



UASB

### Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis/monografía

Yo, Janer, Rinaldo Castro Kokec C.I. 3589683 CA  
autor/a de la tesis titulada

Capacidad y Calidad de proyectos de AFID ante cambios políticos, Económicos y Sociales en Bolivia en periodo 1998-2004

mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de

Magister en Gerencia de Proyectos de Desarrollo

En la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede académica La Paz.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Académica La Paz, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación a partir de la fecha de defensa de grado, pudiendo, por lo tanto, la Universidad utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en formato virtual, electrónico, digital u óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamo de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad:
3. En esta fecha entrego a la Secretaría Adjunta a la Secretaria General sede Académica La Paz, los tres ejemplares respectivos y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha: 19/12/17

Firma: [Firma manuscrita]

UNIVERSIDAD ANDINA SIMON BOLIVAR  
MAESTRIA EN GERENCIA DE PROYECTOS DE  
DESARROLLO



TESIS DE GRADO  
“CAPACIDAD Y CALIDAD DE RESPUESTA  
DE LA COOPERACIÓN BRITÁNICA (DFID)  
ANTE LOS CAMBIOS POLÍTICOS,  
ECONÓMICOS Y SOCIALES OPERADOS EN  
BOLIVIA DURANTE EL PERÍODO 1998 – 2004”

PRESENTADA PARA LA OBTENCION DEL GRADO  
DE MAESTRIA EN GERENCIA DE  
PROYECTOS DE DESARROLLO

Postulante: Javier Reinaldo Castro Kukoc

Docente tutor: Msc. José Luis Palacios Céspedes

LA PAZ – BOLIVIA  
2012

Dedicado a mis hijos Diego y Leonardo,  
a través de cuyos ojos veo y vivo,  
y para quienes aspiro a ser  
un ejemplo coherente  
en su realización personal.

## RESUMEN

El propósito de esta Tesis de Grado es conocer de cerca el trabajo de DFID en Bolivia entre los años 1998 y 2004, describir de qué manera el programa de la Cooperación Británica respondió a la coyuntura particular que existía en el país en ese periodo y compartir los aprendizajes que deja una experiencia específica en el sistema de cooperación en general. Por estas características es que la metodología seleccionada fue la de estudio de caso.

El trabajo de DFID durante el periodo de estudio puede dividirse en tres momentos. El primero definido en el Documento de Estrategia País, que estaba orientado a tener un real impacto en medios de vida de gente pobre en entornos rurales y mejorar sus condiciones de salud, a través de proyectos puntuales. En el año 2000 hubo un gran cambio en el trabajo de DFID en Bolivia, aunque el objetivo general se mantuvo, la forma de trabajo cambio radicalmente y se la realizó a través de cooperaciones técnicas a proyectos sectoriales de manera compartida con una gama de actores estratégicos como el gobierno y contrapartes de la sociedad civil y de los donantes. El 2002 fue una continuación y consolidación del enfoque anterior, pero fue interrumpido por los recortes presupuestarios a los países de ingreso medio que significaba también redimensionamientos y recortes en los proyectos. A partir del 2004 sucedió la transición del programa país en Bolivia al programa regional, enfatizando el trabajo a través del Banco Interamericano (BID) y el Banco Mundial (BM), promoviendo la armonización del trabajo de los donantes y proveyendo un análisis regional y compartiendo en la región las lecciones aprendidas anteriormente.

Después de la evaluación detallada del trabajo de DFID en Bolivia y de la forma como acompañó los cambios que sucedían en el país, el estudio de caso llegó a las siguientes conclusiones:

- DFID desarrolló buenas relaciones de trabajo con una amplia y adecuada gama de actores del desarrollo, tanto del gobierno, de los donantes y de la sociedad civil.
- En general se percibió a DFID como claro, comprometido, estratégico, tomador de riesgos, innovador, abierto, flexible y participativo. DFID también fue criticado por los atributos opuestos, pero esa situación fue menos frecuente y puntual.
- La flexibilidad y capacidad de cambio son parte de la cultura institucional de DFID. Pero esto tiene costos y beneficios.
- Los recortes de los recursos de DFID en los países de ingreso medio fueron una decisión desafortunada y perjudicial para el programa de Bolivia.
- DFID tuvo una influencia relativamente grande con recursos limitados. Uno de los principales factores que contribuyó a esto fue la calidad y el compromiso de su personal.
- En los aspectos externos, la eficiencia del trabajo de DFID fue más variada en cuanto a su rendimiento. Sin embargo, no se puede negar

que DFID fue muy influyente y desempeñó un papel muy positivo en la coordinación de los donantes y su armonización.

- Las políticas de DFID respondían a visiones de desarrollo concebidas en el Reino Unido que procuraban incorporar las situaciones particulares del país, aunque el hacerlo o no dependía en general de la fortaleza de los argumentos que se presentaban desde la oficina país.
- El programa de DFID en Bolivia, a través de sus especialistas, tuvo la virtud de entender la relevancia de la exclusión social en el escenario de la época y de impulsar acciones para mitigarla.
- Finalmente, se debe decir, que a partir de una visión global de DFID sobre la cooperación para el desarrollo, los planes de acción en Bolivia sí eran concebidos como respuesta a los cambios en los escenarios social, económico y político que se produjeron entre 1998 y 2004.

## **INTRODUCCION**

La cooperación internacional se encuentra en un nuevo escenario mundial, caracterizado por el fenómeno de la globalización, que acentúa la extensión y profundización de las interdependencias e interconexiones entre los Estados y las sociedades que conforman el sistema mundial. En este marco, las tendencias a la regionalización o a la constitución de bloques regionales y subregionales, abren nuevas e innovadoras posibilidades para fortalecer la cooperación, en forma paralela a los procesos de integración.

La cooperación internacional tiene el desafío de responder a las prioridades y estrategias de sus beneficiarios y contar también con su estrecha participación en todo el ciclo de ejecución. La cooperación es realmente efectiva cuando se hace participativa, flexible y abierta. Es decir, cuando se responde a necesidades definidas a partir de un espacio de diálogo en el que las partes implicadas asumen, se comprometen y diseñan la acción de cooperación de manera conjunta. Cooperar implica un trabajo de consenso entre los diversos actores involucrados.

Bolivia no ha sido excluida de todo este contexto y más aun ha sido parte de los países beneficiarios de la cooperación internacional para el desarrollo durante muchos años, en su condición de País de Ingresos Bajos (LIC) primero y actualmente como País de Ingresos Medios (MIC).

Durante decenas de años, muchas de las políticas sociales y también algunas de las políticas económicas en Bolivia han sido financiadas a través de donaciones y créditos de organismos multilaterales y bilaterales.

Parte de esta cooperación estuvo a cargo del Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional (DFID), también conocido coloquialmente como la Cooperación Británica, y que es la organización motivo de este estudio.

El propósito de este estudio de caso es conocer de cerca el trabajo de una cooperación específica y la forma como desempeñó su trabajo durante un periodo de tiempo determinado para a partir de este conocimiento y reflexión poder formarse un criterio sobre las formas de intervención, sus aciertos y limitaciones.

El estudio que se presenta a continuación contiene cinco partes: La Primera es un Marco General, en el que además de la introducción, se formula, justifica y define el objetivo general, objetivos específicos, la metodología y el alcance del trabajo; una Segunda Parte que contiene el Marco Teórico que desarrolla temas como el estudio de caso, la cooperación internacional para el desarrollo y la Cooperación Británica; una Tercera Parte denominada Marco Práctico que describe la coyuntura general en Bolivia durante el periodo de estudio, la situación de la cooperación internacional en Bolivia y el programa de DFID; la Cuarta Parte es el Marco Propositivo que evalúa la estrategia, el portafolio de proyectos y los resultados del trabajo de DFID en Bolivia y concluye con la Quinta Parte en la que se presentan las conclusiones y recomendaciones.



## INDICE GENERAL

<b>CONTENIDO</b>	<b>PAGINA</b>
Resumen.....	iii
Introducción.....	vi
 <b>CAPITULO I – ASPECTOS METODOLOGICOS</b>	
1.1. Antecedentes.....	2
1.2. Formulación del Problema.....	3
1.3. Justificación.....	5
1.4. Objetivos.....	8
1.5. Metodología.....	9
1.6. Alcance.....	11
 <b>CAPITULO II – BASE CONCEPTUAL</b>	
2.1. El estudio de caso.....	14
2.2. La cooperación internacional para el desarrollo.....	16
2.3. La Cooperación Británica (DFID).....	31

### **CAPITULO III – PROCESO DEL ESTUDIO DE CASO**

3.1. Coyuntura general en Bolivia.....	34
3.2. Situación de la cooperación internacional en Bolivia.....	42
3.3. El programa de DFID en Bolivia en el periodo de estudio.....	45
3.4. Evaluación de la estrategia de DFID en Bolivia.....	63
3.5. Evaluación del portafolio de DFID en Bolivia.....	69
3.6. Evaluación de los resultados de DFID en Bolivia.....	72

### **CAPITULO IV – CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

4.1. Conclusiones.....	86
4.2. Recomendaciones.....	89
Bibliografía.....	92

## **CAPITULO I – ASPECTOS METODOLOGICOS**

## 1.1. ANTECEDENTES

Existen varias teorías del desarrollo, entre las que se pueden citar la de la modernización, la estructuralista, la neoliberal del desarrollo y las teorías alternativas. Inicialmente éstas se sustentaban en elementos puramente económicos y con el tiempo fueron incorporando otros elementos como niveles de pobreza, calidad de vida y distribución de riqueza.

El Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo fue establecido a partir de la iniciativa nacida de la ONU en 1945 durante la reestructuración del orden económico y político de la etapa de la posguerra mundial. A partir de entonces las naciones más desarrolladas empezaron a promover políticas de cooperación dirigidas a países necesitados y se ha caminado por diversas agendas hasta llegar a la Cumbre del Milenio en el 2000, en la que se aprobaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio y se acordaron los principales desafíos que los países tenían que enfrentar para alcanzar la erradicación de la pobreza extrema en el mundo hacia el año 2015.

Entre 1998 y 2004, muchos cambios normativos y en el equilibrio político y social ocurrieron en Bolivia. Los gobiernos de ese entonces reconocieron conceptualmente la existencia de fuerzas emergentes que demandaban activamente por la exclusión social a la que eran sometidos, por lo que empezaron una serie de reformas parciales que acabaron siendo insuficientes para apaciguar la eclosión social.

En este contexto, la cooperación internacional, de larga tradición y peso específico en Bolivia, buscó la manera de apoyar la construcción de un escenario de convivencia nacional, impulsando iniciativas como el Primer y segundo Dialogo Nacional en los que coincidieron el gobierno con la

sociedad civil y en los que se promovieron importantes resultados, los cuales además de insuficientes acabaron siendo desconocidos por las partes. Simultáneamente, la cooperación a nivel internacional impulsaba agendas relacionadas con la armonización y el alineamiento.

El DFID es el Ministerio del Reino Unido, responsable de la promoción del desarrollo y la eliminación de la pobreza, existe desde 1961. Trabaja hace muchos años en Bolivia, a través de diferentes modalidades. Durante el periodo de estudio se implementó un Programa País con proyectos en salud, desarrollo rural, recursos naturales, ayuda a pequeños productores, programas de investigación de estrategias de medios de vida rural, gobernabilidad y participación ciudadana. DFID entendió el contexto político, social y económico de Bolivia durante el periodo de análisis como difícil y de permanente cambio, con inestabilidad política y con mucha actividad social, lo cual produjo un decaimiento en el crecimiento económico y el crecimiento en los niveles de pobreza y una situación fiscal muy precaria.

Adicionalmente a los rápidos cambios que iban sucediendo en Bolivia, también sucedían cambios de tres tipos dentro del mismo DFID: cambios corporativos, en la estrategia regional para Latinoamérica y cambios obligados por los recortes en el presupuesto para la ayuda a países de ingreso medio.

## **1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA**

Durante los años 1998 a 2004 DFID implementó un programa de desarrollo en Bolivia a través de la ejecución de programas y proyectos.

Durante ese periodo Bolivia vivió cambios significativos en lo político, económico y social en los que se vivió una reorganización de los actores internos y de las fuerzas externas.

La participación de DFID en Latinoamérica en general y Bolivia en particular fue siempre limitada. Limitada en recursos, pero sobre todo limitada en interés político del donante hacia la región. Los objetivos de estar presente en el continente parecían buscar más el fortalecimiento de la imagen institucional en el espectro global que un verdadero interés en la coyuntura específica. La forma en que se tomaron decisiones sobre las áreas en las cuales invertir y la rapidez para reaccionar ante situaciones de ajuste interno, mostraron el nivel de trascendencia y urgencia que se asignaban a un país, con el cual la historia de relacionamiento estaba marcada más por su carácter periférico que por un interés cercano en la búsqueda del bienestar de sus habitantes.

Son varias las preguntas que se presentan al momento de iniciar este estudio de caso, entre las más importantes se debe mencionar: ¿Las políticas de DFID respondían a visiones de desarrollo concebidas en el Reino Unido o tomaban en cuenta las situaciones particulares del país?, ¿Tuvo el DFID la capacidad de acompañar adecuadamente los cambios que sucedían en Bolivia durante el periodo de estudio?, ¿Cuál fue el esquema de relacionamiento de los Gobiernos bolivianos y las agencias de cooperación bilateral?, ¿Cuáles con las enseñanzas sobre el papel de la cooperación internacional que nos deja el trabajo de DFID en Bolivia?.

A lo largo del presente documento se intentará absolver las preguntas citadas, pero más trascendente aún, se analizarán las experiencias vividas

y como estas repercutieron en la eficiencia de la ayuda de esta cooperación internacional en Bolivia.

### **1.2.1. Pregunta de Investigación**

¿De qué manera los planes de acción del DFID fueron concebidos como respuesta a los cambios de escenarios (social, económico y político) que se produjeron en Bolivia 1998 a 2004?

## **1.3. JUSTIFICACIÓN**

### **1.3.1 Justificación Teórica**

Los conceptos y categorías tienen un anclaje histórico, vale decir, un punto de partida, una trayectoria y también un final. El concepto de desarrollo, el cual fue motivo o justificación de las políticas nacionales en múltiples países después de la finalización de la Segunda Guerra Mundial, ha pasado por diferentes momentos y matices, desde las teorías de la modernización asociadas a la industrialización, atravesando la teoría estructuralista y el deterioro de los términos de intercambio, hasta llegar a la teoría neoliberal de defensa de la eficacia del mercado para finalmente convivir hoy con las teorías alternativas que buscan la eliminación de la pobreza e incluyen conceptos como desarrollo humano y desarrollo alternativo.

La cooperación internacional para el desarrollo, punto de partida de este documento, se ha asociado tradicionalmente al concepto de "ayuda"; más

específicamente a lo que se denomina "asistencia para el desarrollo"; actividad ligada a la transferencia o intercambio de recursos y asistencia técnica, por vía concesional, de un país a otro.

El concepto de cooperación internacional para el desarrollo también ha evolucionado, posibilitando el cambio del término "asistencia" por el de cooperación. Este último término, por definición propia implica "actuación conjunta para un mismo fin".

Conceptos tan fuertes como desarrollo y cooperación internacional para el desarrollo se unen a instrumentos teóricos que han permitido su implementación práctica como el ciclo del proyecto y el marco lógico, herramientas teóricas y analíticas, desarrolladas para la planificación de la gestión de proyectos orientados por objetivos y que actualmente es utilizada por organismos de cooperación internacional.

### **1.3.2 Justificación Práctica**

Durante los últimos años, Bolivia ha vivido cambios estructurales muy importantes en su historia. Parte relevante de esos cambios han sido realizados dentro del periodo de este estudio y han alcanzado aspectos políticos, (como la profundización de las prácticas democráticas, la municipalización, las reformas en la Constitución Política del Estado) económicos (como la liberalización de la economía, la privatización y capitalización) y sociales (como la implementación de seguros universales de salud, reformas a la educación, al sistema de pensiones, la pobreza creciente, la exclusión y el descontento social).



A lo largo del periodo de estudio, la participación de la cooperación internacional fue determinante en el financiamiento de los procesos anteriormente descritos, es por eso que es necesario realizar una evaluación de la forma como ésta ha ido respondiendo ante los cambios y en los diferentes escenarios. En éste caso particular, cómo el DFID ha respondido ante esos cambios; si ha respondido de manera eficiente, de manera inmediata o si es que las agendas internacionales se han impuesto sobre la agenda nacional.

La Cooperación Británica es el caso elegido. ¿Por qué el DFID y no otra agencia de cooperación? La respuesta a esta pregunta está compuesta por dos partes: una primera relacionada con las características propias del Estado al que representa el DFID y su peso específico en el contexto internacional y en la toma de decisiones de éste. La segunda parte de la respuesta es más práctica y está relacionada con el acceso del investigador a la información requerida para llevar adelante el presente trabajo.

Realizar el estudio planteado en los anteriores párrafos es importante no sólo para ayudar a conocer la calidad de cooperación internacional que hemos recibido, sino también para explicitar como se han decidido las áreas de intervención y la manera como todas estas experiencias pueden ser utilizadas como lecciones aprendidas para el futuro.

### **1.3.3. Justificación Metodológica**

Para la elaboración del presente trabajo se ha escogido la metodología de estudio de caso, la cual nos permite a partir de un problema concreto y recurrente, prever resultados en situaciones similares y lograr un

aprendizaje y reflexión sobre los mismos. En el caso específico, se ha decidido estudiar un problema concreto de una agencia de cooperación internacional en Bolivia durante un período determinado de tiempo. A través de este episodio específico se considera que es posible entender las características de la cooperación en general, aprender de sus actuaciones y prevenir los efectos de acciones futuras.

## **1.4. OBJETIVOS**

### **1.4.1. Objetivo General**

Describir de qué manera los planes de acción del DFID fueron concebidos como respuesta a los cambios de escenarios (social, económico y político) que se produjeron en Bolivia durante el periodo del estudio.

### **1.4.2. Objetivos específicos**

Conocer las estrategias y consideraciones del DFID para implementar sus objetivos de desarrollo globales de acuerdo a una realidad nacional observada.

Aprender de la experiencia de DFID para la implementación de mejores programas de desarrollo de cooperación externa.

## 1.5. METODOLOGIA

La metodología de investigación que se aplica es la sugerida por Sarabia (1999:55) para la investigación científica que se refiere a una espiral inductiva -hipotética – deductivo con dos pasos procesales esenciales:

- a) Fase heurística o de descubrimiento: fase hecha de observación, descripción, reflexión y generalización inductiva, con miras a generar la formulación del problema.
- b) Fase de justificación-confirmación: proceso de comprobación del fundamento de la formulación del problema por medio de un procedimiento o dispositivo previsto al efecto (y susceptible de ser reproducido).

De acuerdo con lo anterior, se considera que algunas de las actividades relevantes en este proceso de investigación científica son:

- a) La observación-descripción del problema.
- b) La exploración de la realidad para la explicación del comportamiento, las causas y los efectos del problema, y
- c) El contraste-justificación del problema propuesto en la idea de garantizar su verdadera capacidad de explicación.

Para el caso específico, se utilizaron tres grandes cuerpos de investigación: El primero, compuesto por la revisión de los hechos

relevantes que sucedieron en el país durante el periodo de estudio, el segundo compuesto por la teoría sobre cooperación internacional para el desarrollo y el tercero relacionado con el trabajo y las motivaciones de DFID en Bolivia, durante el mismo periodo.

El primer cuerpo de investigación es resultado de una revisión cronológica a través de hemeroteca y de libros de análisis del periodo de estudio. Podría erróneamente considerarse como un cuerpo de investigación general, sin embargo, es fundamental, a partir, de la minuciosidad y el criterio de selección de los puntos críticos, mismos que se constituyen en la base para el éxito del trabajo.

El segundo cuerpo, se refiere a revisión bibliográfica teórica sobre la cooperación internacional para el desarrollo, sus motivaciones, las modalidades de implementación, las formas en las que se toman las decisiones y las tendencias teóricas que estuvieron vigentes durante el periodo de estudio.

El tercer cuerpo que fue abordado a partir de la exhaustiva revisión bibliográfica sobre documentación producida sobre el trabajo de DFID en Bolivia por la misma oficina central de DFID y por el Viceministerio de Inversión Pública (VIPFE). Adicionalmente se contó con información de primera mano obtenida en una serie de entrevistas y reuniones de trabajo con personal de DFID Bolivia, contrapartes y consultores.

## **1.6. ALCANCE**

### **1.6.1. Alcance Temporal**

Este estudio de caso comprende un periodo determinado de tiempo que va desde el año 1998 al 2004. El estudio de caso se lo desarrolla durante la gestión 2012.

Es importante, sin embargo, hacer notar dos elementos: en septiembre de 2008 la oficina de DFID en Bolivia cesó su funcionamiento y el segundo, que, a partir de 2006, los dos gobiernos consecutivos encabezados por Evo Morales Ayma han rediseñado la forma de relacionamiento con la cooperación internacional. Ambos aspectos no son motivo de análisis en este trabajo.

### **1.6.2. Alcance Geográfico**

El alcance geográfico esta determinado por la cobertura del programa país de DFID en Bolivia.

### **1.6.3. Alcance Temático**

El alcance temático incluye teorías sobre el desarrollo, una descripción del sistema internacional de cooperación para el desarrollo, las modalidades de cooperación internacional y los instrumentos que se utiliza.

A través de un caso específico, se aspira a hacer un repaso de diferentes temáticas abordadas en la maestría de gerencia de Proyectos para el Desarrollo.

## **CAPITULO II – BASE CONCEPTUAL**

## 2.1. EL ESTUDIO DE CASO

El Estudio de caso “consiste básicamente en investigar un problema concreto recurrente, surgido de las relaciones del hombre con las ciencias, con la realidad o con el mismo hombre. Este problema concreto es denominado caso y es un "ejemplo tipo" o “problema tipo” de ciertos eventos o hechos repetitivos de la vida social y que están orientados hacia el pronóstico de futuros sucesos, para prevenir consecuencias y resultados lamentables o mejorar los ya existentes (...). Uno de los objetivos que busca este tipo de estudio es “el aprendizaje de conocimientos, situaciones, hechos o fenómenos particulares, así como la comprensión y entendimiento de un problema tipo” Sarabia (1999).

“En el estudio de los casos se busca encontrar información ya sea primaria o secundaria que se acerque a la verdad mediante la explicación causal de los hechos o asuntos, en esencia es un trabajo de investigación de un problema de la realidad que afecta a una o varias organizaciones que siguiendo un proceso llega a construir conclusiones y proponer una posible solución al mismo.

Las características de los casos es que son generalmente específicos, pueden tener ciertos niveles de complejidad y que están en funcionamiento, es decir que existen en la realidad, corresponden a términos medios y no así a casos extremos.” (Programas Académicos Postgrado UASB (2011).

“Estudiamos un caso cuando tiene un interés muy especial en sí mismo. Buscamos el detalle de la interacción con sus contextos. El Estudio de casos es el estudio de la particularidad y de la complejidad de un caso



singular, para llegar a comprender su actividad en circunstancias importantes”.

De acuerdo a Giles (2009), se conceptualiza a un estudio de caso “como modalidad de producción de conocimientos, puede tener una diversidad de usos y variantes”. También subraya características relevantes de su definición como:

- a) El estudio de caso se refiere a una experiencia o situación concreta. La experiencia puede ser aplicada a una etapa o toda la historia de una o varias comunidades, territorios, organizaciones, entidades públicas, proyectos o programas sociales, etc.
- b) El estudio de caso ofrece evidencia relevante sobre lo que ocurrió y analiza los factores que influyeron en el curso de los hechos (por qué ocurrió de esta forma).
- c) El estudio de caso se enfoca en los aspectos sobresalientes de la experiencia, que puedan ofrecer mayores luces sobre la efectividad de las actuaciones y racionalidades de los actores que formaron o forman parte de la experiencia.
- d) El estudio de caso debiera hacer visible y aprovechar para el análisis, la tensión entre los propósitos explícitos y deliberados de los actores (y sus políticas y programas), y los aspectos que emergieron durante el desarrollo de la experiencia.
- e) El estudio de caso incluye el proceso y los resultados de la experiencia; pero asume la responsabilidad de identificar y explicar

lecciones aprendidas; estas últimas se presentan en términos que sirvan, aboguen y sugieran nuevas y mejores prácticas de los actores que emprenden procesos sistemáticos de lucha contra la pobreza.

## **2.2. LA COOPERACION INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO**

### **2.2.1. Teorías sobre el desarrollo**

Numerosas definiciones se han elaborado a partir de la década de los cincuenta sobre las teorías del desarrollo. Inicialmente estaban basadas en elementos puramente económicos y fueron incorporando con el tiempo otras nociones como niveles de pobreza, calidad de vida, distribución de riquezas.

Una de las definiciones más aceptadas ha sido la brindada por Todaro (1985:120), quien afirma que el desarrollo consiste en “un conjunto de transformaciones que hacen que el sistema social, ajustado a las necesidades básicas y a los deseos de los individuos, evolucione desde unas condiciones de vida que todos perciben como insatisfactorias hacia otra situación en que las condiciones materiales y espirituales de vida sean mejores”.

Se debe resaltar, no obstante, que el desacuerdo existente en torno a los elementos que comprende la noción de desarrollo ha suscitado durante décadas y aún hoy un importante debate tanto político como económico. En este último campo se han ido construyendo distintas “teorías de

desarrollo” para explicar el porqué de los cambios socioeconómicos y a la vez, explicar las causas del subdesarrollo de “los países del sur” (Norad, 1997:16).

Las denominadas “teorías de desarrollo” han ido evolucionando desde mediados del siglo pasado. En las últimas décadas, cada una de ellas ha servido de fundamento para las diversas medidas políticas y económicas de desarrollo dirigidas a los países beneficiarios de la cooperación internacional. Pueden destacarse las siguientes:

a) La teoría de la modernización (décadas de los cincuenta y sesenta):

Forma parte de las denominadas teorías ortodoxas del desarrollo, que se fundamentan en los planteamientos del historiador Walter Rostow (1960), al concebir a la modernización como un proceso de fases (la sociedad tradicional; precondition para el despegue; el proceso de despegue; el camino hacia la madurez; y una sociedad de alto consumo masivo). La modernización es, entonces, un proceso que se apoya en el compromiso nacional para desarrollar políticas que promuevan la inversión doméstica y la industrialización.

b) La teoría estructuralista (década del setenta):

Denominada también heterodoxa, se desarrolló a partir de los años cincuenta como crítica a la teoría neoclásica del comercio internacional, y se fundamentó en la teoría de la tendencia al deterioro de los términos de intercambio elaborada por los economistas Prebisch y Singer.

El modelo estructuralista continuó abordándose en los años sesenta por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas a través de las investigaciones sobre los obstáculos que enfrentaba Latinoamérica para alcanzar su desarrollo. La base del estructuralismo “cepalino” fue el modelo centro-periferia según el cual el desarrollo de los países periféricos estaba subordinado “al centro”, es decir a los países desarrollados, cuyas economías estaban fuertemente diversificada y constaban de una productividad homogénea y cuyo crecimiento económico se mantenía siempre independiente de la periferia (Ferrero y de Loma, 2003:81).

Tal como lo expone Hidalgo (1996:4), de las mencionadas investigaciones se desprendieron una serie de recomendaciones como: la implementación de planes de industrialización por sustitución de importaciones manufacturadas y políticas proteccionistas para el desarrollo de las industrias nacionales. No obstante, países que aplicaron estas políticas (casos de Argentina, México y Brasil) no lograron salir del subdesarrollo, a pesar de haber conseguido altos niveles de industrialización.

Hacia mediados de los ochenta, esta teoría había sido ampliamente cuestionada, lo cual llevó a que, en la década del noventa, la CEPAL, elaborase un nuevo informe denominado “la Transformación productiva con equidad” que pretendía establecer nuevos conceptos de desarrollo que incorporasen una mejor distribución del ingreso, consolidasen los procesos democráticos y que creasen condiciones de respeto al medioambiente.

c) La teoría neoliberal del desarrollo (década de los ochenta):

Se fundamenta principalmente en dos pilares; el primero, la defensa de la eficacia del mercado como mecanismo de asignación óptima de los recursos, junto con la crítica a la intervención pública en las actividades económicas por cuanto generadoras de distorsiones; el segundo, la insistencia en las ventajas de una participación plena en el comercio internacional, junto con la crítica al modelo de industrialización por sustitución de importaciones, que supone restricciones a las importaciones y un claro sesgo anti exportador (Bustelo, 1992: 73-77). Las críticas a este modelo se basan en que el énfasis se concede a la producción y a la productividad más que a los aspectos de distribución (Norad, 1997:17).

d) Las teorías alternativas:

No contienen una base teórica única, pero se caracterizan por enfocarse en la eliminación de la pobreza como objetivo primordial del desarrollo.

Estas teorías, surgidas desde los años 70, le han dado un giro definitivo a la noción de desarrollo, que ha dejado de considerarse en términos puramente económicos para orientarse a la respuesta a necesidades básicas del hombre. En el marco de estas teorías alternativas, resulta relevante mencionar el concepto de “el otro desarrollo” o “desarrollo alternativo” incluido en 1977 en el “Relatorio de Uppsala”, que buscó desvelar las distintas dimensiones del concepto de desarrollo vinculándolo al ser

humano, a sus necesidades básicas, tanto materiales como inmateriales y a su entorno.

El citado Relatorio de Uppsala, parte de las necesidades básicas como centro y suma dimensiones como el eco desarrollo (mencionado anteriormente), endo desarrollo (que tenga como origen la visión de futuro de su propia sociedad), autónomo y con transformaciones estructurales donde participen cada uno de los afectados en la toma de decisiones.

En este último ámbito, no se puede dejar de mencionar dos nociones de desarrollo universalizadas desde principios de la década de los noventa: el Desarrollo Humano y el Desarrollo Sostenible. El primero fue introducido por el PNUD en su primer Informe sobre Desarrollo Humano (1990: 33), que lo definió como “un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente”. El informe agrega que el objetivo primordial del desarrollo “es crear un ambiente propicio para que los seres humanos disfruten de una vida prolongada, saludable y creativa”. El Desarrollo Sostenible, a su vez, fue definido en 1987 por la Comisión Mundial sobre Medioambiente y Desarrollo (de Naciones Unidas) como un “desarrollo que satisfaga las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para atender a sus propias necesidades” y posteriormente por alrededor de doscientos países en la Conferencia de Río quienes lo reconocieron como un principio y un derecho (Declaración de Río sobre el Medioambiente y el Desarrollo, 1992).

Finalmente, se corrobora con lo expuesto por (Ferrero y De Loma, 2003: 92) en cuanto a que, en la actualidad, estas teorías alternativas “marcan el punto de consenso fundamental en el debate sobre desarrollo” ya que parten del desarrollo como un “fenómeno multidimensional”.

### **2.2.2. El Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo (SICD)**

La noción de la cooperación al desarrollo como idea de responsabilidad global, fue formulada por primera vez por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en el año 1945 durante la restructuración del orden económico y político de la etapa de la posguerra mundial. No debe sorprender entonces que la primera acción de cooperación económica al desarrollo, ampliamente reconocida como tal, haya sido el Plan Marshall, a través del cual Estados Unidos destinó ayuda económica para la reconstrucción de Europa que se encontraba devastada luego de la guerra.

A partir de entonces las naciones más desarrolladas y con mayores responsabilidades, empezaron a promover políticas de cooperación, que, a pesar de estar dirigidas a la superación del subdesarrollo, adquirieron desde sus inicios un marcado matiz político, en virtud que se utilizaban también como mecanismo de consolidación de “zonas de influencia” en los países subdesarrollados (Guedán, 2005a: 36).

Se puede ver que la cooperación internacional no nació exenta de críticas y que desde sus inicios se mantuvo supeditada a los intereses geopolíticos de las naciones más poderosas, así, por ejemplo, en el marco

de la guerra fría, la ayuda al desarrollo estuvo sujeta al alineamiento a uno de los dos bloques polarizados.

Sin perjuicio de todo lo anterior, la adopción de este tipo de acciones por la gran mayoría de los países más desarrollados –sea para responder a intereses económicos, políticos, o éticos- se fue configurando lo que ha venido a denominarse el Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo (SICD). Dicho sistema se ha caracterizado por su pluralidad y descentralización, al reunir a todos los actores que han tenido un rol importante en materia de cooperación internacional (instituciones públicas tanto de países donantes y como receptores, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, empresas, etc.) y que han ido interactuando de una manera “más o menos articulada” en dicho ámbito (Gómez; Sanahuja, 1999:11).

Ha sido la ONU, entre otros organismos, quien ha jugado un rol primordial en la gestación y fortalecimiento del referido Sistema. Desde la década de los sesenta, diversas resoluciones de la Asamblea General fijaron objetivos y prioridades en materia de desarrollo. En este marco, una de las resoluciones de mayor importancia fue la Resolución 2626 (XXV) adoptada en 1970, en la que los países desarrollados acordaron aumentar progresivamente su Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) hasta alcanzar, para mediados de esa década, una cantidad neta mínima del 0,7% de su PIB. Sin embargo, el efecto declarativo de este tipo de resoluciones y el carácter no coercitivo del Derecho Internacional, han limitado la posibilidad de que estas meras aspiraciones devengan en obligaciones concretas.

Con el paso del tiempo, no obstante, las distintas agencias de la ONU continuaron su insistente labor en materia de desarrollo, y han



organizando, principalmente a partir de la década de los noventa, una gran cantidad de Conferencias y Cumbres a través de las cuales se fue construyendo un “marco doctrinal” sobre los aspectos más importantes de la cooperación al desarrollo en la comunidad internacional; algunas de estas fueron, la Cumbre de Río de Janeiro de 1992 sobre Desarrollo y Medioambiente; la del Cairo sobre Desarrollo y Población en 1995, la Conferencia de la Mujer de 1995 en Beijing; la de Copenhague sobre Desarrollo Social en el mismo año; la de Roma sobre Alimentación en 1996 entre muchas otras (Alonso, 2001: 22). Estas conferencias fueron definiendo la “Agenda Internacional del Desarrollo” y de las mismas han surgido un sinnúmero de compromisos y objetivos de diverso alcance que no alcanzaban en la práctica el respaldo suficiente por los Estados.

En septiembre 2000 se llevó a cabo la Cumbre del Milenio en el seno de las Naciones Unidas, en la que se aprobaron los denominados “Objetivos de Desarrollo del Milenio- ODM” (Millennium Development Goals-MDG). En la misma se proclamó la Declaración del Milenio, en la que todos Estados miembros de ONU (en ese entonces 189) acordaron los principales desafíos que los países tenían que enfrentar para alcanzar la erradicación de la pobreza extrema en el mundo hacia el año 2015. Dada la relevancia de consenso ha sido considerado el hecho más importante para el desarrollo internacional de las últimas décadas.

Para alcanzar este nuevo reto mundial, la Declaración fijó ocho objetivos que los Estados se comprometieron a alcanzar, cada uno acompañado de metas específicas a alcanzar para su cumplimiento: 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2. Lograr la enseñanza primaria universal; 3. Promover la igualdad de géneros y la autonomía de la mujer; 4. Reducir la mortalidad infantil; 5. Mejorar la salud materna; 6. Combatir el VIH/SIDA,

el paludismo y otras enfermedades; 7. Garantizar la sostenibilidad del medioambiente y 8. Fomentar una alianza mundial para el Desarrollo.

Para conseguir estos objetivos, se realizó en Monterrey, México, en marzo de 2002 la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, con el fin de buscar vías y acuerdos para canalizar los recursos necesarios para el cumplimiento oportuno con los ODM. La Conferencia culminó con la adopción de la denominada Declaración de Monterrey, en la que los países acordaron un renovado compromiso de emplear el 0,7% de sus PIB a la AOD, rompiendo con la tendencia que se había adoptado en los últimos años de reducción de la misma.

Como consecuencias de estos compromisos, entre los años 2002 y 2004 hubo un incremento significativo de AOD (de 12.000 millones de dólares) (CONGDE, 2006:32). No obstante, a pesar de los incrementos de la Ayuda, seguía estando lejos del 0,7% acordado. Por otro lado, las preocupaciones sobre la utilización de la AOD para los fines destinados, así como los efectos y resultados reales de la misma, continuaban inquietando a los países donantes y generando las tradicionales críticas a los mecanismos de implementación de la ayuda.

En la búsqueda de soluciones al problema de la “calidad de la ayuda” se aprobó el 2 de marzo de 2005 la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, en la que se acordaron los principios elementales para su eficacia real de manera que sirva como verdadero impulsor de los Objetivos del Milenio. Dicha aprobación se realizó en el marco del Segundo Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (el primer foro fue realizado en Roma en el 2003), en el que participaron noventa países, junto con organizaciones multilaterales y bilaterales de

desarrollo. Más que una declaración de principios, se trata de un “mapa de ruta” para lograr que la AOD tenga un verdadero impacto en el desarrollo. Para tal fin, se pactaron un total de cincuenta y seis compromisos en torno a cinco principios cardinales: la apropiación, alineación, armonización, gestión enfocada a resultados y mutua responsabilidad de la ayuda (Tezanos, 2007: 48).

Aunque fuera del periodo de nuestro estudio, es importante indicar que a pesar de todos estos esfuerzos y de este impulso sin antecedentes, a partir del año 2006 el total de AOD mundial descendió –pasando de 107.100 millones de dólares en 2005 a 103.700 en 2007- y en la actualidad, sólo 5 países cumplen con la meta del 0,7% (OXFAM, 2007). En cuanto al cumplimiento con los ODM, a pesar de las mejoras producidas en muchos países en los distintos renglones, los mismos han sido hechos a un ritmo tan reducido, que los diagnósticos actuales prevén que muchos de los objetivos no serán alcanzados para el 2015.

El 4 de septiembre de 2008 se adoptó la “Agenda Accra para la Acción” durante el Tercer Foro de Alto Nivel sobre la Efectividad de la Ayuda, organizado por la OECD y el Banco Mundial. Este tuvo como finalidad acelerar el cumplimiento con las metas acordadas en la Declaración de París donde se puntualizaron los retos principales para acelerar el proceso hacia la efectividad de la ayuda: fortalecer la apropiación de los Estados en Desarrollo de sus procesos de desarrollo, establecer alianzas más efectivas e inclusivas para el desarrollo. Para lograr estas metas se acordó, entre otras, una mayor previsibilidad de la ayuda (los donantes anticiparán información sobre la AOD prevista entre tres y cinco años), la eliminación de condiciones prescriptivas acerca de la utilización del dinero

reemplazándolas por condiciones basadas en los objetivos de desarrollo fijados por el país receptor.

### **2.2.3. Modalidades de la Cooperación Internacional para el Desarrollo**

En virtud de los fondos y los actores que intervienen en la canalización de la ayuda, la cooperación internacional puede adoptar distintas modalidades: según el origen o las características de los mismos, según los actores que distribuyen los fondos y según la situación geopolítica (tanto de los países donantes, como de los receptores de la cooperación).

Según el origen de los fondos, se puede clasificar en privada o pública. En el primero de los casos existe cooperación privada cuando los recursos que se distribuyen provienen de particulares, asociaciones o empresas (cooperación no gubernamental). En el segundo supuesto los recursos provienen de administraciones públicas: nacionales, regionales y/o locales.

De acuerdo con las características de los fondos se divide en rembolsable o no rembolsable. La primera, es la que debe ser devuelta; sea en forma de dinero o especie, y la segunda es la que se hace a fondo perdido.

De igual manera, según los actores que distribuyen los fondos, podrán ser: multilateral, bilateral, descentralizada (gubernamental), no gubernamental y empresarial. La cooperación multilateral, es la que se otorga a través de organismos, instituciones internacionales o a través de Naciones Unidas y sus órganos especializados, incluyendo también la correspondiente a instituciones financieras multilaterales de crédito (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Banco del Sur entre otros).

Cuando la acción de cooperación se lleva a cabo entre dos países, en el marco de un convenio o acuerdo suscrito entre las partes, regulando las condiciones, los alcances y el otorgamiento y recepción de la acción, se trata de una acción de cooperación bilateral.

En el marco de las acciones gubernamentales, se encuentra la cooperación descentralizada en virtud del grado del órgano que canaliza la ayuda. Este tipo de acción es la que se efectúa por las administraciones regionales y locales públicas (gobiernos locales, diputaciones, comunidades autónomas, cabildos, municipios, etc.). Se trata de una modalidad relativamente nueva, relacionada a la nueva definición de los órganos locales y regionales como “sujetos de relaciones internacionales”. A su vez, en virtud de la existencia de una relación directa entre el gobierno local y el país o institución donante podrá subdividirse en directa, cuando el establecimiento en la relación de cooperación se hace dirigida en forma inmediata al gobierno local, manteniendo la implicancia y la autonomía de los agentes participantes o indirecta, cuando participan en la relación terceros actores como ONGs.

Finalmente, al margen de la cooperación gubernamental, existen dos tipos de cooperación “no gubernamental”, que corresponde a las acciones en las que intervienen entidades sociales sin fines de lucro que reciben fondos públicos accediendo a subvenciones públicas, mediante venta de servicios, donaciones o cuotas de sus socios con dicha finalidad o circunstancias similares y la “empresarial” que es la que intervienen empresas de distintos países, donde por ser acuerdos privados, estas acciones no se enmarcan en programas oficiales de cooperación bilateral o multilateral, sino que se otorgan como formas de asistencia técnica o transferencia de tecnología.

Para terminar, de acuerdo con la situación geopolítica de los países donantes y receptores, la cooperación ha sido clasificada en: vertical, horizontal o triangular. En el primer caso, se refiere a la cooperación bilateral donde un donante, generalmente desarrollado, transfiere recursos a un receptor que se encuentra en un grado menor de desarrollo, pudiendo ser la ayuda en este caso como se ha establecido, reembolsable o no. En la cooperación horizontal, las acciones se realizan entre países con un grado relativamente similar de desarrollo generalmente en vías de desarrollados, siendo este el caso de la comúnmente denominada “cooperación sur – sur”. Por último, la cooperación triangular, constituye una modalidad nueva de cooperación internacional donde una fuente bilateral o multilateral gestiona con un país de desarrollo mediano, un programa que dé beneficios a una tercera nación, generalmente en vías de desarrollo. Dependerá, como se ha expresado, que la cooperación sea bilateral o multilateral, del hecho que quien lo financie, sea un país desarrollado (bilateral) o un organismo internacional (multilateral). Este tipo de cooperación es cada vez más utilizada, principalmente en América Latina.

#### **2.2.4. Instrumentos de la Cooperación Internacional**

La cooperación internacional para el desarrollo puede adoptar las siguientes formas:

- a) **Cooperación Económica:** Son acciones que tienen como fin fortalecer el sector productivo de un determinado país, a través de acciones como la transferencia de tecnología o la creación de infraestructura de apoyo a la producción.

- b) **Preferencias Comerciales:** Es un instrumento mediante el cual los países industrializados eliminan total o parcialmente los aranceles, cuotas y o barreras comerciales a una parte o al total de las exportaciones de los países en desarrollo; otorgando un trato diferencial a estos países, de manera que se facilite su inserción en la economía global (Gómez; Sanahuja, 1999: 24). Estas acciones son más proclives de realizarse en economías de ingreso medio.
  
- c) **Ayuda Financiera:** Dentro de esta definición se incluyen las diversas formas de acceso al capital o transferencia del mismo. Puede consistir entre otros en: créditos, préstamos, condonaciones o alivios de deuda.
  
- d) **Asistencia Técnica:** Es la que transfiere habilidades técnicas y capacidades de gestión con la finalidad que el país receptor alcance su propio desarrollo. Este tipo de cooperación ha sido criticado, dado que en algunos casos trae consigo una transferencia de tecnologías que distan de las necesidades del país receptor, teniendo en cuenta los conocimientos locales, y alentando a una dependencia externa a esta asistencia.
  
- e) **Ayuda humanitaria y de urgencia:** Son acciones de socorro inmediato ofrecido por la comunidad internacional a la población afectada por emergencias, desastres naturales, epidemias o conflictos armados, que buscan limitar los daños que causan dichas situaciones. Tales acciones buscan satisfacer las necesidades más inmediatas; como por ejemplo seguridad y protección, abastecimiento de agua y alimentos, reunificación familiar y atención médica. En el caso de los conflictos armados, para que la

ayuda sea denominada humanitaria, debe contar con: independencia, neutralidad e imparcialidad.

- f) Ayuda alimentaria: Esta ayuda puede ser directa, a través de la donación directa de alimentos, o de manera indirecta mediante el acceso a líneas de créditos concesionales, o a ayudas no reembolsables. La misma se otorga en situaciones de emergencia que devienen en desabastecimiento alimentario. Se encuentra regulada por el Convenio Internacional sobre Ayuda Alimentaria de 1967 (cuya última actualización se llevó a cabo en 1995). Este tipo de acción ha sido criticada al entenderse que: por un lado, se enmascara un excedente de producción en acciones solidarias de cooperación y por otro, se puede generar un sistema de corrupción o dependencia que afecta a la producción local.
  
- g) Cooperación Científica y Tecnológica: Este tipo de instrumento abarca diversas acciones de fortalecimiento y creación de capacidades tecnológicas propias de cada uno de los países receptores. Entre los ejemplos a citar se encuentra el intercambio de investigadores y la formación del personal del país receptor mediante becas y otras actividades similares. Se incluyen en esta modalidad de cooperación, la realización de proyectos conjuntos de investigación entre el país donante y el receptor y la transferencia de tecnologías (Gómez; Sanahuja, 1999: 29-31).



### **2.3. LA COOPERACION BRITANICA (DFID)**

El Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional (DFID), es el Ministerio del Reino Unido, responsable de la promoción del desarrollo y la eliminación de la pobreza. Existe desde 1961 bajo diferentes denominaciones y desde sus inicios buscó ayudar a los países pobres a través del desarrollo económico

Fue fortalecido el año 1997 y su presupuesto fue incrementado notoriamente, convirtiéndose en un Ministerio de Estado y dejando en ese año de depender del Ministerio de Relaciones Exteriores, como había sucedido hasta ese momento.

Su política está establecida en el Documento de la Política para el Desarrollo Internacional (White Paper) y en el White Paper I, II y III que realizan ajustes a sus predecesores respectivamente. El enfoque principal muestra un compromiso hacia la meta internacional acordada para reducir hasta el año 2015 en 50%, la población que vive en extrema pobreza, junto a las metas asociadas que incluyen la provisión de asistencia de salud básica y el acceso universal a la educación primaria.

El DFID trabaja comprometido con las metas internacionales y con el sector empresarial, la sociedad civil y la comunidad, en procesos que lleven a eliminar la pobreza. Así mismo trabaja con instituciones multilaterales incluyendo el Banco Mundial, las Agencias de las Naciones Unidas y la Comisión Europea. La mayor parte de su cooperación está concentrada en los países más pobres de Asia y África Subsahariana, sin

embargo, al momento de este estudio, también estaba presente en los países más pobres de América y Europa Oriental y Central.

Durante muchos años el DFID viene trabajando en Bolivia a través de un Programa País y otro financiado centralmente. En el Programa País se pueden destacar proyectos en salud, desarrollo rural, recursos naturales, ayuda a pequeños productores, programas de investigación de estrategias de medios de vida rural, gobernabilidad y participación ciudadana. Entre las áreas financiadas de manera central se puede citar a: Fondos de la sociedad civil, recursos naturales, desarrollo social, emergencias y desastres.

A partir de marzo de 2005 la oficina de DFID en Bolivia fue convertida en DFID- Unidad Andina, eso quiere decir que debía atender a todos los países que conforman esa región, con énfasis en Bolivia, Perú y Colombia. Se elaboró el Plan de Apoyo Regional (RAP) para América Latina 2004 – 2007 que establecía la forma en la que el DFID pretendía trabajar con sus socios para ayudar a reducir la pobreza en América Latina. El RAP consideraba contribuciones directas a organizaciones multilaterales como el Banco Interamericano (BID), Banco Mundial (BM), Comisión Europea (CE) y Naciones Unidas (NNUU), un programa bilateral y apoyo financiero a través de ONGs internacionales.

### **CAPITULO III PROCESO DEL ESTUDIO DE CASO**

## **3.1. COYUNTURA GENERAL EN BOLIVIA**

### **3.1.1. Contexto normativo**

La implementación del Decreto Supremo No 21064 en agosto de 1985, marca el inicio de grandes cambios en la economía boliviana, terminando el Estado intervencionista hacia una economía de libre mercado con la aplicación de leyes y normas que garantizaban la estabilidad económica y el cumplimiento de sus reformas.

Este conjunto de leyes y normas se llamó reformas de primera generación y estaba compuesto por la Ley de Reforma Tributaria N° 843, el DS N° 22407 orientado a la estabilidad económica y la promoción del crecimiento económico, la Ley de Privatización N° 1330 y la Ley de Exportaciones N° 1489, entre las mas importantes.

A partir de 1994, se inician las reformas de segunda generación que incluía leyes tales como la Ley de Participación Popular N° 1551, la Ley de Descentralización Administrativa N° 1654, la Ley de Capitalización N° 1544, la Ley de Seguro Universal materno infantil N° 2426, la ley de Reforma de Pensiones N° 1732 y la Ley de Dialogo Nacional N° 2235.

Dentro del periodo de estudio es importante detallar el contenido de algunas de estas leyes que fueron relevantes en la definición de las acciones de la Cooperación Británica (DFID).

**a) Ley de Participación Popular (LPP):**

Promulgada el 20 de abril de 1994, esta Ley amplía competencias y transfiere recursos en favor de los Gobiernos Municipales, así como la infraestructura física de la educación, salud y deportes, caminos vecinales y micro riego, con la obligación de administrarlas, mantenerlas y renovarlas. Sus aspectos más importantes fueron:

- Se constituyó la coparticipación tributaria, entendida como la transferencia de recursos a los Gobiernos Municipales.
- Se determinó la distribución de la coparticipación tributaria a las Municipalidades en función al número de habitantes de cada jurisdicción municipal.
- Se definió y clasificó los ingresos nacionales, departamentales y municipales.
- Se creó el Fondo de Compensación Departamental, en favor de los departamentos que se encontraban por debajo del promedio nacional de regalías departamentales por habitante.

**b) Ley de Descentralización Administrativa:**

Promulgada el 28 de Julio de 1995, dispuso la transferencia y delegación de atribuciones de carácter técnico- administrativo ni privativas del Poder Ejecutivo a nivel nacional, a niveles departamentales (Prefecturas), estableciendo un nuevo régimen de recursos económicos y financieros departamentales.

Los principales recursos de dominio y uso departamental eran las regalías departamentales y los recursos del Fondo de Compensación Departamental. El 25% de la recaudación efectiva del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus derivados, y finalmente recursos propios provenientes de la prestación de servicios o enajenación de bienes.

**c) Reformas a la CPE:**

El 6 de febrero de 1995 se promulga la Ley N° 1615 de Reformas a la Constitución Política del Estado. Los cambios que se incorporan son relevantes para el presente estudio y entre los más destacados se puede citar:

- Reconocimiento de la República multiétnica y pluricultural
- Elección de Prefectos por votación directa
- Creación del Defensor del Pueblo
- Creación del Consejo de la Judicatura
- Creación del Tribunal Constitucional
- Establecimiento de la duración de cinco años para los periodos presidenciales y municipales

**d) Los pilares del plan del gobierno 1997-2002**

Los pilares del plan de gobierno 1997-2002 y luego del Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES) fueron:

- **Oportunidad**, cuyo ejes o núcleos estratégicos se definieron como el potenciamiento/ transformación productiva (introduce el concepto de cadenas productivas, alianzas estratégicas y compras estatales, etc.) y la gestión ambiental (calidad ambiental, gestión de los recursos naturales)
- **Equidad**, con el núcleo estratégico del desarrollo humano (formación y salud integral, educación primaria, hábitat digno, educación y formación técnica, capacitación laboral empresarial).
- **Institucionalidad**, cuyo núcleo se consideró como el perfeccionamiento y profundización de la democracia (descentralización administrativa y participación popular, gestión y control social, seguridad jurídica, lucha contra la corrupción, democratización del sistema político).
- **Dignidad**, con el eje de “Bolivia libre de Narcotráfico” (políticas de: desarrollo alternativo, prevención y rehabilitación, reducción y erradicación de cultivos excedentarios, interdicción).

**e) La Estrategia Boliviana de reducción de la Pobreza (EBRP) y la Ley del Diálogo Nacional (LDN)**

El diseño y la formulación de la EBRP fue producto de un amplio proceso participativo de los sectores de la sociedad boliviana que fue promovido tanto por la Iglesia Católica con el Foro Jubileo 2000 (perdón de penas y deudas) como por el gobierno de Bolivia con el apoyo de la Cooperación Internacional a través del segundo Diálogo Nacional 2000. Este último en el marco de la negociación y

condonación de la deuda externa (Países Pobres Altamente Endeudados, HIPC, por sus siglas en inglés). La consulta fue una condición para acceder al HIPC II. Las iniciales expectativas generadas en el Diálogo I se vieron frustradas por la falta de voluntad y liderazgo político y continuidad, así como por la ausencia de los mecanismos para su implementación.

El Diálogo II y sus resultados también generaron elevadas expectativas, principalmente en los niveles locales municipales. El diálogo y la EBRP fueron institucionalizados a través de la Ley N° 2235 del Diálogo Nacional (LDN), de fecha 31 de Julio de 2001.

La EBRP era resultado de un proceso participativo que pretendía constituirse en el principal referente para la inversión pública de los próximos años, priorizando el nivel municipal para enfrentar la pobreza y para fortalecer las capacidades locales. Con la LDN se institucionalizaba este proceso y el control social y se definían los mecanismos y procedimientos de la asignación de los recursos para los municipios, fortaleciendo y ampliando las transferencias municipales en el marco de la Política Nacional de Compensación (PNC) y la Ley de Participación Popular (LPP).

### **3.1.2. Escenario político y social del periodo**

“En 1997, un nuevo gobierno democrático asumió la conducción del país, esta vez bajo la presidencia del Gral. Hugo Banzer Suárez (1997-2001), quien no pudo concluir su período constitucional por una enfermedad terminal y delegó a su Vicepresidente, Jorge Quiroga Ramírez, la Presidencia de la República para que asumiera la continuidad de su



mandato (2001-2002). Banzer conformó una amplia coalición política de ocho partidos denominada “mega coalición”, bajo un discurso orientado a la recuperación del Capitalismo de Estado, pero que, en los hechos, mantuvo la tendencia del libre mercado y las privatizaciones de las empresas estatales. El reparto de los cargos públicos entre las fuerzas políticas de la coalición (“cuoteo político”), la corrupción, la generación de expectativas y compromisos respecto a las demandas sociales dieron paso a un proceso de erosión de la institucionalidad y pérdida de credibilidad del sistema político en el país.

En 1999, Bolivia también sufrió –por factores externos e internos– el inicio de un período de crisis económica. La economía nacional disminuyó su ritmo de crecimiento. La tasa de crecimiento promedio anual del Producto Interno Bruto (PIB) para el período 1999-2001 tan sólo alcanzó a 1,4%. Entre otros factores, cayeron los precios de los productos de exportación, aspecto que afectó el desempeño de los sectores minero, agrícola e industrial; se incrementó en el mercado interno la oferta de productos extranjeros a precios menores que los nacionales; cayó la inversión en la construcción privada y obras públicas lo que generó una fuerte contracción en el sector. Se produjo un incremento en el déficit fiscal. Los ingresos fiscales no alcanzaron los niveles presupuestados, especialmente por las continuas caídas en las recaudaciones (renta interna y aduana), debido a la contracción de la demanda agregada. El déficit se trató de cubrir con los recursos de fuente interna provenientes de la emisión de bonos y letras del tesoro (deuda interna)” GTZ (2009).

En el año 2000 estallaron varios conflictos sociales en Bolivia con demandas nacionales provenientes de los indígenas, los campesinos, cocaleros, maestros, policía y otros sectores de expresión más regional.

La policía por sí sola, resultó insuficiente para dar tranquilidad al Gobierno. Las protestas urbanas y los bloqueos de caminos en los sectores rurales, llevó al Poder Ejecutivo a estudiar la situación del país con el Alto Mando Militar. Existían dos problemas fundamentales que demandaban una pronta solución: los bloqueos protagonizados por los indígenas del altiplano y los cocaleros del Chapare. Las otras protestas sectoriales no fueron consideradas de importancia, en ese momento. Después de veintiún días de conflicto, el Ejecutivo firmó un convenio de pacificación con el dirigente aimara Felipe Quispe, conocido como el "Mallku", máximo de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB). Los cocaleros, por su parte, liderados por Evo Morales, exigían el cese de la erradicación y su derecho a plantar un "cato" de coca (160 m<sup>2</sup>). La posición del Gobierno fue clara: en el trópico cochabambino no debía haber ni un centímetro cuadrado de coca el año 2001, insistiendo de esta manera en el llamado "Plan Coca-Cero".

También en el año 2000 se produce la llamada "guerra del agua" en Cochabamba y los grandes bloqueos campesinos en Chapare y el altiplano central. La "guerra del agua" puso en vitrina, después de muchos años, la fuerza de los movimientos sociales. Mientras en Europa, Estados Unidos, y otros países industrializados aparecía el movimiento antiglobalización como una expresión inicial contra las llamadas políticas "neoliberales", los campesinos bolivianos protagonizaban la movilización más enérgica contra estas políticas.

En el año 2002 asumió la presidencia Gonzalo Sanchez de Lozada quien ya había sido Presidente cinco años antes y si bien ganó las elecciones, tuvo que pactar en el congreso con varios partidos políticos para acceder a la primera magistratura. Existía una gran resistencia al nuevo Presidente

ya que, a pesar de haber implementado medidas sociales en su primer gobierno, era sobre todo recordado por la “capitalización” de las empresas estatales más importantes, que era recordada más como una enajenación de las empresas del Estado.

La conflictividad sectorial y las reivindicaciones de indígenas, campesinos, pobres urbanos y trabajadores fueron en progresivo aumento. En febrero de 2003 el Gobierno del entonces presidente Gonzalo Sánchez de Lozada anunció un impuesto entre el 4.2% y el 12.5% sobre los salarios. La explosión social logró paralizar La Paz y El Alto, en el movimiento que resistía el "impuestazo", dejando como saldo 33 muertos y 210 heridos. Sánchez de Lozada dio un paso atrás y desistió de la medida. En ese marco se produjo un enfrentamiento entre policías y militares por demandas internas y conflictos institucionales antiguos.

En octubre de 2003 se produjo la "Guerra del Gas" debido a la intención del Gobierno de comercializar y vender gas a Chile. La llamada “agenda de octubre” comprendía también la nacionalización de los hidrocarburos y la realización de una Asamblea Constituyente. A partir de una revuelta popular en la ciudad de El Alto, llegaron hasta La Paz cocaleros, campesinos y mineros de todo el país junto a sus sindicatos y federaciones. Las zonas amazónicas del oriente del país estuvieron incomunicadas por cerca de un mes con el occidente del país. El ejército salió a las calles dejando como saldo más de 60 muertos y 400 heridos. Sánchez de Lozada renunció, por presión del pueblo y de un sector de los medios de comunicación.

Después de Sanchez de Lozada asumieron la presidencia Carlos Mesa y luego Eduardo Rodríguez Veltze por periodos cortos. Ambos gobiernos

estuvieron marcados por la falta de apoyo de los partidos políticos y por la continuación de los conflictos sociales a los que se sumaron la resistencia de los departamentos del oriente y sur del país.

Hasta el 2000 los conflictos sociales habían sido reivindicativos de las demandas de sus sectores, a partir de ese año se hace un cuestionamiento profundo de las instituciones y los procesos democráticos del país. Los grupos sociales comienzan a demandar del estado beneficios para la población civil, y pone en tela de juicio la manera como el Estado administró los recursos del país.

Las movilizaciones también generaron un cambio fundamental, los antiguos sindicatos pasaron a formar las coordinadoras, que eran núcleos de diferentes ocupaciones y clases sociales, que se movilizan bajo una misma causa.

### **3.2. SITUACIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN BOLIVIA**

Bolivia fue conocida por el nivel de asistencia externa que recibía y por la permanente mejora en la coordinación de los donantes que la apoyaban. En el 2002 Bolivia recibía U\$482 millones de ayuda bilateral y U\$198 millones de ayuda multilateral, esto equivalía al 9% del PIB. Si bien estos niveles de ayuda permitían mantener los niveles de gastos sociales para enfrentar los shocks económicos la hacían también altamente dependiente. Un tercio de la inversión pública y posiblemente más del 90% de la inversión social era financiado por recursos de cooperación externa.

Los recursos externos han sido la principal fuente de financiamiento para encarar los proyectos relacionados al desarrollo socio-económico de Bolivia en el periodo de análisis. En el año 2003, los compromisos acumulados de financiamiento ascendían a U\$4,680 millones de los cuales el 35% era de donaciones y un 65% de créditos y según su fuente, el 57.4% correspondía a agencias multilaterales, 39.4% a bilaterales y 3.1% al sistema de Naciones Unidas.

En el mismo año 2003, del total de la inversión pública (U\$500 millones), 49% había sido destinada al gobierno central, 19% a municipios y 18% a prefecturas. Del total de la inversión pública de ese año, el 36% había sido financiado con recursos internos y el 64% con recursos externos, lo cual demuestra el alto grado de dependencia del financiamiento externo que existía en ese momento.

La buena reputación de Bolivia en la coordinación de ayuda con donantes se basaba en la experiencia del “Primer Dialogo Nacional” que realizó el gobierno con la sociedad civil en 1997. En 1999 se diseñó el “Nuevo marco de Relacionamiento” que marcaba las pautas para la coordinación de la ayuda externa, existía un permanente dialogo entre el gobierno y los donantes, organizado en mesas de trabajo por grupos y subgrupos. Un segundo dialogo nacional se llevó a cabo en 2000 cuyo resultado fue la “Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza” que fue durante un tiempo vista como un modelo en la comunidad internacional. La combinación de todos elementos hizo que Bolivia sea vista como un contexto favorable para la coordinación de donantes.

Sin embargo, después de esos pasos acertados, le siguieron una serie de decepciones. A pesar de algunas iniciativas hacia la armonización la cooperación internacional se mantuvo fragmentada y desordenada.

Durante este periodo en que el gobierno de Bolivia intentó que toda la cooperación internacional coordine la priorización de temas se utilizaron dos conceptos que es importante especificarlos y que fueron acordados en la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo:

- **Alineación:** Los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios. Los donantes se alinean con las estrategias de los socios. Los donantes se comprometen a: basar su apoyo global en las estrategias de desarrollo nacional de los socios y revisiones periódicas del progreso constatado en la puesta en práctica de estas estrategias.
- **Armonización:** Las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces. Los donantes implementan disposiciones comunes y simplifican procedimientos. Los donantes se comprometen a: aplicar, donde sea posible, disposiciones comunes a escala nacional para planificar, financiar, desembolsar, supervisar, evaluar e informar el gobierno sobre las actividades de los donantes y los flujos de ayuda y a trabajar juntos para reducir el número de misiones de campo y de análisis de diagnóstico duplicadas y separadas promoviendo el adiestramiento conjunto para compartir las lecciones aprendidas y construir una comunidad de prácticas.

### **3.3. EL PROGRAMA DEL DFID EN BOLIVIA EN EL PERIODO DE ESTUDIO**

#### **3.3.1. El contexto de la ayuda de DFID en Bolivia**

DFID entendió el contexto político, social y económico de Bolivia durante el periodo de análisis como difícil y de permanente cambio, con inestabilidad política y con mucha actividad social, lo cual produjo un decaimiento en el crecimiento económico y el crecimiento en los niveles de pobreza y una situación fiscal muy precaria.

DFID entendía que trabajaba en un país que era el más pobre en Sudamérica, uno de los que tenía mayor desigualdad en el mundo, con niveles de inestabilidad política y social crecientes, con una economía muy vulnerable a los shocks externos y con un equilibrio fiscal muy precario.

De manera adicional a los rápidos cambios que iban sucediendo en Bolivia, también sucedían cambios dentro del mismo DFID. Estos cambios eran de tres tipos: cambios corporativos, cambios en la estrategia regional para Latinoamérica y cambios obligados por los recortes en el presupuesto para la ayuda a países de ingreso medio (MIC).

Los cambios empezaron en DFID en 1997 y se mantuvieron hasta el 2000. Hubo un permanente proceso de cambios en políticas, estrategias y sistemas. El Segundo “Libro Blanco sobre desarrollo” (Second White Paper on Development) publicado en diciembre de 2000 fue seguido de una Estrategia para Países de Ingreso Medio (MIC) en noviembre de 2001. Estos y otros cambios significaron que los equipos de DFID tenían que adaptarse permanentemente a cambios en las prioridades y

procedimientos. Aunque el programa de Bolivia estaba de alguna manera aislado dada su posición periférica, también fue afectado y tuvo que acomodarse a todos estos cambios.

**Cuadro N°1**  
**Cuadro de cambios en DFID - Bolivia**

<b>Año</b>	<b>Características</b>
<b>1998 y antes</b>	Country Strategy Paper (CSP)-Documento de Estrategia País Áreas: Recursos Naturales, Entornos rurales, Medio ambiente y Salud
<b>1999</b>	Se inicia el cambio de proyectos hacia programas
<b>2000</b>	Mini Policy and resource Plan (PARP) 2000/2001 Aumento en el perfil de DFID en Bolivia debido a mejoras en el personal internacional
<b>2001</b>	Mini Policy and resource Plan (PARP) 2001/2002 Se consolida en enfoque de Programa
<b>2002</b>	Country Strategy Paper (CSP)-Documento de Estrategia País. Octubre 2002 Áreas: Derechos, Crecimiento para los pobres, Gobernabilidad para los pobres
<b>2003</b>	Momento crítico en lo interno (nueva política para países MIC y cambios en personal) y externo (entorno país convulsionado)
<b>2004</b>	Plan Anual 2004/05. Recortes en MICs. Restructuraciones internas

Fuente: DFID

La política de DFID para Latinoamérica no ha sido ni clara ni constante. Hasta el 2004 no existió una estrategia específica. El trabajo se basó en un marco de política que fue aprobado por el Ministerio de Estado en agosto de 2000, el cual identificaba tres prioridades: crecimiento sostenible a favor de los pobres, equidad e inclusión social y gobernabilidad en favor de los pobres. Fue la Estrategia para países de ingreso medio que intentó aclarar el trabajo en Bolivia, aunque al final, sin mayor éxito. La ayuda de DFID a Sudamérica fue disminuyendo



porcentualmente respecto al total de la ayuda bilateral a los demás países. En el periodo 1997/8 a 2003/4 disminuyó de 2.1% al 1% es decir a menos de la mitad.

**Cuadro N°2**  
**Presupuesto de cooperación DFID - Bolivia**  
**(Expresado en miles de libras esterlinas)**

<b>Instrumento utilizado</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
<b>Country Strategy Paper 1998 (CSP)- Documento de Estrategia País</b>	4.100	3.730	4.500	6.000					
<b>Country Strategy Paper 2002 (CSP)- Documento de Estrategia País</b>					10.094	7.000	7.000		
<b>Países de Ingreso Medio</b>									
<b>Apoyo Regional</b>							8.250	6.000	5.530
<b>Posterior a Ajustes en Países de Ingreso Medio</b>							8.250	4.900	1.500
<b>TOTAL</b>	<b>6.097</b>	<b>5.728</b>	<b>6.499</b>	<b>8.000</b>	<b>12.095</b>	<b>9.002</b>	<b>25.503</b>	<b>12.904</b>	<b>9.035</b>

Fuente: DFID

En el 2004 se elaboró el Plan de Apoyo Regional (RAP) para América Latina 2004 – 2007 tomando el enfoque de trabajar menos en países individualmente y mas regionalmente. El propósito del RAP era aumentar el impacto de la comunidad internacional en la lucha contra la pobreza priorizando la intervención a través del Banco Interamericano (BID) y el Banco Mundial (BM).

El DFID ejecutó £300 millones a través de contribuciones multilaterales, £41 millones mediante programas bilaterales y £23 millones a través de otros fondos bilaterales en el período 2004-2007.

Las áreas priorizadas por el DFID, en su RAP fueron: a) Mejorar el acceso a mercados y al comercio internacional y b) Hacer que la gestión del sector público y los sistemas políticos sean responsables, transparentes y sensibles hacia la población pobre.

### **3.3.2. La evolución de la estrategia de DFID**

El trabajo de DFID durante el periodo de estudio puede dividirse en tres momentos. El primero definido en el “Country Strategy Paper CSP” (Documento de Estrategia País) que estaba orientado en tener un real impacto en medios de vida de gente pobre en dos áreas relevantes: mejorar los entornos rurales y mejorar las condiciones de salud para la gente pobre. El instrumento principal que se utilizaba eran los proyectos individuales que eran focalizados geográficamente.

El año 2000 hubo un gran cambio en el trabajo de DFID en Bolivia, impulsado por un gerenciamiento más agresivo, lo que llevó a establecer una oficina separada de la Embajada Británica. Se consideró que la Estrategia País estaba fuera de momento y no reflejaba las prioridades de DFID en Latinoamérica. Aunque el objetivo general se mantuvo la forma de trabajo cambio radicalmente. El objetivo de medio término era desplegar los recursos humanos y financieros a las oficinas país. Fue entonces que surgieron las cooperaciones técnicas a proyectos sectoriales de manera compartida con una gama de actores estratégicos como el gobierno y contrapartes de la sociedad civil y de los donantes.

El 2002 fue una continuación y consolidación del enfoque anterior, pero fue interrumpido por dos cambios significativos, uno interno y otro externo. El interno estuvo relacionado a cambios en quien dirigía el programa país y otros cambios en el personal. En lo externo, las elecciones generales en Bolivia a mediados de 2002 generaron un gobierno de coalición menos proclive a recibir apoyo de donantes bilaterales y todo el entorno político y social se fue complicando aun más con marchas y protestas que terminaron en un cambio hacia un gobierno sin el apoyo de los partidos políticos.

El periodo que siguió a los recortes en los MIC fue de mucha incertidumbre y dificultades para la oficina de DFID y para sus contrapartes. La reducción de presupuesto significaba también redimensionamientos y recortes en los proyectos y en el personal que además ya se encontraba afectado por la falta de claridad en la estrategia.

A partir del 2004 se fue dando la transición del programa país en Bolivia al RAP, enfatizando el trabajo a través del Banco Interamericano (BID) y el Banco Mundial (BM), promoviendo la armonización del trabajo de los donantes y proveyendo un análisis regional y compartiendo en la región las lecciones aprendidas anteriormente.

### **3.3.3. Portafolio de actividades**

La intención original de la estrategia desde el 2001 hacia adelante fue que DFID tendría un trabajo con dos componentes (Crecimiento en favor de las personas pobres y gobernabilidad) con el enfoque de derechos con una perspectiva transversal. Sin embargo, en el 2002 se decidió que la

inclusión social sería un componente separado con sus propios resultados, actividades y presupuesto. En consecuencia, el programa terminó con cinco componentes, cada uno con sus propios resultados ligados a resultados y actividades, respectivamente:

- a) Componente 1: Inclusión Social
- b) Componente 2: Crecimiento en favor de las personas pobres
- c) Componente 3: Gobernabilidad en favor de las personas pobres
- d) Componente 4: Monitoreo y Evaluación de la EBRP y de la Estrategia País
- e) Componente 5: Recursos Humanos

Un rango de varios instrumentos de desarrollo fue utilizado en cada componente de la Estrategia País:

- a) Programas y proyectos cofinanciados y con canasta de donantes. La canasta de fondos eran contribuciones de varios donantes controlados por uno solo de los miembros.
- b) Apoyo presupuestario, que era el apoyo presupuestario directo que se daba al gobierno.
- c) Relacionamiento directo de los asesores de cada oficina país.
- d) Proyectos de pequeña escala financiados a través de los SIFs (Strategic Impact Fund). Los SIF eran pequeños fondos de alrededor de £350,000 por año que eran manejados directamente en la oficina país y que permitían contribuir de manera flexible y oportuna a construir relaciones y conocimiento en áreas estrategias de política relacionadas con las prioridades de DFID.

Con excepción del apoyo presupuestario, todos los demás instrumentos estaban disponibles para apoyar iniciativas del gobierno y la sociedad civil.

### **3.3.4. Programas y proyectos implementados por DFID Bolivia en el periodo**

A continuación, se detallan los principales programas y proyectos ejecutados por DFID en el periodo de estudio.

#### **3.3.4.1 Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria (SENASAG)**

Se realizó a través del apoyo a la Unidad de Vigilancia Epidemiológica y Control de Enfermedades (UNIVEP). Este programa tuvo dos componentes: a) desarrollar la capacidad institucional de UNIVEP para que asesore y ayude a los productores en la formulación de nuevas estrategias rentables de salud animal, promoviendo el desarrollo del propietario del minifundio y contribuyendo al uso sustentable de los sistemas de producción del ganado; b) establecer una Unidad de Epidemiología Veterinaria Nacional con metodologías y políticas para el trabajo a largo plazo. El programa fue cofinanciado con el BID y la contraparte nacional. Fue ejecutado entre marzo 1997 y diciembre 2006 con un presupuesto de alrededor de 3.8 millones de dólares.

En el marco del programa de DFID, se apoyó a esta Unidad en el desarrollo de infraestructura y el entrenamiento de personal. Posteriormente en 2002, el Gobierno de Bolivia planteó la creación del SENASAG en el marco del Programa de Servicios Agropecuarios (PSA) y

DFID, al finalizar el apoyo a UNIVEP, decidió transferir los recursos remanentes para apoyar la conformación de SENASAG.

Con UNIVEP se lograron avances importantes en el seguimiento y supervisión de enfermedades, llegando a controlar procesos epidemiológicos y declarando algunas regiones como Pando, Oruro y partes de Santa Cruz como oficialmente libres de fiebre aftosa. Estos logros aportaron significativamente en la credibilidad internacional de la Unidad. Como efecto final se logró un impacto en la capacidad de Bolivia para exportar el ganado vivo a Bolivia.

Los resultados con SENASAG fueron consultorías dirigidas al rediseño de la estructura institucional” a) Diagnóstico institucional de los componentes orgánicos y funcionales del SENASAG, b) Diagnóstico del procedimiento del SENASAG, c) Plan de acción para la desconcentración, estructura y procedimental del SENASAG, d) Diseño del modelo organizacional del SENASAG, e) Sistema de tarifas del SENASG y varios otros.

#### **3.3.4.2. Defensoría del Pueblo**

DFID contribuyó en el financiamiento del Primer Plan Estratégico Quinquenal del Defensor del Pueblo (2001-2006), alentando a esta instancia a abordar los derechos económicos y sociales, así como derechos políticos y civiles.

El Tesoro General de la Nación aportó con un porcentaje e alrededor del 40% del total del presupuesto del Defensor del Pueblo. Por su parte, diez donantes (DFID, ASDI, Dinamarca, COSUDE, Canadá, Bélgica, Holanda,

GTZ, PNUD y AOS) consolidaron una canasta de fondos que aportó el 60% restante.

DFID contribuyó a la Defensoría del Pueblo desde sus inicios en 2001 y hasta el 2006 por un monto total de aproximadamente 1.4 millones de dólares.

#### **3.3.4.3. Abrir Salud**

El gobierno de Bolivia solicitó a DFID apoyar las reformas del sector salud, incidiendo en desarrollar un modelo de Salud Familiar y Comunitaria (SFC) e implementarlo en forma piloto en algunas redes de salud. La iniciativa tenía el propósito de desarrollar un sistema nacional de SFC para Bolivia construido a partir de las mejores prácticas ensayadas en las experiencias piloto. El resultado final sería la implementación de un sistema eficaz de Atención Primaria de Salud en Bolivia.

El proyecto Abrir Salud comenzó sus actividades en marzo de 2000, trazándose los siguientes objetivos:

- a) Desarrollar la atención primaria de salud a través del modelo de Salud Familiar y Comunitaria implementado en el distrito de Challapata.
- b) Ayudar al Ministerio de Salud a desarrollar políticas nacionales que apoyen la atención primaria de salud.
- c) Contribuir en el proceso de integración funcional entre el sistema de las Cajas de Salud y el sistema del Ministerio a nivel nacional.
- d) Fortalecer la capacidad de contratar servicios de salud costo-efectivos de alta calidad.

El modelo de Salud Familiar y Comunitaria buscó aumentar coberturas, especialmente de la población pobre que vive en el área rural, Al mejorar la calidad de servicio, se esperaba que los sectores de bajos ingresos que actualmente no utilizan los servicios de salud, acudan y tengan acceso a la atención primaria y preventiva ofrecida a través de este modelo. También buscó la integración del personal de salud en las comunidades, para promover un sentido de responsabilidad y aumentar la demanda de servicios de salud. Estuvo basado en servicios de atención primaria en salud con participación comunitaria en la planificación e implementación para mejorar los servicios de salud en términos de eficiencia, eficacia, equidad y capacidad de responder a las necesidades de la comunidad.

En 2001 y 2002, el proyecto ABRIR Salud apoyó el diseño y validación del primer manual de acreditación de redes de servicios de salud. El 2004 trabajó con los instrumentos validados. Como resultado de este proceso, logró la certificación de más del 60% de los establecimientos de la Red Azanake (Mancomunidad de 5 municipios con el 70% de población indígena).

Se apoyó la implementación del hospital de segundo nivel en Challapata, que sirve de referencia a los 21 establecimientos de salud de primer nivel de la Red. Se gestionó la dotación de médicos especialistas y se proporcionó el instrumental quirúrgico necesario.

Adicionalmente, en el área de salud, DFID también trabajó en Bolivia el proyecto de Enfermedades transmisibles y Suplementos contraceptivos.



#### **3.3.4.4. Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria (SIBTA)**

Se realizó un aporte de 8 millones de dólares a través de una canasta de fondos denominada “Fondo Común de Apoyo al SIBTA (FOCAS)”. El propósito de este programa fue reducir la pobreza rural mejorando los ingresos y la inseguridad alimentaria de la población. El aporte a este programa por parte de DFID fue complementario al de otros donantes como Alemania, Dinamarca, Estados Unidos de América, Japón, Países Bajos y Suiza, además del BID. El programa se implementó del 2002 al 2007.

En general el SIBTA produjo resultados positivos en el incremento de la productividad y competitividad, en un mayor acceso de los productores a los mercados, en el fortalecimiento de las bases de un mercado de innovación tecnológica y en la mejora de los ingresos de los productores beneficiarios. No obstante, también fue evidente que su trabajo fue realizado sobre un segmento de productores reducido y no directamente caracterizado como “productores pobres”.

SIBTA financió 264 proyectos de innovación tecnológica aplicada, beneficiando a 84,117 familias. Se comprometieron 23 millones de dólares en proyectos y se reportó un incremento de 88% en el ingreso de los productores involucrados. Se implementaron cinco proyectos de innovación estratégicos en la cadena de quinua, optimización en cadenas en los valles, manejo de los suelos en zonas integradas y de expansión, cadena de maíz y manejo de agua y monte, beneficiándose a 44 municipios y siete departamentos por un total de 3 millones de dólares.

En febrero de 2004. DFID en coordinación con el gobierno de Bolivia, implemento el programa facilitando la Innovación Tecnológica (FIT). Esta iniciativa, fue coordinada también con la oficina DFID de Londres y se desarrolló de manera complementaria al Programa de Apoyo al SIBTA. Tuvo como objetivo mejorar las estrategias de sustento de la población pobre de Bolivia mejorando el acceso y ampliando el uso de los nuevos conocimientos para el manejo sostenible de recursos naturales.

El FIT desarrolló un conjunto de proyectos de investigación-acción, aportando con conocimientos y metodologías sobre redes de información, metodologías de medición de impacto en la población pobre, metodologías y formas de transferencia tecnológica a partir de gestores de conocimiento, metodologías para proyectos de innovación guiados por la demanda, innovación tecnológica en cadenas productivas, fortalecimiento del mercado de innovación tecnológica, sistemas de información y de comunicación tecnológica, agropecuaria y forestal, participación e involucramiento del sector privado en el SIBTA y participación de los Centros Internacionales de Investigación en investigación tecnológica en Bolivia.

#### **3.3.4.5. “Haciendo que los mercados funcionen para la población pobre”**

Tuvo una plataforma de trabajo compartido para actores del sector público a través del Sistema Boliviano de Competitividad y Productividad (SBPC) y de la Unidad de Productividad y Competitividad (UPC); actores de la sociedad civil como el Comité de Enlace de Pequeños Productores y un operador que fue la Asociación Boliviana para el Desarrollo Rural (PRORURAL) de financiamiento, cuyo propósito fue probar el mecanismos

de financiación y determinar los factores necesarios para desarrollar un contexto facilitador (clima de negocios e inversiones) para la participación de los actores económicos pobres en la economía de mercado. Este programa se ejecutó entre el 2002 y 2007 por un monto total de 3 millones de dólares.

Esta intervención fue concebida como un apoyo efectivo al desarrollo de agendas estratégicas de actores del sector público y de la sociedad civil relacionados con actores económicos pobres, orientados a generar las condiciones necesarias para una mayor integración de la población pobre económicamente excluida en la dinámica del mercado en Bolivia. El enfoque de largo plazo de la intervención se instrumentó a partir del apoyo a actores involucrados en el ámbito de políticas, normativa, institucionalidad y mecanismos que posibilitan la participación de actores económicos pobres en las dinámicas del mercado.

En el componente SBPC se alcanzaron resultados tales como a) el efectivo posicionamiento de la agenda de competitividad entre actores públicos y privados, b) la definición como política pública, de cadenas productivas priorizadas, con base en sectores agropecuarios con alto componente rural, c) la consolidación del SBPC, luego de un período de debilitamiento institucional y d) el establecimiento de un escenario público y privado adecuado para la discusión de estrategias de desarrollo productivo al nivel departamental/urbano con proyecciones de llegada al nivel municipal/ rural.

En el componente de Comité de Enlace y con el objetivo de garantizar la sostenibilidad de los logros alcanzados en el proceso de Dialogo 2000, la EBRP y la Ley del Dialogo Nacional, se evidenciaron resultados tales,

como a) El posicionamiento del Comité de Enlace con su agenda estratégica, visibilizándose en instancias del gobierno nacional y departamentales, así como en la cooperación internacional y el sector privado, b) la inclusión de la variable productiva en la Ley del Dialogo, el reconocimiento de los pequeños productores como agentes ejecutores de la EBRP, la reglamentación de la “tarjeta empresarial” y la implementación del “compro boliviano” y c) su participación en la constitución del Directorio Nacional del Dialogo Nacional y el Mecanismo de Control Social.

PRORURAL incorporó un “mini laboratorio”, que actuó a través de un modelo de desarrollo de asociaciones de negocios entre pequeños productores basados en procesos orientados al mercado. PRORURAL definió las áreas de mercado y las iniciativas de negocio, el Comité de Enlace proporcionó la base de datos de unidades productivas y la UPC proporcionó información sobre municipios potenciales donde las actividades de negocios presentaban condiciones de éxito y efecto multiplicador. Se cofinanciaron siete operaciones a nivel nacional, lo cual permitió a los productores alcanzar buenos acabados en cantidades apropiadas y a tiempo.

#### **3.3.4.6. Apoyo en la lucha contra la pobreza**

DFID participó activamente con la comunidad internacional trabajando de manera conjunta con el Estado y la sociedad para impulsar y avanzar en los procesos de Dialogo Nacional, con el propósito de asegurar que la voz y los intereses de los pobres estén reflejados en la revisión y en los ajustes de la EBRP 2004-2007, particularmente en la materialización del Dialogo Nacional Bolivia Productiva.

DFID buscó apoyar, en forma concreta, la concertación entre los actores clave en el escenario nacional sin imponer agendas. Esta fue una característica fundamental del trabajo que pretendió lograr espacios de dialogo entre diversos actores de la sociedad civil con visiones diferentes.

La EBRP 2001-2003 sentó las bases para la lucha contra la pobreza a partir de un marco de acción general. Esta estrategia fue elaborada tomando en cuenta los resultados del Dialogo 2000, los diagnósticos de pobreza de los años 1999 y 2000, la definición de políticas en diferentes sectores y áreas transversales y la identificación de resultados susceptibles de medición en el tiempo.

El apoyo directo de DFID se canalizó a través de la Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales (UDAPE). Esta instancia tuvo a su cargo la coordinación con la cooperación internacional, la sociedad civil, y otras entidades del gobierno del proceso del dialogo, tarea que fue encarada de manera satisfactoria y requirió de una fuerte inversión de tiempo y esfuerzo. No solo se apoyó el proceso de elaboración de las EBRP, también coadyuvó a su seguimiento, tanto de la primera (2001-2003) como de la revisada (2004-2007) a través de UDAPE. De ese modo salieron a la luz pública varios documentos que forman parte del paquete de apoyo a investigaciones y análisis encargados por la cooperación cuya meta fue ayudar al gobierno a entender mejor las debilidades y fortalezas de las Estrategias. También se impulsó los documentos que contienen los mecanismos para la subscripción de los pactos productivos, sociales e institucionales entre los representantes de la sociedad civil y el gobierno nacional para desarrollar un mecanismo innovador de carácter público-privado que permita enfrentar los cuellos de botella emergentes de la debilidad del estado.

DFID también apoyo a dos instancias de la sociedad civil en este proceso. El Mecanismo Nacional de Control Social (MNCS) y el Comité de Enlace de Organizaciones de Pequeños productores (CE).

A partir de la Ley del Diálogo del año 2000 se conformó el Sistema de Control Social. El MNCS busca monitorear y coordinar la participación de la sociedad civil en el cumplimiento de lo establecido en las agendas estratégicas. DFID apoyo al MNCS para mejorar la calidad de la participación, sistematización y el seguimiento del proceso a través del acompañamiento de su plan estratégico institucional.

El CE estaba compuesto por la Federación Nacional de Cooperativas Mineras de Bolivia (FENCOMIN), la Confederación Sindical de Trabajadores Artesanos de Bolivia (CSTAB), la Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas Campesinas de Bolivia (CIOEC-B) y la Confederación Nacional de la Micro y Pequeña Empresa de Bolivia (CONAMYPE). El Comité de Enlace desarrolló una agenda estratégica tomando en cuenta las necesidades de los pequeños productores y la manera de fomentar la productividad en el Estado incluyéndolos como actores principales del desarrollo.

Otro de los actores que DFID apoyo y que jugó un papel fundamental en el Diálogo Nacional fueron los municipios a través de su organización representativa que los aglutinaba a todos: la Federación de Asociaciones Municipales (FAM), que fue también uno de los socios importantes de DFID. La FAM fue uno de los miembros más activos del Directorio del Diálogo Nacional, ayudando a aproximar posiciones contrapuestas y concertando entre el gobierno central y los movimientos sociales en una

coyuntura política difícil, de extrema fragilidad institucional y de profunda movilización social. Al final, la FAM fue contratada para realizar el proceso del dialogo municipal y el apoyo logístico a las mesas municipales.

#### **3.3.4.7. Derecho a la identidad**

DFID asumió el reto de combatir el problema de la indocumentación. Entre marzo y agosto de 2002 y en sociedad con la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI) se implemento un proyecto piloto “Hacia un proceso electoral inclusivo” con el objetivo de establecer bases de conocimiento y capacidades institucionales coordinadas para desarrollar el ejercicio de los derechos ciudadanos de la población excluida con el fin de fortalecer la democracia, en el entendido que no se limita a la coyuntura electoral. Los objetivos específicos fueron la institucionalización, la documentación, la capacitación y educación sobre derechos y obligaciones ciudadanas y la cualificación del debate político entre comunidades y candidatos uninominales. El presupuesto total fue de 600 mil dólares americanos de los cuales DFID financió dos terceras partes.

Posteriormente se implementó el proyecto “Derecho a la identidad de niños, niñas y mujeres bolivianos” durante el año 2004 y a través de UNICEF y la Corte Nacional Electoral y las nueve Cortes Departamentales Electorales. Este proyecto hizo énfasis en el pueblo guaraní y se orientó a lograr que niños y niñas hasta los 12 años cuenten con certificado de nacimiento gratuito. El presupuesto fue de 331 mil dólares de los cuales DFID financió dos terceras partes.

Una tercera iniciativa denominada “Derecho a la Identidad y Participación” se llevó a cabo entre 2004 y 2006. El objetivo era crear condiciones

favorables para la cualificación del debate político para permitir que los grupos excluidos tengan mayor participación en las agendas políticas. Fue implementado con la participación de dos socios de DFID, uno de la sociedad civil, el Consorcio para la Participación Ciudadana, y otro, del Estado, la Corte Nacional Electoral. Así mismo, en el marco de los principios de armonización, se estableció con otros donantes una canasta de fondos para implementar el proyecto, entre quienes estaban: DFID, ASDI, DANIDA y los Países Bajos.

El proyecto identificó dos temas vinculados: la falta de documentación que limitaba la participación ciudadana en los procesos políticos; y el limitado conocimiento que los ciudadanos tienen sobre sus derechos y obligaciones. Tres componentes destacaron: el de registro y provisión de documentos, el de educación ciudadana y el de fortalecimiento institucional. El DFID asumió el liderazgo de las agencias de cooperación y aportó con un presupuesto de 1.4 millones de dólares.

#### **3.3.4.8. Otros apoyos específicos**

Como parte de sus recursos SIF, DFID desembolsó cerca a 2.1 millones de dólares los cuales fueron utilizados para iniciativas puntuales que contribuían al cumplimiento de sus objetivos.

Entre los proyectos SIF ejecutado pueden citarse: apoyos a temas específicos al Diálogo Nacional, Apoyo al Plan de desconcentración de la ciudad de Santa Cruz, Policía Comunitaria en la ciudad de La Paz, Vecinos en acción en Santa Cruz, apoyo al Plan de Alivio a la Pobreza en Santa Cruz.



### **3.4. EVALUACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE DFID EN BOLIVIA**

La Estrategia de DFID fue clara, consistente y apropiada, durante la mayor parte del periodo. Fue relevante y bien alineada a las políticas y prioridades tanto de los gobiernos de Bolivia como del Reino Unido. El énfasis que se hizo en derechos y exclusión social fue muy relevante y apropiado al momento y añadió valor a la nueva dimensión de los contenidos del desarrollo. El énfasis en trabajo en conjunto y fondos complementarios con otros donantes fue correcto. La excepción estuvo dada en noviembre de 2003, cuando la estrategia no estuvo clara para los socios o inclusive para DFID mismo. Sin embargo, en general la estrategia de DFID fue bien comunicada y entendida.

A pesar de ser mas fácil entenderlo ahora que en su momento, de todas maneras, se debe cuestionar algunos aspectos de la Estrategia. La parte central de ella era apoyar la EBRP aprobada en febrero de 2001 y aceptada por los IFIs (International Financial Institutions) en junio de 2001 para el alivio de la deuda HIPC II. La oficina de DFID jugó un papel muy activo en las consultas para construir el apoyo de los donantes a esta Estrategia. Dos diálogos nacionales se llevaron a cabo para permitir la discusión de la EBRP con la sociedad civil, ambas fueron auspiciadas parcialmente por DFID, en el primero, la participación de DFID fue inclusive más importante que la del Banco Mundial.

La oficina de DFID en Bolivia estuvo acertada en apoyar la EBRP como un paraguas para toda su estrategia, en línea con sus políticas globales. Sin

embargo, los eventos posteriores mostraron que ésta era más débil de lo que se pensaba. DFID identificó los riesgos económicos, institucionales y políticos de la EBRP, pero posiblemente subestimo estos y otros aspectos. Hay que decir también que la EBRP tenía muchas áreas prioritarias y no enfocaba adecuadamente temas prioritarios como la exclusión y la pobreza. Esta claro ahora que fue una estrategia mas impulsada por los donantes que por el gobierno.

La Estrategia País de 2002 presentaba una clara y coherente visión para la audiencia externa. Sin embargo, tenía de tres distorsiones comunes. La primera era que fallaba en aprovechar los resultados obtenidos de los proyectos anteriores, que en muchos casos aun se seguían implementando. Se produjo un documento que mostraba más una visión del futuro que una guía de como manejar los proyectos existentes. Como en tantas otras estrategias existió una tendencia a calzar los viejos proyectos en la nueva estrategia en la que claramente no encajaban y en otros casos cerró otros de manera muy rápida y acelerada en lugar de considerarlos como respuestas a objetivos anteriores.

La segunda distorsión estuvo referida a la escala y amplitud de la Estrategia. DFID pretendió encarar aspectos tremendamente grandes (tal como la relación estado y sociedad) y alcanzar dos grandes resultados (incrementar ingresos y empoderar a las personas pobres) con relativamente escasos recursos financieros, un pequeño equipo de trabajo y en un país donde su perfil siempre había sido bajo. Adicionalmente asignaba esos escasos recursos en tres áreas (inclusión social, crecimiento a favor de las personas pobre y gobernabilidad).

Finalmente, la tercera distorsión fue una muy común a varios de los documentos de DFID de la época. La Estrategia era de alto nivel, pero carecía de un marco de resultados claramente establecidos y de las formas como se los iba a alcanzar. Inclusive la Estrategia de país no consideraba un periodo de tiempo establecido, aunque se infería que era hasta 2005.

### **3.4.1. Relacionamiento con otras organizaciones**

A partir del 2000, el enfoque de DFID estaba basado en mantener relaciones con individuales y con instituciones (gobierno, sociedad civil y donantes). Esto era lo que distinguía este enfoque de los anteriores. Construir relaciones, y a través de ellas políticas y dialogo programático, se convirtió en la principal actividad a lo largo del país. Entonces las preguntas que surgen son: ¿DFID desarrollo relaciones con los socios adecuados y cuan buenas llegaron a ser éstas?

El personal de DFID trabajaba duramente en construir relaciones y mantenerlas adecuadamente con un amplio y apropiado rango de gobiernos, sociedad civil y de donantes. Los socios de los gobiernos provenían de áreas de recursos naturales y salud, con los que había trabajado anteriormente. Se desarrolló una fuerte relación con el grupo de “pensamiento similar”, incluyendo Suecia, Dinamarca y los Países bajos, también con el BID y el Banco Mundial y las agencias de Naciones Unidas. Más significativo aun fue el trabajo con un amplio grupo de instituciones de la sociedad civil que tenían a varios donantes. La comunidad de cooperante reconoció que DFID fue pionero apoyando a organizaciones de la sociedad civil en un periodo crítico de conflicto y cambios políticos.

Aunque DFID se relacionó con un amplio espectro de socios, estos fueron seleccionados previamente. De todas maneras, sucedía que el elegir un socio podía afectar la relación con otros. Los estudios posteriores muestran tres críticas al respecto. La primera es que algunas de las relaciones de DFID crearon tensiones con el gobierno y eventualmente con otros donantes y otras facciones de la sociedad civil. Siempre estuvo claro para DFID que el cumplimiento de sus principios era más importante que ser popular con todos los socios.

La segunda crítica, en algún sentido opuesta a la anterior, es que DFID procuró hacer su trabajo con grupos profesionales de elite y con grupos de la sociedad civil “accesibles” y que no se relacionó directamente con grupos rurales o de trabajo que genuinamente representaban a los grupos más excluidos y más discriminados de la sociedad. Sin embargo, DFID hizo bastante en relacionarse con organizaciones de base y trabajar con ONGs “menos amistosas” a los donantes.

Y la tercera que se refería a que el hecho de tener buenas relaciones con las IFIs y USAID, DFID corrió el riesgo de disminuir su credibilidad e independencia ante algunos sectores de la sociedad y que se lo considere aliado de ellos y pierda una propia identidad en el camino.

Como un apunte también se debe citar que la relación de DFID con la Embajada Británica en Bolivia no fue siempre tan eficiente como se habría deseado. Existían buenas relaciones personales, pero diferencias prácticas en asuntos específicos a políticas de desarrollo. Con excepción de los esfuerzos comunes en áreas como la responsabilidad social

empresarial, se pudo hacer un mejor trabajo mancomunado para ampliar el impacto de las políticas de asistencia de Gran Bretaña.

### **3.4.2. Las fortalezas de DFID como un socio para el desarrollo**

De la revisión de los diferentes documentos de DFID y de las entrevistas que éstos realizaron, se describe a continuación las que se consideraron fortalezas de DFID Bolivia como un socio para el desarrollo:

- a) Claro y estratégico
- b) Muy flexible y oportuno en su apoyo
- c) Conocimiento del contexto político
- d) Proactivo, innovador y capaz de asumir riesgos
- e) Preparado para solucionar temas difíciles
- f) Franco, abierto y transparente
- g) Comprometido con la consulta, la coordinación y la armonización.
- h) Orientado a los procesos, democrático, confiable, contrario a la imposición, proclive a la participación y el empoderamiento
- i) Con mayor aceptación por parte del gobierno que otros varios donantes
- j) Menos crítico a las IFIs que otros donantes bilaterales
- k) Personal capacitado, comprometido y especialistas en sus áreas
- l) Miembros de una organización reconocida y con buena credibilidad internacional como agencia de desarrollo

### 3.4.3. Las debilidades de DFID como un socio para el desarrollo

También se hicieron varias críticas. Algunas de ellas fueron exactamente contrarias a las fortalezas citadas anteriormente y se las presenta a continuación:

- a) Falta de compromiso y continuidad con algunos sectores particulares, proyectos y temas específicos
- b) Arrogancia respecto a lo certeza que su enfoque era el mejor y el mas adecuado
- c) Utilizó un enfoque teórico que no tenia la información practica ni el conocimiento necesario sobre implementación
- d) Alta rotación de personal y puestos internacionales de muy corta duración
- e) Los especialistas del personal no siempre tenían el conocimiento necesario
- f) Tomaba riesgos sin entender realmente las posibles consecuencias
- g) Insuficiente conocimiento de la sociedad civil y de otros donantes potenciales implementadores
- h) Comunicación insuficiente con el gobierno a cerca de su trabajo con la sociedad civil
- i) Tendencia a apoyar mecanismos que suplantaban o eran paralelos a los del gobierno
- j) Estrategia de salida de los proyectos no siempre existente
- k) Imposición de sus ideas a los socios

Varias de estas críticas, aunque no todas, fueron realizadas posteriormente a los recortes a los MICs en noviembre de 2003 que

dañaron considerablemente la reputación de DFID y los logros conseguidos desde el 2000. El hecho que DFID levantó muchas expectativas y construyó relaciones cercanas de trabajo provocó que su decisión repentina de reducir su apoyo bilateral fuera aun más decepcionante. Esta experiencia hizo que muchos donantes sean escépticos sobre el compromiso de DFID en el largo plazo.

### **3.5. EVALUACION DEL PORTAFOLIO DE DFID EN BOLIVIA**

De manera general se puede decir que el portafolio de actividades de DFID en Bolivia fue apropiado y relevante en relación con el contexto y con la estrategia. Algunas de las actividades se construyeron en base a experiencias sectoriales anteriores (por ejemplo, el SIBTA y Abrir Salud). Otras fueron respuesta a situaciones coyunturales particulares (Apoyo a las elecciones, NEDD/UNIR) o a solicitudes específicas (apoyo presupuestario 2003, apoyo a la diseminación de logros del Banco Mundial y BID). El programa pareciera haber alcanzado un adecuado equilibrio entre trabajar estratégicamente en objetivos de mediano plazo y responder flexible y rápidamente a oportunidades y requerimientos.

El nivel de ambición del Programa país comparado con los limitados recursos fue evidente y produjo dispersión en el trabajo. Uno de los cambios que influyó en esta dispersión de esfuerzos fue la decisión de hacer de inclusión social un componente específico en lugar de un tema transversal. Esto justamente provocó que no se considere a los derechos e inclusión social como parte de todo el programa y fuera segmentado en programas separados que al final no fueron implementados debido a los recortes en los MICs.

El tratamiento que se dio a género en el programa fue variable. Algunos de los aspectos definidos por el enfoque transversal de género, definidos en la Plataforma de Acción de Beijing en 1995, fueron implementados en el 2000. El enfoque género/ equidad/ derechos fue implementado por DFID en sus proyectos de salud (IPAS con UNFPA- contraceptivos). Del 2000 al 2002, se dio mayor prioridad a género, aunque la participación de DFID en el grupo de género se vio afectada por la falta de propuesta del gobierno y finalmente también afectada por las reducciones en los MICs.

El tema de género no fue consistentemente transversalizado a través de los tres pilares de la Estrategia País. Aunque el pilar de exclusión social y algunos proyectos SIF se enfocaron en equidad de género, el tema fue abordado esporádicamente en gobernabilidad y crecimiento. El grado de atención y priorización de género dependió del interés de los miembros del personal.

HIV/SIDA fue definido como de alta prioridad para DFID desde 2003 pero no adquirió el nivel de transversal en el programa en Bolivia. Esto debido en gran parte porque es un país de baja prevalencia. La mayor parte del apoyo de los donantes estuvo enfocado en lo epidemiológico y el apoyo a grupos vulnerables. DFID apoyo a la Organización Panamericana de la Salud (OPS) en un proyecto de enfermedades contagiosas en un proyecto de 2000 a 2005 que incluía un componente pequeño sobre HIV/SIDA (U\$600,000 de los U\$3,399,000 del total del presupuesto). La estrategia regional colocó a HIV/SIDA como su tercera principal área, priorizando la calidad y efectividad de la prevención, tratamiento y cuidado en la región. Sin embargo, un enfoque transversal definitivamente no fue encarado.



Los recursos naturales y el medio ambiente fueron la prioridad a finales de los '90. Al igual que en el escenario global, el enfoque de medio ambiente decayó en DFID Bolivia, aunque el análisis de impacto ambiental fue mantenido cuando el proyecto lo requería.

En cuanto a la forma de diseño y preparación de proyectos existen dos experiencias contrastantes. La primera es la del Comité de Enlace (CE), en la que DFID apoyó un proceso iniciado previamente y que estaba a cargo de organizaciones bolivianas. El proceso del CE fue descrito como abierto, bien orientado, no impuesto y que promovió el empoderamiento y la participación. El segundo ejemplo fue NEDD que fue muy diferente y se sostuvo que el proceso fue liderado por DFID y que de alguna manera impuso sus ideas en una forma rígida y tradicional sin tener el suficiente conocimiento de la realidad local. DFID reconoció que fue un proceso difícil en su diseño sin embargo llevó a un resultado muy positivo que fue la creación de UNIR.

Respecto al cumplimiento formal de monitoreo y evaluación de los proyectos en el nivel del país, éste fue adecuado. Sin embargo, la calidad de los proyectos no fue siempre el óptimo y varios de los instrumentos no estaban cubiertos por él debido a que los montos mínimos para utilizarlos (un millón de libras esterlinas) eran muy altos para el programa país. Se llevaron a cabo revisiones formales no solicitadas que en algunos casos no tuvieron la sistematización adecuada. La idea de una auditoria social no fue finalmente implementada y el monitoreo de toda la estrategia país fue débil. Los cambios internos y las lecciones aprendidas fueron razonables sobre todo al comienzo de este periodo.

### **3.6. EVALUACION DE LOS RESULTADOS DEL TRABAJO DE DFID EN BOLIVIA**

Evaluar los resultados de DFID es complicado por tres razones. Primero porque no existen documentos escritos que contemplen todo el trabajo realizado. Segundo porque evaluar el impacto de impulsar políticas, las tareas de influencia en otros actores y apoyo presupuestario es mucho más complicado que evaluar proyectos. Y tercero porque la información a la que se tuvo acceso esta fuertemente basada en juicios del personal del propio DFID además de otros informantes externos, por lo que tiene un fuerte componente de percepción.

#### **3.6.1. Evaluación de proyectos**

A continuación, se presenta un cuadro que incluye varios proyectos catalogados como los “más exitosos” y los “menos exitosos” identificando sus principales fortalezas y debilidades. Flint (2005).

**Cuadro N°3**  
**Proyectos/ Programas mas y menos exitosos de DFID 2000-04**

<b>Proyectos/ Programas mas exitosos</b>	<b>Comentarios</b>
<b>Comité de Enlace</b>	Beneficio a pequeños productores. DFID identificó las potencialidades del programa de manera muy anticipada.
<b>Defensoría del Pueblo</b>	Se consiguieron resultados tangibles. Es un ejemplo de un buen trabajo coordinado entre la sociedad civil y el gobierno trabajando juntos.
<b>Apoyo electoral al gobierno</b>	Proyecto muy importante y bien definido. Iniciativa justo a tiempo, pero igualmente riesgosa.
<b>FAM</b>	Iniciativa con mucha potencialidad y realizada como parte de una canasta de donantes
<b>DRIPAS (WFP)</b>	Necesidad latente. Ayudó a incrementar el ingreso de algunas personas pobres.
<b>Fondo de Alivio a la Pobreza (PAF)</b>	Necesidad latente. Logró la creación exitosa de empleos.
<b>Proyectos/ Programas menos exitosos</b>	<b>Comentarios</b>
<b>PSAC</b>	Capacidad de gestión limitada por parte del gobierno. Mucha presión para lograr los desembolsos de parte de los donantes.
<b>Apoyo Presupuestario 2003</b>	Necesidad latente. Sobrepasado por los eventos políticos suscitados en ese tiempo. Era poco relevante en la tarea de influencia de DFID.
<b>GNTF</b>	Iniciativa muy relevante pero no institucionalizada. DFID debió advertir esta situación con mayor anticipación.
<b>SIBTA</b>	Canasta de fondos poco eficiente. Resultados alcanzados parcialmente.

Fuente: DFID

### 3.6.2. Evaluación de tareas de Influencia

La Estrategia país de DFID ha tenido claros objetivos. En lugar de simplemente buscar y financiar sus propios proyectos –como también hizo en el pasado- DFID se propuso cambiar políticas y programas de otros

(sobretudo en el gobierno y en los donantes) con una visión mas pro pobre y en una dirección de inclusión social. Buscó hacer esto a través de una mezcla de financiamiento, dialogo y relaciones, operaciones en el lado de la oferta (con gobierno y donantes), en el lado de la demanda (trabajando con la sociedad civil) y apoyando espacios de mediación que ayuden a cerrar la brecha entre el gobierno y la sociedad civil. El grado en el que DFID ha logrado ser exitoso en cambiar el debate, las opiniones, las políticas y la construcción de instituciones es lo que llamó “influencia”.

No existen dudas que DFID ha sido muy influyente. Uno de los entrevistados comentó: “DFID ha tenido mas influencia por dólar que ningún otro donante en Bolivia”. DFID tuvo éxito en incorporar sus puntos de vista en derechos y en inclusión social en la agenda de los donantes. En más de una ocasión ha permitido que se asuma el liderazgo a través de sus iniciativas SIF y ha persuadido a los donantes de seguirlo; muchas veces en áreas riesgosas y controversiales que ellos ni siquiera habían considerado. También ha influenciado en grupos de trabajo como el de productividad y competitividad y ha realizado incidencia en el gobierno y los IFIs para ajustar políticas y programas.

Varios factores explican porque DFID pudo tener ese nivel de influencia:

- a) Un fuerte liderazgo, tacto, personalidad, profesionalismo y compromiso.
- b) Un mensaje claro, apropiado, consistente y a tiempo.
- c) Un enfoque estratégico y analítico.
- d) Acceso rápido a fondos flexibles.

En ningún caso el nivel de influencia de DFID estuvo asociado con el nivel de su contribución financiera. Contribuciones pequeñas pero flexibles y a tiempo fueron muy bien recibidas y resultaron exitosas. En general los aportes más grandes que DFID realizó, fueron en general no tan exitosos. Algunos entrevistados no estuvieron de acuerdo con el argumento que la influencia de DFID hubiera sido significativamente menor si se hubiera contribuido montos menores al PSAC, SIBTA y al apoyo presupuestario. Era la calidad del personal de DFID y sus ideas lo que más se valoraba.

La otra cara de la medalla de la influencia fue que se consideró que DFID tenía un sentimiento de superioridad y arrogancia. Las contrapartes, por otro lado, consideraron que había humildad y un reconocimiento de que su verdad no era única y que ideas diferentes eran valoradas.

Es posible que DFID haya tenido menos éxito intentando influenciar instituciones que temáticas. DFID realizó un buen trabajo cultivando sus relaciones con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Sus contribuciones financieras y aportes intelectuales fueron apreciadas por ambas instituciones como positivas y constructivas. Sin embargo, más allá de algunas instancias muy precisas, no estuvo claro si realmente se logró cambios a través de este enfoque o simplemente fue una fuente de recursos y legitimidad para las IFIs. El trabajo de influir y “trabajar con” no es necesariamente lo mismo y una buena relación puede ser simplemente eso. Al final ambas instituciones son muy experimentadas en manejar relaciones y diciendo las cosas adecuadas. Otra de las dudas que surgió fue si la influencia no se sucedió al revés y sino fue DFID quien terminó influenciado por los IFIs.

### **3.6.3. Evaluación de tareas de coordinación con otros donantes y Armonización**

Desde el 2000, DFID acordó como una de sus altas prioridades el mejorar la coordinación y armonización entre donantes. DFID ha sido un actor muy activo en la comunidad de donantes y un participante estratégico en grupos de trabajo con el gobierno en los que muchas veces ha asumido el liderazgo. De manera particular, su rol en el Dialogo 2000 fue relevante en la tarea de influenciar a la comunidad de donantes a cerca de la Estrategia de Reducción de la Pobreza.

Aunque DFID en general jugó un papel muy positivo y se mostró con una actitud seria sobre la armonización, los hechos muestran que los avances durante estos años fueron muy magros, pues al finalizar este existían aun proyectos separados y la coordinación no había encontrado los mecanismos adecuados. En realidad, pareció en determinado momento que la agenda era solamente de los donantes y el gobierno cedió el liderazgo, lo cual provocó que los donantes se movieran extraoficialmente en busca de alcanzar la armonización.

La coordinación de la comunidad de donantes de la Unión Europea continuó siendo débil, sobretodo debido a diferencias de enfoques. DFID y su grupo de “pensamiento similar” fueron criticados por “exacerbar esas diferencias”. El puesto que DFID financió en esta institución, ayudó de alguna manera a dar una mayor participación en la elaboración de la estrategia país y permitió un mayor debate dentro de la misma delegación sobre gobernabilidad y temas de pobreza.

### **3.6.4. La efectividad de los diferentes instrumentos utilizados por DFID**

La oficina de DFID utilizó diferente tipo de instrumentos: cofinanciamiento a canasta de fondos, apoyo presupuestario y los SIF. La experiencia negativa en el cofinanciamiento del PSAC con el Banco Mundial, provocó que DFID tenga un enfoque distinto con el SNG. La experiencia de canasta de fondos con SIBTA también fue negativa debido a la complejidad y número de donantes. La canasta con la Defensoría del Pueblo funcionó mucho mejor.

DFID realizó el aporte a una fase del apoyo presupuestario (£2 millones) y ha aprobado un segundo (£1.25 millones) como parte de un fondo para varios años y varios donantes.

Los Fondos de Impacto Estratégico (SIF) han sido muy buenos y de relativo bajo costo que luego fueron adoptados por otros programas de país. Permitieron entregar montos flexibles y pequeños de capital de riesgo y capital semilla de una manera oportuna y estratégica. Un buen ejemplo fue el apoyo a la FAM y el apoyo a la preparación de indicadores competitivos. Pero no todos los SIF fueron exitosos, algunos se vieron como muy eventuales y faltos de seguimiento.

### **3.6.5. Productos alcanzados respecto Plan anual 2003/04**

Los logros alcanzados respecto a los productos establecidos en el Plan anual 2003/04 son resumidos en el cuadro a continuación.

**Cuadro N°4**  
**Evaluación de impacto y de la contribución de DFID de acuerdo a los resultados sobre su**  
**Plan anual 2003/04**

# de Componente	Nombre del Componente	Impacto	Contribución de DFID al impacto
<b>Componente 1</b>	<b>Reducción de la Exclusión Social</b>	<b>Mediano</b>	<b>Bajo</b>
	Comprensión de la naturaleza multicultural de la exclusión y su incremento	Mediano	Mediano
	Incremento en la capacidad de los excluidos para articular sus intereses	Alto	Mediano
	Incremento en la capacidad del estado para incrementar políticas y legislación	Mediano	Bajo
	Aumentar las alianzas con y a través de grupos excluidos	Mediano	Mediano
<b>Componente 2</b>	<b>Empoderamiento de las personas pobres</b>	<b>Bajo</b>	<b>Bajo</b>
	Incrementar la capacidad del estado y sociedad civil para implementar procesos participativos	Bajo	Mediano
	Mayor participación en la gobernabilidad en los niveles municipales	Bajo	Mediano
	Mejorar la responsabilidad y transparencia en el estado al nivel nacional	Bajo	Bajo
	Influir en la elaboración de políticas en favor de las personas pobres y en su costeo	Bajo	Bajo
	Acceso mas equitativo a servicios de salud de alta calidad	Mediano	Mediano
<b>Componente 3</b>	<b>Mejorar el ingreso de las personas pobres</b>	<b>Ninguno</b>	<b>Bajo</b>
	Implementar normas y regulaciones para mejorar la productividad y competitividad	Bajo	Alto
	Promover alianzas entre el gobierno y las empresas	Bajo	Mediano
	Mejorar el uso de activos productivos por parte de las personas pobres y su acceso a mercados	Bajo	Bajo
	Permitir que las personas pobres y sus instancias de organización sean actores económicos	Bajo	Mediano
	Reducir la vulnerabilidad de las personas pobres utilizando mecanismos formales y no formales	Ninguno	Ninguno
<b>Componente 4</b>	<b>Monitoreo y Evaluación de la Estrategia de Reducción de la Pobreza y del Plan de País</b>	<b>Bajo</b>	<b>Bajo</b>
	Establecer un sistema de información para el monitoreo de la EBRP	Bajo	Bajo
	DFID Bolivia establece un sistema de monitoreo para su propia estrategia	Ninguno	Ninguno

Fuente: DFID



La información anterior esta tomada de las dos evaluaciones realizados en ese tiempo: Impacto en Bolivia durante el período 2000-04 y La contribución de DFID a ese impacto. Ambas evaluaciones utilizaron una escala simple de cuatro niveles (alto, mediano, bajo y ninguno)

Los juicios realizados en el anterior cuadro son subjetivos y podrían contener errores de apreciación por exceso. Sin embargo, no pueden dejarse de citar las siguientes conclusiones:

- a) Existió cierto un progreso en Bolivia desde el 2000, en la reducción de la exclusión social. Grupos de excluidos, entre los que se encontraban las personas pobres, fueron mas influyentes después del 2003 y la inclusión social es parte de la agenda. Todo esto coincide con el enfoque que tuvo DFID.
- b) Hubo menor progreso en el empoderamiento de las personas pobres. Existió un pequeño incremento en la participación de algunos grupos y de manera particular las voces de los indígenas fueron muy potentes. Los casi inexistentes cambios desde el gobierno y las políticas que DFID aplicó muestran que el impacto en esta área fue bajo.
- c) El ingreso en las personas pobres probablemente disminuyó. Esto se debió en gran medida a los shocks económicos externos y al legado histórico de una sociedad dividida e inequitativa. Contrariamente el optimismo que impulsó la EBRP las formas de impulsar el crecimiento en favor de las personas pobres son difíciles de alcanzar y de largo plazo.

- d) Algún progreso hubo en establecer un sistema de monitoreo para la EBRP.

En general la contribución de DFID a los cambios descritos arriba fue baja. Sin embargo, hizo una contribución más importante en el logro de algunos resultados, en particular los referidos a exclusión social. El nivel de contribución del impacto de DFID siempre será menor debido a los limitados recursos.

### **3.6.6. Avances en el cumplimiento de el propósito y meta del Programa país**

La meta del Programa País de 2002 era “El estado y la sociedad trabajan juntos para alcanzar la sostenibilidad de la reducción de la pobreza en Bolivia”. Su propósito era “Apoyar la implementación de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza”.

La EBRP resultó siendo más una imposición de los donantes que apropiada por el mismo país, por consiguiente, no tuvo el suficiente apoyo político y social, lo cual contribuyó a su posterior colapso. DFID y otros donantes pudieron ser más realistas y consientes de las tensiones políticas y sociales que existían y menos proclives a simplemente empujar la agenda de la comunidad internacional.

La meta del Programa País claramente entendía, a partir de su diagnóstico, que el problema principal que bloqueaba el cambio en favor de las personas pobres en América Latina eran las fallidas relaciones entre el estado y la sociedad que eran resultado de la historia post conquista de la región. Este problema se manifiesta por el alto nivel de

inequidad y exclusión en los países que tiene condición de ingreso medio. El enfoque de DFID de apoyar la relación estado- sociedad fue visto con una importante oportunidad de brindar un elemento faltante en la agenda multilateral.

Sin embargo, el alcance de DFID era limitado y es muy difícil decir cual fue su impacto. De alguna manera también se puede asociar una participación de DFID en la formación del pensamiento de los hechos de 2003 ya que apoyó al Comité de Enlace y al Mecanismo Nacional de Control Social, aunque nuevamente, esto es muy difícil de comprobar.

Es más realista indicar que a pesar del trabajo de DFID por alcanzar un mejor trabajo entre gobierno y sociedad civil, la meta no fue alcanzada. DFID fue un actor pequeño en tiempos de grandes cambios. Contribuyó a cambios estructurales de largo alcance para beneficio de Bolivia pero que requerían un compromiso en el largo plazo. Pocos años de esfuerzo con un alto perfil no fueron suficientes.

### **3.6.7. Avances generales en el nivel de desarrollo**

La estrategia país también tenía como una de sus metas la mejora general en el desarrollo del país. Intentar conocer el aporte específico de DFID a esto es imposible por lo que se debe hacer respecto al avance general. Es el objetivo general, que toda la comunidad de cooperación persigue, de la cual DFID fue un activo miembro. Al final, el desempeño a este nivel es el que importa más que otros de niveles inferiores referidos a la calidad y efectividad del programa específico.

Las estadísticas muestran que durante el periodo de análisis Bolivia hizo un significativo, aunque insuficiente, progreso en los indicadores sociales como salud y educación y los referidos a alcanzar los Objetivos Del Milenio (ODM). Estos muestran, por ejemplo, una caída en la mortalidad infantil de 87 por 1,000 nacidos vivos en 1990 a 56 en 2002.

Bolivia tuvo un limitado crecimiento sostenido y en la reducción de la pobreza. Aunque hubieron tasas de crecimiento a la mitad de los '90 (4.7%) se hizo poco para reducir la pobreza y la desigualdad en el ingreso se incrementó. La crisis económica de finales de los 90 y la caída del 70% en la producción de coca entre 1998 y 2002 provocaron una caída en el ingreso per cápita que fue más notorio en las áreas rurales. La pobreza moderada y la extrema se incrementaron entre 1997 y 2002 en Bolivia en general y de manera particular en el área rural.

Muchos de los problemas podrían ser explicados por las condiciones iniciales desfavorables para el desarrollo, como la inequidad y la división de la sociedad, la mediterraneidad, la infraestructura deficiente, la dependencia de la producción agrícola (incluyendo la producción de coca), un sector informal muy grande, una historia de dependencia de ayuda extranjera, la deuda externa y la vulnerabilidad a los shocks económicos externos.

También hubo deficiencias referidas a los niveles de gobierno. La capacidad para el desarrollo de planes estratégicos incluyendo la reducción de la pobreza y otras reformas más ambiciosas y la efectividad en ganar la confianza de la comunidad internacional no coincidió con el compromiso y la capacidad para implementar las reformas. Los tiempos y el financiamiento de las reformas presentaron problemas pues se hicieron

estimaciones muy optimistas sobre el crecimiento económico y un costeo inadecuado, lo cual hizo de las finanzas del gobierno inmanejables.

En el 2002 la ayuda multilateral y bilateral de donantes fue de alrededor de U\$570 para cada uno de los 1.2 millones de personas (14.4% de la población) que vivían con menos de U\$1 por día, o el equivalente a U\$219 para cada uno de los 3,1 millones de personas (34% de la población) que vivían con menos de U\$2 por día. En el 2003 los donantes financiaban 35% más de ayuda per cápita.

El hecho que mas ayuda era recibida y más gente era pobre (o se convertía en pobre) debió cuestionar a los donantes. Sin embargo, es cierto que con menor ayuda hubiera habido aun un menor progreso en satisfacer las necesidades básicas. La cooperación internacional ayudó en Bolivia a mantener los niveles de inversión para alivianar el colapso de las inversiones domesticas, a contener los efectos del déficit fiscal, y también colaboró a evitar tasas negativas en el crecimiento. Lo que no hizo la cooperación fue cambiar significativamente el equilibrio de poder y la inequidad estructural en Bolivia ni reducir la pobreza, la inequidad y vulnerabilidad.

Ni el alto volumen de asistencia externa, ni las reformas estructurales de los '80 y '90 pudieron prevenir las dificultades que Bolivia experimentó. Es mas, hasta se podría argüir que las cosas fueron peores debido a ellas, tal como lo mostraron algunos estudios sobre ayuda realizados por Anderson (2003) que indicaban que el impacto de ayuda adicional extranjera para que crezca el producto, pero no con sostenibilidad o con la fuerza suficiente para reducir la inequidad y pobreza. El argumento que se dio es que la ayuda distraía recursos de otras actividades (empujando a las personas al sector publico y sacando recursos de emprendimientos

privados) y teniendo efectos macroeconómicos negativos como la apreciación del tipo de cambio real.

Anderson et al puntualizaron la necesidad de enfocarse en actividades de desarrollo productivo y en sectores que impulsen la capacidad productiva y reduzcan la migración de mano de obra calificada, asegurando que el gasto público se focalice en bienes públicos en lugar de actividades que simplemente sustituyen a otras en el sector privado y que consiguen recursos a nombre de los pobres y no logran mejorar sus condiciones.

## **CAPITULO IV – CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

## 4.1. CONCLUSIONES

Durante el periodo de estudio, DFID ha atravesado cambios muy importantes de visión y formas de hacer su trabajo tanto a nivel global como específicamente en Bolivia. En el período 2000-02 fue un tomador de riesgos y un actor político innovador y de gran influencia. En 2003 se consolidó, siguió siendo un buen socio, pero se hizo más un jugador de consenso con un mayor énfasis en la coordinación de los donantes y la construcción de relaciones con el BID y el Banco Mundial. En 2004, tras los recortes en los países de ingresos medios de noviembre de 2003, su rol fue más incierto, tratando de salvar su trabajo nacional en el tránsito hacia el nuevo Plan de Acción Regional. Durante este período descendió su reputación y eficiencia para alcanzar sus objetivos.

En los aspectos internos a DFID, es posible afirmar que la calidad del programa, durante el periodo de estudio, fue en general muy buena. Su estrategia, para la mayor parte del período, fue clara, pertinente y apropiada. El énfasis en los derechos y la inclusión social fue muy oportuno y el énfasis en la participación estratégica y la armonización era correcto. Sin embargo, los objetivos eran demasiado amplios y demasiado ambiciosos en relación con los recursos disponibles.

El portafolio de actividades fue también, en general, apropiado y pertinente. Sin embargo, las actividades fueron muy dispersadas y el nivel de monitoreo de ejecución programático fue débil. Así, por ejemplo, derechos, género y VIH / SIDA, recibieron bastante atención en algunas iniciativas y áreas, pero no fueron integradas sistemáticamente y carecieron de los indicadores adecuados en la estrategia país.



DFID desarrolló buenas relaciones de trabajo con una amplia y adecuada gama de actores del desarrollo, tanto del gobierno, de los donantes y de la sociedad civil. Algunas de sus relaciones con la sociedad civil crearon tensiones con otros socios. A pesar de ello, DFID continuó trabajando con una gama más amplia de la sociedad civil en comparación con lo que hacía la mayoría de los donantes.

Dos tipos de críticas se hicieron respecto a la elección de socios que hacía DFID. La primera, que aplicaba a todos los donantes, fue que tuvo una tendencia a trabajar con socios políticamente más cómodos y que escogió, muchas veces a organizaciones no gubernamentales, en lugar de las organizaciones de base, sindicatos y movimientos indígenas. Se reconoció que DFID hizo algo más que otros donantes para llegar a la mayoría de las organizaciones de base y trabajar con menos "donantes amistosos". La segunda crítica estuvo referida al juicio político de DFID en la elección de aliados que habría sido realizada sin contar con la suficientemente información sobre ellos.

Las fortalezas de DFID como un socio de desarrollo superaron a sus debilidades. En general se lo percibió como claro, comprometido, estratégico, tomador de riesgos, innovador, abierto, flexible y participativo. DFID también fue criticado por los atributos opuestos, pero esa situación fue menos frecuente y puntual a casos específicos.

DFID tuvo una influencia relativamente grande con recursos limitados. Uno de los principales factores que contribuyó a esto fue la calidad y el compromiso de su personal y en particular de los asesores que participaron a nivel local, porque tenían el conocimiento específico y porque conocían el contexto.

En los aspectos externos, la eficiencia del trabajo de DFID fue más variada en cuanto a su rendimiento. Algunas de las iniciativas más pequeñas, en particular las financiadas por los SIF, fueron muy exitosas. Algunos de los emprendimientos más grandes, como el apoyo presupuestario, tuvieron menos éxito. Sin embargo, no se puede negar que DFID fue muy influyente y desempeñó un papel muy positivo en la coordinación de los donantes y su armonización.

La contribución de DFID en los grandes cambios experimentados en Bolivia a partir de 2003 fue significativa en algunas áreas, pero fue baja en general debido a su reducido tamaño y la dispersión de sus recursos. El objetivo de DFID de apoyar a la EBRP se vio socavado por acontecimientos imprevistos y por un bajo nivel de apropiación nacional, tanto del gobierno como de la sociedad civil.

Otro de los puntos fuertes del programa de Bolivia fue la forma en que cambió de una cartera de proyectos relativamente aislados a un enfoque de política estratégica. DFID fue más apreciado en Bolivia cuando tuvo la experiencia específica del proyecto y del sector. La llegada de DFID a la gente dependía en gran medida de su credibilidad en el mismo lugar, incluidos sus contactos con la sociedad civil.

El trabajo sectorial y en proyectos específicos que DFID mantuvo en el último tramo fue también muy útil pues proporcionó importantes puntos de contacto y plataformas de aprendizaje para el diálogo político. Es difícil hacer el trabajo de influencia sin un contacto con un sector en particular.

Ya hacia el corolario de este estudio y respondiendo directamente a las interrogantes que se plantearon en la formulación del problema debe decirse que las políticas de DFID respondían a visiones de desarrollo concebidas en el Reino Unido que procuraban incorporar las situaciones particulares del país, aunque el hacerlo o no dependía en general de la fortaleza de los argumentos que se presentaban desde la oficina país.

El programa de DFID en Bolivia, a través de sus especialistas, tuvo la virtud de entender la relevancia de la exclusión social en el escenario de la época y de impulsar acciones para mitigarla. En ese sentido si aspiró a acompañar los cambios que sucedían en Bolivia durante el periodo de estudio, aunque su fortaleza presupuestaria era considerablemente insuficiente y su horizonte de permanencia en el país insuficiente.

Finalmente, se debe decir, que a partir de una visión global de DFID sobre la cooperación para el desarrollo, los planes de acción en Bolivia sí eran concebidos como respuesta a los cambios en los escenarios social, económico y político que se produjeron entre 1998 y 2004.

## **4.2. RECOMENDACIONES**

La flexibilidad y capacidad de cambio son parte de la cultura institucional de DFID. Pero esto tiene costos y beneficios. El cambio y la flexibilidad son un arma de doble filo pues son los socios, los programas y el propio personal de la organización quienes se benefician y los sufren. Otros donantes tienen estrategias de larga duración y logran una mayor continuidad y reconocimiento.

DFID seguramente nunca dejará de cambiar. Sin embargo, es necesaria una mejor planificación para el cambio. Las estrategias país de 1998 y 2002 eran ambas de tres años y se empezó a pensar en su revisión antes del primero. La mayoría de las estrategias son inevitablemente superadas por los acontecimientos. El esfuerzo de hasta dos años en la preparación de estrategias detalladas que no llegan a durar más de un año, no es el mejor uso de los recursos. La combinación de un esquema de estrategia de mediano plazo con los planes anuales hubiera sido una mejor opción.

Los recortes de los recursos de DFID en los países de ingreso medio fueron una decisión desafortunada y perjudicial para el programa de Bolivia, pero claro, esto era muy difícil de ser previsto. Lo que, si podría haber sido previsto, era la visión general que se tenía en DFID sobre su programa en Latinoamérica y si bajo esa incertidumbre era prudente embarcarse en una importante expansión y cambiar el programa bilateral el 2000-02. Contribuir a un cambio significativo en las relaciones Estado-sociedad requiere un compromiso a largo plazo, que era poco probable que sucediera. Los riesgos asociados con cambios en las políticas del DFID y en sus prioridades debieran ser explícitamente tomados en cuenta en la planificación del programa.

DFID utilizó una amplia gama de instrumentos de desarrollo en Bolivia: la oficina país, SIF, cofinanciamiento y canasta de donantes y el apoyo presupuestario. Mientras que algunos tuvieron más éxito que otros, esta diversidad fue muy positiva. La lección es que la combinación adecuada de instrumentos de desarrollo tiene que ser determinada por las circunstancias locales, tanto como por la política de la organización. En el caso de Bolivia, la preferencia de DFID por el apoyo presupuestario no fue apropiada y la mezcla de los instrumentos pudo ser más efectiva.

La forma como se definen las estrategias y acciones de desarrollo de un país debe hacer un esfuerzo mucho mayor por incorporar las necesidades de los beneficiarios. DFID lo hizo, pero siempre es posible pensar que se lo podría haber hecho aun más.

## **BIBLIOGRAFIA**

Achieving the MDGs: the middle Income Countries. DFID, 2004

Alonso, J.A (2001). Nuevas Direcciones en la Política de Ayuda al Desarrollo, Revista de Economía Mundial, No. 5, pp.11-45.

Anderson, L.E & Evia, J.L (2003). The efectiveness of foreingn aid in Bolivia. Final report of a study financed by DFID and the Spanish Embassy.

Arandia Saravia Lexin (2006). Métodos y técnicas de Investigación y Aprendizaje, Edit. Catacora, 4ta Edición, La Paz, Bolivia.

Banco Mundial (2004). Country Assistance Strategy for Bolivia.

Bustelo, P. (1992). Economía del desarrollo. Un análisis histórico, Editorial Complutense, Madrid, pp. 73-77).

Cooperación Técnica Alemana – GTZ (2009). Aproximación histórica a los procesos de planificación en Bolivia.

Coordinadora de ONG para el Desarrollo España (CONGDE) (2006). AOD hoy: Discurso y Realidad.

DFID (2003). Annual Reports on Strategic Impact Funds. (2002-2003).

DFID (2005). Annual Reports on Strategic Impact Funds. (2003-2004).

DFID (2002). Institutional Strategy Paper (ISP): Interamerican Development Bank.

DFID (2004). Plan de Apoyo Regional para América Latina 2004- 2007.

DFID (2004). Statistics on International Development 1999/2000 – 2003/2004.

Ferrero y de Loma (2008). Apoyando los Procesos de Desarrollo, Enfoques y Métodos para una Ayuda Inclusiva, Fundación Carolina/CeALCI, Madrid.

Flint Michael; Rance Susanna y Richardson Lydia (2005). Evaluation of DFID Country Programmes. Londres, DFID, 2005.

Giles Juan Carlos. “Guía para la Elaboración de Estudios de Casos”, PACT Perú, Lima Perú, 2009.

Gobierno de Bolivia (2001). Estrategia de Reducción de la Pobreza.

Gobierno de Bolivia (2005). Constitución Política del Estado.

Gobierno de Bolivia (2004). Ley de Participación Popular

Gobierno de Bolivia (1995). Ley de Descentralización

Gómez Galán, M.; Sanahuja, J.A. (1999). “El Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo”, Editorial Cideal, Madrid.

Guedán, M. (2005a). Los Objetivos del Milenio. Tomarse la Cooperación Verdaderamente en Serio, Dykinson, Madrid.

Hidalgo Capitán, A.L. (1996). Una visión Retrospectiva de la Economía del Desarrollo, Universidad de Huelva: <http://www.uhu.es/antonio.hidalgo/documentos/Economia-Desarrollo.pdf>.

Marco Camacho, José Luis Carvajal, Vladimir Marinkovic. Plan Nacional de Armonización y Alineamiento. La Paz, VIPFE, 2005

Norad (1997). Manual para Evaluadores y Gestores. Evaluación de proyectos de ayuda al desarrollo, Fundación Centro Español de Estudios de América Latina (CEDEAL), Madrid.

OXFAM, (2007). La Realidad de la Ayuda 2007-2008, Estudios Intermón Oxfam 21, Madrid.

PNUD (1990). Primer Informe sobre Desarrollo.

PNUD (1995- 2004). Informe de Desarrollo Humano.

Sara Ladbury, Louise Lapointe, Gloria Sierra. Evaluación de los resultados de la Estrategia de país del DFID en Bolivia. La Paz, DFID, 2002

Stake E. Robert, (2004). Investigación con estudio de casos. Ediciones Morata, Madrid España.



Tezanos Vázquez, S. (2007). España ante el Reto de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, Revista Sistema, No. 201.

Todaro, M. P., (1985). El Desarrollo Económico del Tercer Mundo, Ed. Alianza, Madrid.

UASB - Programas Académicos Postgrado (2011). Guía metodológica para la elaboración del estudio de casos, La Paz, Bolivia.

VIPFE (2005). La Cooperación Internacional en Bolivia. La Paz.