciones especificas.

Debemos decir también, que nos hemos enfrentamos al problema, de que muchas de las recomendaciones hechas por el IIDH/CAPEL al CSE -en lo que al diseño de la Campana se refiere-, no fueron atendidas por las autoridades del organismo electoral, y que incluso, en varias de las piezas y materiales publicitarios en los que el IIDH/CAPEL asumió un rol ejecutor, tuvo que modificar los contenidos, por solicitud expresa del propio CSE. En estas circunstancias, resulta muy difícil identificar las responsabilidades (para bien o para mal), pueda tener cada una de las partes, sobre el contenido y difusión de la Campaña.

Así las cosas, habiendo asumido el IIDH/CAPEL un rol ejecutor -más allá de sus responsabilidades como consultor- y siendo tan difícil delimitar responsabilidades, (salvo en algunos casos perfectamente documentados), hacemos las siguientes observaciones, con la advertencia de quizás, algunas de ellas, no corresponden necesariamente al ámbito de la asistencia prestada por el IIDH/CAPEL.

1. Hallazgos y Observaciones:

En primer lugar, debemos decir, que pareciera estar claro, que si el IIDH/CAPEL no asume una función eminentemente ejecutora, difícilmente las actividades de este Componente se habrían llegado a producir. En ese sentido, su asistencia fue determinante para la implementacion del Proyecto [11].

Siendo que en los objetivos generales del Proyecto, USAID se había propuesto lograr: ***a) un 75% de inscripción, b) un 60% de participación, y c) un 5% de anulación de votos,*** en un sentido estricto, se podría afirmar que el mismo y dentro de el, específicamente, el Componente de Educación Cívica, cumplió con ese objetivo.

Ahora bien, de estos resultados y dada la carencia de información estadística representativa, no se puede (ni se debe) inferir, que los mismos se obtuvieron gracias a las Campanas de Educación Cívica que formaron parte de este Proyecto.

En lo que hace al esfuerzo desplegado por USAID a través de la red de ONG's para promover la inscripción de electores en los primeros meses del año, y muy especialmente, en los 28 Municipios afectados por la Inscripción Ad Hoc, (el cual, si bien no forma parte de este Proyecto, contó con la asesoría del IIDH/CAPEL para el diseño de los materiales, y por lo demás, si forma parte del Proyecto General de Cooperación de USAID al CSE dentro del cual se enmarco la participación del IIDH/CAPEL), no dudaríamos en afirmar, que si tuvo un impacto muy significativo en los resultados de la Inscripción, dado cuan "personalizada" y exhaustiva se volvió la comunicación, al llevarla casa por casa..

Basta pensar, que el hecho de que se le haya ido a "invitar" a participar (Inscribirse, en este caso) personalmente y a su propia casa (y que además se le explique, detalladamente, como hacerlo), tiene -sin lugar a dudas- un enorme impacto para cualquier persona (aun de clase media o alta), pero para aquellos sectores de la población que se encuentran aislados o marginados, el efecto motivacional debe haber sido enorme.. No en vano, el mercadeo directo se ha convertido en el instrumento mas valioso de la publicidad comercial en los últimos anos.

De igual manera -y esto si, dentro de los alcances del Proyecto que aquí evaluamos-, estamos seguros también, que la distribución de materiales impresos que el IIDH/CAPEL hizo a partir del mes de setiembre, utilizando esta misma red de ONG's, tuvo también un impacto sumamente positivo en la participación electoral y en la baja anulación de votos, y de hecho creemos, que de todo el esfuerzo desplegado, este fue el mas efectivo.

En realidad, cuando se analiza el material publicitario producido, nos encontramos que es este material impreso, el mas claro y didáctico de toda la Campaña, pero además, -y gracias a que con este sistema de distribución se logro ampliar y facilitar el conocimiento que los ciudadanos tenia

---

[11] Véase: **CAPEL-Informe Final de Actividades del Componente de Educación Cívica, e Informes Mensuales de Actividades**, particularmente, aquello referido al avance del Proyecto y a los atrasos sufridos por el desarrollo de las Campanas.

de los procedimientos de votación- es el que realmente pudo haber influido positivamente en la baja anulación de votos.

En lo que hace a la Campaña por medios masivos, cabe destacar el mensaje de tolerancia que se transmite a partir del Video Clip *"Esta Patria Nuestra"*. Este, seguramente, contribuyo a propiciar esa actitud de tranquilidad, vocación y fervor cívico, mostrado por el pueblo nicaragüense el día de las elecciones, y que a criterio de todos los Observadores Internacionales -frente a la gravedad de los problemas organizativos-, constituyo el aspecto mas positivo de estos comicios [12].

En lo que hace a las piezas de televisión y radio referidas a la mecánica de votación y a los distintos tipos de elección (6 papeletas), debemos decir que las encontramos sumamente confusas y complejas. Confusas por cuanto mezclan información que es de interés exclusivo de los Miembros de las JRV, con aquella que se desea transmitir a los electores. Compleja, pues en la mayor parte de ellas, se mezclan varios mensajes distintos a la vez: tipo de elección, color de identificación de cada papeleta y procedimiento de votación. Creemos que esto, lejos de facilitar el aprendizaje (si es que le podemos llamar así), debe haber contribuido a generar ese clima de dificultad que, sin razón alguna,, se le imprimió a estos comicios.

Decimos esto, porque si se analiza objetivamente, la verdad es que esta elección -en lo que hace al votante-, era exactamente igual a la de 1990, con la única diferencia de que eran seis, en lugar de tres, las papeletas en las que el elector tenia que marcar. Pero la mecánica en si, era sumamente sencilla, en especial si se le compara con la de otros piases de la región (Perú o Panamá, por ej.). Aun así, se insiste aun hoy en día, en decir -refiriéndose a la mecánica de votación-, que estas fueron unas elecciones "muy complejas".

Esto nos lleva a señalar también, otra de las debilidades de esta Campaña, cual es, el haber utilizado la radio, como vehículo principal para la difusión de esta Campaña. Es cierto que la radio tiene cobertura, y que por su bajo costo, se logra una alta frecuencia. Pero para las tareas de instrucción, (mecánica de votación y papeletas), no solo es poco efectiva, sino que además, tiende a confundir. Piénsese en el esfuerzo de abstracción que debe hacer un campesino para imaginar las papeletas, las franjas de colores y las urnas de las que, le "están hablando" en la radio. Se las imaginaran todos de la misma forma?, y podrán ir reteniendo los distintos pasos del proceso.

Mas allá de las dificultades que existieron con la contratación de la Agencia de Publicidad, y del acuerdo que se llego con el CSE, creemos que aquella parte de la Campaña que el IIDH/CAPEL iba a financiar, debió haber tenido, por si misma, una distribución lógica de los recursos, y haber asegurado una adecuada -aún cuando fuese pequeña- difusión.

Y es que, extrañamente, por ejemplo: a pesar de haberle dado tanta importancia al tema de las papeletas, estas nunca se le llegan a mostrar -real y adecuadamente- al electorado (a través de muestras, en insertos en la prensa, por medio de afiches, por ej.), lo que de alguna manera refleja la carencia de una Estrategia General de Campana, a la que ya hicimos referencia, que le habría podido dar unidad conceptual, mas allá de la unidad creativa que haya podido tener.

---

[12] Vease: Informes de las Misiones de Observación de IFES, Carter Center, NDI y otros.

Todo esto nos lleva de nuevo, a recalcar el hecho de la carencia de información, y a la responsabilidad -ahí si, con toda claridad- que al IIDH/CAPEL como asesor, le corresponde. Muchos de los supuestos sobre los que se hace esta Campaña, no parecieran tener sustento -estadístico real- alguno [13].

2. Conclusiones

Es un hecho que -por las razones que hemos venido apuntando-, el equipo asesor del IIDH/CAPEL tuvo muy poca capacidad para dirigir de una manera global las Campañas, sus contenidos, sus objetivos, sus medios, sus tiempos y sus recursos. En ello, la falta de entendimiento con las demás Agencias Donantes y sobre todo, la difícil relación con el CSE, juegan un papel determinante. La poca poca claridad de algunos mensajes y la escasa difusión de otros, así lo demuestran., por lo que valorar el impacto de la asistencia brindada por el IIDH/CAPEL, a través de los productos publicitarios resultantes de este Proyecto, podría ser una gran injusticia.

Sin embargo, nuestra observación anterior sobre la carencia de información estadística especializada y de una Estrategia General Unica de Campaña por otra, si podría considerarse como un aspecto que influyo negativamente, en el impacto que hubiese podido tener la asistencia brindada.. Insistimos aquí, en que, cuando se esta financiando una Campaña de este tipo, la institución asesora debe asegurarse, mas allá de otros recursos que pueda tener el beneficiario, de que, su participación incluya una adecuada difusión en los medios, para lo cual, se debe hacer un Plan de Medios propio, que incluya todas las necesidades de comunicación, aun cuna do no se pueda tener frecuencias o permanencias altas. Esta es, su obligación con el donante, pues de ella depende la efectividad de los recursos utilizados.

Pero más allá de esto, y como logros muy positivos de este esfuerzo, debemos destacar, por una parte, la muy efectiva distribución de los materiales impresos, lograda gracias la red de ONG's que se estableció con este propósito (dentro de las que se deben destacar muy particularmente el C.E.D. y la Comisión de Verificación del Cardenal), la cual tuvo, adicionalmente, la enorme virtud de hacer participe a la sociedad civil de este esfuerzo.

Y por otra, el acierto de difundir un mensaje conciliador, que seguramente influyo, de una manera muy positiva, la actitud del pueblo nicaragüense, quien el día de la elección demostró, no sólo una gran vocación democrática, sino también...una gran paciencia y tolerancia.

---

[13] Según se desprende de algunas conversaciones que sostuvimos, la publicidad referida a las "6 papeletas" se diseñan como una reacción a las declaraciones del grupo SVRI, quien, a inicios del mes de setiembre, sale a la prensa a decir que "los nicaragüenses no saben como votar", basándose para ello, en una "encuesta" realizada, por ellos mismos, en algunos barrios marginales de Managua. Cuando conversamos con sus personeros y vemos la supuesta "encuesta" nos encontramos con que en realidad, la pregunta que ellos habían formulado y sobre la cual basaron sus afirmaciones era: Sabe cuantas papeletas habrá el 20 de octubre?, lo cual, a nuestro modo de ver, no tenia ninguna importancia. Lo correcto en ese caso, hubiese sido, hacer un simulacro de votación, a partir de una muestra verdaderamente representativa.

F. Was this a good use of resources?

Debemos senalar aquí, antes de continuar con nuestras observaciones, que la valoración sobre el uso de los recursos se dificulta, toda vez que, si bien el Proyecto del IIDH/CAPEL producía las piezas publicitarias, era el CSE, con fondos propios y de otras Agencias Donantes, quien las colocaba en los medios, sin tener CAPEL influencia alguna sobre el uso de esos fondos. Algo similar ocurre con los costos de distribución de los materiales impresos (a través de la red de ONG's) , los cuales fueron aportados directamente a estas por USAID. Cuando se valore el costo total de la Campaña, deben considerarse estos gastos.

Como ya lo dijimos en las conclusiones del punto 5.5 anterior, asegurar una adecuada difusión de la Campaña que se estaba produciendo y una utilización coherente de los medios pagados con estos fondos, si es una responsabilidad de la institución asesora. Esto por cuanto, al no limitar sus funciones a la asesoría, sino también haber aceptado el manejo de los fondos destinados a producción y pautacion de las Campaña, la institución asesora (en este caso el IIDH/CAPEL) asume un rol de intermediario (de forma similar a cuando esta adquiere equipo de computo, por ej.), adquiriendo así, una responsabilidad directa en que estos recursos se utilicen de la mejor manera posible, mas allá de las necesidades o solicitudes de la institución beneficiaria (el CSE, en este caso).

Al respecto hacemos una serie de recomendaciones al final de este documento.

1. Hallazgos y observaciones:

Basándonos en una liquidación de gastos efectuados al 31 de diciembre de 1996, encontramos que: de un total presupuestado: $ 805.000,oo ($ 670.777,oo de gastos directos, mas un 20% de Overhead), se gastaron: un total de $ 75.177,oo para el rubro de asesoría y seguimiento (es decir, un 9% del presupuesto total),[14] y se contrataron servicios creativos y de producción externos -distintos a aquellos que hayan sido suplidos por alguna de las dos Agencias de Publicidad que mediaron en la contratación de medios (HILO Publicidad, por parte del CSE, y APCU/J.W.Thompson por parte de CAPEL)-, por un monto un total de $ 83.018,oo (10 %).

El problema suscitado en esta subcontratacion, obligó al IIDH/CAPEL -sin lugar a dudas- a tener una presencia mayor de sus técnicos, en virtud de las funciones adicionales que estos debieron asumir en los últimos meses del Proyecto, por esta razón, según nos informaron, el rubro correspondiente a asesoría aumento, de los $ 37.845,oo presupuestados originalmente en el Acuerdo Cooperativo, a los $ 75.177,oo ya mencionados [15], lo cual supuso un aumento cercano al 100%.

Si sumamos los costos directos e indirectos generados por el IIDH/CAPEL, encontramos que estos alcanzan la suma de $209.177,oo (un 26% del total invertido por USAID en este rubro),

Así las cosas, si al monto total presupuestado le restamos, los gastos indirectos (Overhead), el costo directo de la asesoría y los costos de producción, nos encontramos con que, en la práctica,

---

[14] Esto no incluye otros costos directos del Proyecto ni de su Oficina Local.

[15] Honorarios $ 38.600, Tiquetes: $ 10.661, y Viáticos: $ 25.916.

quedó un saldo disponible para colocación en medios e impresión de materiales, de: $ 500.490,oo (un 62 % del total invertido).

El total invertido en la producción de los spots de televisión y radio fue de $ 66.789,oo mientras que su pauta alcanzo la suma de $ 459.920,oo. ($289.920,oo pagados por este Proyecto, mas $ 170.000,oo pagados por el CSE), para una relación de Producción/Difusión del: 14%

Por otra parte, el total invertido en Artes, alcanzo la suma de $ 16.228,oo, mientras se imprimieron un total de $ 210.572,oo, para una relación Producción/Impresión del: 7%.

2. Conclusiones

Los problemas suscitados con la contratación de la Agencia de Publicidad determinaron, en gran medida. la relación costo/beneficio de los recursos utilizados en este Componente, por lo que resulta inevitable hacer referencia a esta situación, para poder contestar la pregunta que se nos formuló en el SOW de esta Evaluación.

Como consecuencia de que las dos Licitación convocadas al efecto, fueron declaradas desiertas -la primera de ellas, por no haber cumplido con los procedimientos establecidos por USAID para este tipo de concursos y la segunda, por no contar USAID/Nicaragua con los fondos requeridos en aquel momento para comprometer la contratación respectiva-, los objetivos de este Componente se deben modificar -como ya lo hemos reseñado- y el inicio del diseño y producción de las piezas no se puede iniciar, sino hasta el mes de Agosto de 1996, cuando, en virtud del poco tiempo disponible, se acuerda establecer un contrato directo con la firma APCU/J.W.Thompson, quien, en definitiva, será la agencia que habrá de producir y pautar las cuñas de radio (no así las de televisión, que son producidas por el IIDH/CAPEL con el apoyo de productores independientes, y pautadas, por el CSE, a través de su propia Agencia).

Antes de continuar con el análisis que sustenta nuestra respuesta a la pregunta formulada por USAID/Nicaragua en el SOW de esta Evaluación, es importante hacer, una breve referencia a los mecanismos comerciales que rigen normalmente el negocio publicitario, toda vez que estos no parecieran haber operado aquí, como consecuencia -en parte- de los hechos referidos anteriormente.

En circunstancias normales, cuando se contrata una Agencia de Publicidad, esta aporta, como parte de los servicios que presta a sus clientes, a cambio de las comisiones que los medios le reconocen por la difusión de las piezas publicitarias (un 20% en el caso de Nicaragua), al menos: el personal creativo necesario para el diseño y la elaboración de las piezas, el personal responsable de la planificación de medios, su control y seguimiento, y el personal ejecutivo requerido para la implementacion técnico-administrativa de la Campañas, quienes además elaboran sin costo adicional alguno para el cliente: las Estrategias Generales de Comunicación, las Propuestas Creativas, los Planes de Medios, los Scripts, Story Boards, Bocetos y, el Control y Monitoreo de la Pauta, entre

otros, además de negociar con los medios y los demás provedores (productores, artistas, etc.), tarifas, descuentos y bonificaciones en beneficio de su cliente. [16]

En esas circunstancias y si la Agencia cuenta con la experiencia, la infraestructura y el personal necesario, el cliente (en ese caso podría ser USAID directamente), a lo sumo, debe darle seguimiento y supervisión al desarrollo y producción de la Campaña, la cual es ejecutada por la Agencia, a partir de un Plan Estratégico-Creativo previamente elaborado, discutido y aprobado por las partes (que como ya señalamos, es lo que le correspondería hacer al Asesor Externo-el IIDH/CAPEL por ejemplo).

Por estas razones, pensando en futuros Proyectos, -e insistiendo en que, hasta ahora, nos hemos venido refiriendo a circunstancias normales, y que entendemos, que ese no es el caso de este Proyecto- creemos que el manejo de una Campaña de Educación Cívica como esta, puede tener un costo de intermediacion menor, si se establecen claramente las funciones y responsabilidades de cada quien, y si se negocia directa y adecuadamente con la Agencia de Publicidad, para que esta asuma las tareas de producción y seguimientos, y el asesor, las de diseño estratégico, que son las que le corresponden.

En otros países en los que USAID ha desarrollado Proyectos similares, o bien se contrata directamente a la Agencia de Publicidad por una parte y a la Asesoría Técnica por otro, o bien se negocia con la institución asesora un Overhead menor, para los gastos de esta área especifica.

Esto por cuanto, si bien el monto de gastos directos e indirectos generados se encuentran dentro de una suma muy razonable para el tipo de Instituciones que se vieron involucradas en este Proyecto, $ 209.177,oo ($ 134.000,oo de Overhead, mas $ 75.177,oo de Asesoría) lo que equivale a un 26% del total invertido, no podemos pasar por alto, que muchas de las funciones que tuvo que asumir el IIDH/CAPEL podrían (y deberían) haber sido suplidas -sin costo adicional-, por la Agencia de Publicidad, a cambio de la comisión (20%) que recibe por pautar en los medios (en este caso, $ 62.000,oo aprox.).

De lo contrario, la relación costo/beneficio en esta área especifica de asesoría, al igual que en el caso de compras de equipos (de computo, por ej.), resulta un tanto elevada con relación a los standards comerciales que operan incluso, para las empresas multinacionales.

---

[16] Normalmente cuando las cuentas alcanzan un volumen importante, resulta muy factible lograr descuentos, bonificaciones e incluso tarifas especiales en los medios, dependiendo -obviamente- del poder de negociación (léase volumen de facturación) de la Agencia seleccionada. Tómese en consideración, por ejemplo, que en el caso de esta Campaña se invirtió en menos de 2 meses, más de $ 500.000, suma esta seguramente, muy superior a la que invierte cualquier empresa comercial en el país.

III. RECOMENDACIONES

A partir de las Observaciones realizadas y con base en las Conclusiones obtenidas, nos permitimos hacer las siguientes Recomendaciones, no sin antes advertir, que estas -si bien se generan como consecuencia de nuestras observaciones al Proyecto evaluado-, se refieren mas bien, a sugerencias que nos permitimos plantear parta el desarrollo de futuros Proyectos.

Muchas de estas Recomendaciones y es importante decirlo aquí, suponen romper con los esquemas tradicionales de asistencia técnica o institucional que hasta ahora han operado en el campo electoral y en los que, la relación con el organismo electoral es privilegiada. Es nuestro parecer, que frente a la reducción de recursos que viene dándose en casi todas las Agencias Donantes, se hace cada vez mas necesario, desarrollar alternativas creativas para este tipo de Proyectos, pero sobre todo, lograr una mayor eficiencia en la utilización de los fondos y profesionalizar aun mas, este tipo de asesorías. Y en todo ello, los mecanismos de subcontratacion por un lado, y una participación mayor de las Organizaciones de Sociedad Civil, constituyen importantes alternativas.

A. Sobre las Negociaciones Previas y la Formalización de los Acuerdos Cooperativos

Consideramos al respecto que, en el futuro, los Acuerdos Cooperativos deben ser mas claros y específicos en cuanto a delimitar correctamente los alcances y responsabilidades de cada una de las partes. Sin pensar en sustituirlos por un Contrato, este tipo de Acuerdos si deberían rescatar de aquellos, la formalidad de un compromiso adquirido para la ejecución de ciertas tareas y la consecución de ciertos objetivos, por lo que términos ambiguos o poco claros deben ser eliminados o al menos claramente predeterminados en el mismo Acuerdo [17].

En este mismo sentido, es fundamental que el Presupuesto se corresponda exactamente con las funciones y obligaciones de la parte narrativa del Acuerdo Cooperativo.

Con esto no queremos decir, que los Acuerdos Cooperativos deban ser mas rígidos en lo que a la Implementacion de las actividades se refiere, por el contrario, debe prever todas las posibilidades de acción a fin de facilitar la consecución de los objetivos planteados, pero explicitandolas siempre, claramente, en el documento inicial.

Siendo este tipo de Acuerdos en la practica, un asunto de carácter tripartito (USAID / IIDH/ CSE, por ejemplo), pero contractualmente bilateral, recomendamos -a fin de comprometer a todas las partes-, que en el futuro exista, de previo incluso a la firma del Acuerdo Cooperativo, un Convenio o Memorándum de Entendimiento, de igual contenido, entre el beneficiario y el intermediario (por ejemplo en este caso, el CSE y el IIDH/CAPEL), a fin de que quede constancia de la aceptación plena del beneficiario de los términos y alcances establecidos, así como del compromiso que este también adquiere. Este procedimiento debería seguirse también, cuando se realicen Enmiendas al Acuerdo original.

---

[17] De acuerdo con esto, terminos como: "apoyar" o "coloborar", deben ser sustituidos por conceptos como: "brindar asesoria técnica para (detallar áreas)..." o bien, "producir y pautar para (el CSE, por ej.)...".

Preferiblemente, la Agencia debería procurar participar en Proyectos o en áreas de Proyectos en donde su apoyo sea determinante para el desarrollo de las actividades, a fin de que estas tengan un carácter unitario y un diseño coherente.

B. Coordinación con otras Agencias Donantes y Delegaciones Diplomáticas

A fin de evitar la duplicación de actividades, pero sobre todo, con el firme propósito de unir esfuerzos en sus iniciativas de apoyo a los procesos democráticos o sociales que se estén impulsando, resulta indispensable lograr un mayor entendimiento diplomático entre las distintas delegaciones, a fin de que la ejecución de estos Proyectos se mantengan dentro de criterios técnicos comunes, mas allá de las consideraciones políticas que cada Gobierno pueda tener. Esto permitiría, no solo fortalecer las posiciones de la Comunidad Internacional ante las Instituciones locales, obtener garantías de cumplimiento de los compromisos políticos y sociales básicos y propiciar un correcto y eficiente uso de los recursos, sino que además obligaría a estas ultimas y para su propio beneficio futuro, a aprender a administrar y planificar adecuadamente los recursos disponibles. En ese sentido es importante también, que las instituciones locales perciban claramente, que los recursos externos no son ilimitados, que deben ser bien administrados y sobre todo, que los mismos están condicionados a requisitos no solo financiero-contables, sino también técnicos y políticos.

En el caso de Proyectos en los que exista un intermediario o asesor técnico (el IIDH/CAPEL, por ejemplo) aun cuando este no reciba recursos provenientes de otras Agencias y con el fin de propiciar esta coordinación, debe tratarse de establecer una relación de reciprocidad con los responsables técnicos de estas, a fin de obtener y proveer información sobre el desarrollo de los distintos Proyectos que se están implementando en favor de una institución o un proceso determinado. Se sobrentiende -obviamente- que nos referimos a aquella información que no sea de carácter político y confidencial.

Esta de mas decir, que resulta aun mas importante que se de esta cooperación, entre aquellos organismos que están recibiendo fondos de la propia Agencia (CAPEL / IFES, por ejemplo).

C. Sobre el Seguimiento e Implementacion de los Proyectos

El seguimiento de este tipo de Proyectos, especialmente en el campo electoral donde se debe trabajar sobre fechas-limite preestablecidas, obliga a un seguimiento continuo de los mismos, sin embargo, el mismo debe darse en tres niveles claramente diferenciados: el técnico, el financiero y el político. Sobre el primero cabe señalar, que se debe hacer un esfuerzo por no burocratizarlo, obligando tramites que requieren costosas infraestructuras de apoyo que terminan encareciendo la asistencia técnica y distraen recursos y esfuerzos del personal involucrado.

En lo que hace a los aspectos financieros, mas allá de los requerimientos que se establezcan formalmente en los reglamentos de la Agencia, es fundamental que, al inicio de todo Proyecto, las instituciones y sobre todo, las personas involucradas en la implementacion de las actividades (incluidas las de la propia Agencia) reciban de parte del Oficial de Contratos una explicación exhaustiva de las Standard Provisions y de los Reglamentos de Compras y Subcontratos, así como una clara definición de los criterios que, a nivel local y mas allá de estas, se habrán de aplicar. El objetivo de esta(s) reuniones previas, es la de determinar los limites y los niveles de tolerancia con

que habrá de operar -dentro de los márgenes de discrecionalidad que las normas le conceden- la Oficina de Contratos local.

Así mismo, es importante prever al inicio de un Proyecto, todas aquellas situaciones puedan llegar a necesitar un *Waiver* o *Sole Source*, a fin de consultar con la Oficina de Contratos las posibilidades reales de accesar a estas y los tramites a seguir.

Finalmente, en el nivel político, es importante establecer -al igual que se hace en el nivel técnico-reuniones conjuntas y periódicas de las partes involucradas, a fin de prever conflictos, plantear posiciones y establecer conjuntamente, si fuese del caso, modificaciones en los términos de la relación. En el caso especifico de Proyectos altamente sensibles, debería de considerarse también la participación activa de la Embajada y de las de otras Agencias del Gobierno que puedan tener interés en las áreas de acción del Proyecto.

En la medida de lo posible, cuando medien compras de bienes, equipos (computadoras, por ej.) o contrataciones de servicios profesionales específicos (Campañas Publicitarias, por ej.), estos deberían ser hechos directamente por USAID, a fin de que las instituciones u organismos de asesoría técnica (como el IIDH/CAPEL, por ej.) no terminen convirtiéndose en simples intermediarios de compras, ya que esto desvirtúa su objetivo principal y resulta sumamente oneroso para el Proyecto.

Si bien estamos de acuerdo en que, en la medida de lo posible, se adquieran equipos y servicios de empresas norteamericanas, debería tratarse de que las mismas se hagan a través de distribuidores locales, con el fin de asegurar y disminuir los costos futuros de servicio y repuestos.

Finalmente, los aportes que se hagan y sobre todo la asesoría que se brinde, mas allá de las urgencias del momento, deberían diseñares con un carácter prospectivo, es decir, buscando que, a través de ellas, se transfiera conocimiento (en el caso de la asesoría) o bien tecnología y bienes perdurables, a fin de hacer cada vez menos dependientes de los recursos externos a las instituciones beneficiarias locales [18].

D. Sobre los Procedimientos de Evaluación y la Medición del Impacto y los Resultados:

Tanto por las consideraciones que hicimos en los puntos 1 y 2 de estas Recomendaciones, como por las restricciones de recursos que se vienen dando para este tipo de Proyectos, consideramos que se debe establecer claramente -dentro de los propios Acuerdos Cooperativos-, el tipo de impacto y de resultados que se esperan obtener, pero no solo en términos generalistas, sino en detalle concreto y tangible, para cada una de las áreas que se incorporen a un Proyecto. En ese sentido, las Evaluaciones que se establezcan (finales o intermedias) deben contar con los instrumentos adecuados

[18] Nicaragua es un buen ejemplo de este problema. En gran medida, por cuan abundante ha sido la ayuda internacional recibida en los dos últimos procesos electorales nacionales, el costo por voto emitido en Nicaragua, es hoy por hoy, el mas elevado de América Latina. Como anécdota ilustrativa, nos relataba un funcionario del CSE, que en tiempo de elecciones, el precio por hora de una "Panga" se triplica y a veces se cuadruplica. La pregunta que cabe hacerse entonces es, Podran los nicaragüenses financiar en el futuro sus elecciones?

(y así preverlo en el Presupuesto respectivo), además de estar enmarcadas dentro de un criterio de oportunidad, que las conviertan, no solo en una simple obligación procedimental, sino también, en un instrumento de valoración real del esfuerzo y los recursos invertidos.

En ese mismo sentido, sugerimos adoptar para este tipo de Proyectos, en la medida de lo posible y en aquellas áreas que lo permitan (Campanas de Comunicación, por ejemplo), criterios empresariales en los que exista una clara relación del costo y el beneficio que cada actividad genera.

Seria importante también, que las evaluaciones finales de los Proyectos -como ésta- se puedan realizar en dos etapas. Una primera, durante la ejecución de las actividades, y otra, al finalizar estas, ya que en muchos casos, resulta muy difícil reconstruir el contexto y las circunstancias que condicionaron un determinado resultado.

E. Diagnósticos previos e intermedios:

Como ha quedado claro en nuestras Observaciones, el buen desempeño de estos Programas esta estrechamente vinculado a la situación técnica inicial del beneficiario, de sus recursos humanos y de su propia cultura institucional. Por esta razón, así como para poder acceder a fondos de USAID, las instituciones deben aprobar una evaluación finaciero-contable, este tipo de Proyectos deberían basarse y diseñares a partir de un Diagnostico Técnico inicial de necesidades reales del beneficiario y no solamente como una respuesta a sus demandas [19]. Para ello, el intermediario o aun mejor, un tercero independiente, debería hacer un Diagnostico inicial que permita determinar a la Agencia la conveniencia y oportunidad de brindar la ayuda solicitada y prever problemas o conflictos antes de que estos ocurran. De ser necesarios -y esto es algo que debe ser determinado también, por quien haya realizado el Diagnostico inicial- se deben prever otro tipo de mediciones intermedias.

En áreas especificas (Campanas de Comunicación, por ejemplo) se debe establecer también la necesidad, mas allá de los deseos del beneficiario (pues es algo que constituye un elemento fundamental de la asesoría que se va a brindar), de instrumentos tecnico-cientificos adecuados sobre los cuales basar el diseño de las actividades [20]. Esto debería ser incluso una exigencia de la propia Agencia, en el tanto, la calidad del servicio de consultora contratado, dependerá de que se cuente con este tipo de información.

Así mismo, para el manejo y dirección de estos Proyectos, se deben establecer instrumentos independientes de valoración política (análisis de situación y riesgo político, por ej.), ejecutados por terceros que no estén involucrados en su implementacion, a fin de contar, para la toma de decisiones, con opiniones y análisis externos que no estén influidos o identificados con los intereses de alguna de las partes contratantes. Evidentemente, en algunos casos, el Diagnostico técnico y las valoraciones de riesgo político podrán ser desarrolladas conjuntamente.

---

[19] Cabe aclarar, que no nos referimos a un documento de identificación de necesidades o de proyectos de cooperación internacional, sino mas bien, una valoración técnica profunda de cada área propuesta en el Proyecto.

[20] En el caso de las Campanas, por ejemplo, en donde se trabaja fundamentalmente en el ámbito de las percepciones y en procura de modificar la opinión publica, es inimaginable que estos se pueda realizar sin contar, al menos, con un sondeo de opinión cuantitativo y cualitativo inicial.

F. Participación de la Sociedad Civily el Sector Privado

Cada vez mas, pareciera indispensable obtener el apoyo de la Sociedad Civil organizada para el buen desempeño de estos Programas. Ya sea en el tema electoral, administración de justicia, órgano legislativo o mas aun, en programas sociales, el trabajar directamente con las instituciones del Estado limitan las posibilidades de acción de los Proyectos y muchas veces los deslegitima. Promover este tipo de participación debería ser uno de los objetivos en los que mas se debe insistir en el futuro. Esto tiene un doble propósito, por un lado, hacer mas amplios y participativos los procesos politico-sociales que se desean promover con estos Proyectos, y por otro, evitar cargar a las instituciones con tareas que no necesariamente deben (o pueden) realizar (las Campanas de Educación Cívica o la Capacitación de Fiscales y aun, de Miembros de JRV, por ejemplo, en el caso del CSE), pues no son su obligación legal, de forma tal que puedan concentrar sus recursos técnicos, humanos y financieros en aquellas que si son sus actividades principales.

En este sentido, lo que estamos proponiendo es, que USAID tome la inciativa y promueva este tipo de soluciones -movilizando recursos y usando su influencia- a fin de encontrar métodos alternativos de participación. para la Sociedad Civil, en aquellas áreas sociales o políticas en las que la Agencia este trabajando.

En aquellos casos en los que cierto tipo de actividades busquen resultados concretos y cuantificables (Computo, Registro, Campaña, por ej.), se debe promover la participación del Sector Privado, ya sea como parte de un subcontrato o un contrato directo (para cierto tipo de tareas terminadas, por ejemplo), no solo con el mismo propósito antes referido (no distraer recursos y esfuerzos de las instituciones oficiales), sino sobre todo, con el fin de lograr un uso mas eficiente de los recursos. Para estos casos, se deben establecer criterios técnicos verdaderamente efectivos y representativos para la selección de las ofertas [21].

1. Otras recomendaciones de carácter especifico

Sobre las Licitaciones para la Selección de una de Agencias de Publicidad: Cuando se deban hacer contrataciones de Agencias de Publicidad sugerimos, hacer estas, *por invitación*, cursando notas de convocatoria a las Oficinas Regionales para América Latina de las empresas multinacionales que trabajan en este campo (Por ejemplo: Young & Rubican, BBDO, Ogilvy & Mather, Grey, FCB, J.W.Thompson, etc.), las cuales, y que casi sin excepción, cuentan con alguna firma local asociada. De esta forma, se garantiza un standard mínimo en la prestación del servicio y de alguna manera, se privilegia empresas norteamericanas.

---

[21] Basados en los criterios que una empresa privada utilizaría para adquirir este tipo de bienes o servicios, por ejemplo.

Las invitaciones que se cursen, deben ser claras y explícitas [22], y deben establecer un mecanismo de evaluación, adecuado a los standards internacionales, que como se sabe, son muy exigentes.

Por otra parte y dado que son los medios de comunicación los que fijan las tarifas (y dado que las mismas son iguales para todos los anunciantes), hacer este Concurso a partir de una oferta de precio fijo, carece por completo de sentido. Lo que se debe concursar son las condiciones de la negociación (descuentos, bonificaciones, etc.) y la prestación del servicio (personal, dedicación a la cuenta, asesoría especializada, etc.), para luego, ahí si, contratar a precio fijo.

[22] Decimos esto, pues cuando el IIDH/CAPEL convoco a la Licitación para seleccionar una Agencia de Publicidad,-a través de los diarios de Costa Rica, El Salvador y Miami-, lo que realmente solicito, fue: "...firmas...que deseen proveer asistencia al CSE en la preparación de materiales de educación a los votantes...en ingles, español y miskito...", por lo que -evidentemente- ninguna firma importante en el campo de la publicidad participo.