UNIVERSIDAD ANDINA SIMON BOLIVAR
CENTRO DE INFORMACION
SUCRE - BOLIVIA
SEDE CENTRAL

UASB
Universidad Andina Simón Bolívar

Cláusula de cesión de derecho de publicación de monografía

Yo. Christian Weimar Villarreal Durán

autor/a de la monografía titulada:

INTERVENCIÓN DEL FIDA EN BOLIVIA
ANÁLISIS DE RESULTADOS TRAS EL CAMBIO DE ENFOQUE EN LOS CASOS: COTAGAITA/SAN JUAN DEL ORO Y ACCESOS/ASAP

mediante el presente documento, declaro que la obra mencionada es de mi exclusiva autoría y producción. Esta monografía ha sido elaborada como uno de los requisitos previos para la obtención del diplomado en: **"Estudios Agrarios y Gobernanza de la Tierra y Territorio"** en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Central Sucre.

Cesión de Derechos:

1. **Derechos Cedidos:** A partir de la fecha, cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Central Sucre, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación de la obra. La Universidad está autorizada a utilizar esta obra por cualquier medio, actualmente conocido o que se desarrolle en el futuro, siempre y cuando dicha utilización no se realice con fines de lucro. Esta cesión incluye la reproducción total o parcial en formatos virtual, electrónico, digital, u óptico, así como su uso en red local e Internet.

2. **Responsabilidades del Autor:** Declaro que, en caso de presentarse cualquier reclamación o demanda por parte de terceros respecto de los derechos de autor de la obra mencionada, asumiré toda la responsabilidad legal frente a dichos terceros y frente a la Universidad, incluyendo, sin limitación, la defensa de tales reclamaciones y el mantenimiento de la Universidad indemne frente a las mismas.

3. **Entrega de Ejemplares:** En esta fecha, entrego a la biblioteca de la Universidad un ejemplar de la obra y sus anexos, en formatos impreso y digital o electrónico.

Fecha. 09/06/2025

Firma: .....

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR
SEDE CENTRAL
Sucre – Bolivia

DIPLOMADO EN ESTUDIOS AGRARIOS Y GOBERNANZA DE LA TIERRA Y TERRITORIO

INTERVENCIÓN DEL FIDA EN BOLIVIA

ANÁLISIS DE RESULTADOS TRAS EL CAMBIO DE ENFOQUE EN LOS CASOS:

COTAGAITA/SAN JUAN DEL ORO Y ACCESOS/ASAP

Monografía presentada para optar al Diplomado en Estudios Agrarios y Gobernanza de la Tierra y Territorio

ESTUDIANTE: CHRISTIAN WEIMAR VILLARREAL DURÁN

Sucre – Bolivia

2025

ÍNDICE DE CONTENIDO

RESUMEN ..... **iii**

ABSTRACT ..... **iv**

1 PRIMERA PARTE **1**

1.1 Introducción 1

1.2 Justificación 1

1.3 Formulación del problema 2

1.4 Objetivos 2

1.4.1 Objetivo General 2

1.4.2 Objetivos Específicos 2

1.5 Límites y alcance de la investigación 2

1.6 Metodología 3

2 SEGUNDA PARTE: MARCO TEÓRICO (REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA) **4**

2.1 El contexto del mundo agrario en tiempos del FIDA 4

2.1.1 La visión del campesinado durante los 80´s y 90´s 4

2.1.2 La agricultura en tiempos de neoliberalismo 5

2.1.3 Las luchas campesinas y su influencia en las estructuras institucionales 6

2.2 El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola 9

2.2.1 Orígenes y primeros mandatos del FIDA 9

2.2.2 Llegada del FIDA a Bolivia 10

2.2.3 Llegada de la Misión Especial de Identificación a Bolivia 11

2.2.4 La presencia del FIDA en el Estado Plurinacional de Bolivia 12

2.3 Evaluación institucional 13

2.3.1 La experiencia de Evaluación del FIDA 13

2.3.2 Evaluación a nivel de los proyectos del FIDA 14

2.3.3 Sistema de gestión por resultados e impactos (RIMS) 17

3 TERCERA PARTE: PROPUESTA **19**

3.1 Dos enfoques 19

3.2 Proyecto Cotagaita San Juan de Oro....20
3.2.1 Descripción....20
3.2.2 Objetivos....21
3.2.3 Dinámica Institucional....21
3.2.4 Metodología de intervención....23
3.3 Programa ACCESOS/ASAP....25
3.3.1 Descripción....26
3.3.2 Objetivos....26
3.3.3 Dinámica institucional....28
3.3.4 Metodología de intervención....32
3.3.4.1 ASAP....33
3.4 Inversiones y capacidad de ejecución....41
4 CUARTA PARTE: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES....47
4.1 Impactos sociales y Experiencias exitosas....47
4.2 Lecciones aprendidas, re-aprendidas y no aprendidas....52
4.3 Propuesta de directrices sobre gestión del territorio, institucionalización de la participación, y políticas públicas de acompañamiento....58
4.4 Consideraciones políticas finales....63
BIBLIOGRAFÍA....66

RESUMEN

El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola es una organización internacional operacional de carácter financiero que, a través de sus diferentes proyectos y programas, coopera con los gobiernos para generar mejores condiciones de vida en el área rural. El inicio de sus operaciones en Bolivia data del año 1979, habiendo realizado casi una quincena de préstamos, el año 2019 se encuentra desempeñando varios proyectos con normalidad.

Este trabajo estudia dos intervenciones del FIDA focalizadas en un mismo espacio geográfico, pero con 20 años de distancia temporal, para comprender y describir: cuales han sido los cambios en sus objetivos, su dinámica interinstitucional y su metodología de intervención. En otras palabras, cual ha sido el cambio sustancial de la institución en un contexto muy disímil en términos políticos y económicos al de los años 80´s y 90´s.

Los Valles Interandinos que comprenden los municipios circundantes a las regiones de Nor Chichas y Los Cintis son el espacio donde el FIDA intervino primero entre 1986 y 1996 con el Proyecto Cotagaita San Juan del Oro (PCSJO) y posteriormente, entre 2015 y 2019, con el Programa de Adaptación para la Agricultura en Pequeña Escala (ASAP).

Este estudio focaliza su atención en cuatro procesos que son: 1) La intervención del FIDA antes de la reorientación operativa del Proyecto Cotagaita San Juan del Oro, 2) la intervención del FIDA después de la reorientación operativa del Proyecto Cotagaita San Juan del Oro 3) la intervención del FIDA en el Programa de Adaptación para la Agricultura en Pequeña Escala (ASAP) y 4) la intervención del FIDA en el Programa de Inclusión Económica para Familias y Comunidades Rurales en el Territorio del Estado Plurinacional de Bolivia (ACCESOS) que representa el programa matriz que articula y resguarda a ASAP.

La conclusión es que existen un sin número de cambios positivos en los objetivos, la dinámica interinstitucional y la metodología de intervención en los proyectos que deben atribuirse al cambio de mentalidad y reglas que regulan la interacción del FIDA con el Estado Boliviano y a la vez las interacciones de estos con los usuarios y beneficiarios de las intervenciones. El documento presenta una extensa descripción del PCSJO y ASAP, remarcando sus similitudes, diferencias y fundamentalmente los aspectos que hacen a ASAP una experiencia superadora respecto a el PCSJO.

ABSTRACT

The International Fund for Agricultural Development is an international financial organization that, through its various projects and programs, cooperates with governments to generate better living conditions in rural areas. It began operations in Bolivia in 1979, having issued nearly fifteen loans. In 2019, it is currently carrying out several projects regularly.

This paper examines two IFAD interventions focused on the same geographic area, but separated by 20 years, to understand and describe the changes in its objectives, its inter-institutional dynamics, and its intervention methodology. In other words, what substantial changes have occurred within the institution in a context very different in political and economic terms from that of the 1980s and 1990s. The Inter-Andean Valleys, which include the municipalities surrounding the Nor Chichas and Los Cintis regions, are the areas where IFAD first intervened between 1986 and 1996 with the Cotagaita San Juan del Oro Project (PCSJO) and subsequently, between 2015 and 2019, with the Adaptation Program for Small-Scale Agriculture (ASAP).

This study focuses on four processes: 1) IFAD's intervention before the operational reorientation of the Cotagaita San Juan del Oro Project; 2) IFAD's intervention after the operational reorientation of the Cotagaita San Juan del Oro Project; 3) IFAD's intervention in the Adaptation for Smallholder Agriculture Programme (ASAP); and 4) IFAD's intervention in the Economic Inclusion Programme for Rural Families and Communities in the Plurinational State of Bolivia (ACCESOS), which represents the parent program that articulates and safeguards ASAP. The conclusion is that there are numerous positive changes in the objectives, inter-institutional dynamics, and intervention methodology in the projects that can be attributed to the change in mindset and rules that regulate IFAD's interaction with the Bolivian State and, at the same time, their interactions with the users and beneficiaries of the interventions. The document presents an extensive description of the PCSJO and ASAP, highlighting their similarities, differences, and, crucially, the aspects that make ASAP a superior experience compared to the PCSJO.

1 PRIMERA PARTE

1.1 Introducción

En el mundo del desarrollo rural existen diversos actores que interactúan en condiciones que dependen de factores externos a las condiciones históricas y económicas de los países; más bien se ven influenciados y condicionados por contextos exógenos de los que se tiene poca comprensión y casi nada de control.

Actores como las grandes empresas trasnacionales, los movimientos agrarios transfronterizos o las ONG´s que operan bajo las directrices de sus financiadores (con su propia ideología y proyecto político) condicionan las interacciones del mundo rural, condicionando en cierta medida la oferta de los Estados en materia de políticas públicas.

Mas fuerte aún es la influencia de los organismos Naciones Unidas que a través de sus diversos planes y políticas delimitan la agenda global en materia de inversiones y gasto público; en materia de desarrollo rural destacan: el Programa Mundial de Alimentos, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación.

De estos tres, quien tiene mayor presencia física y monetaria en los distintos países, es el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). En casi 40 años, alrededor de 15 proyectos marcan su presencia en territorio boliviano. Esta investigación tomará dos de sus intervenciones, que por factores metodológicos son consideradas estratégicas, para el estudio, la comparación y finalmente, la evaluación cualitativa de su accionar.

Se observará al FIDA en sus interacciones con el Estado boliviano y con los beneficiarios o usuarios de sus planes, programas y proyectos, para ver primero de manera independiente, cuál ha sido la evolución de estos tres actores y luego cual es el tipo de condiciones y dinámicas que rigen su vida y accionar contemporáneo.

1.2 Justificación

El FIDA como institución financiera internacional y organización especializada de las Naciones Unidas; tiene la tarea de brindar financiamiento para el desarrollo y la dar a la población rural pobre la oportunidad de mejorar su seguridad alimentaria y su nutrición, aumentar sus ingresos y reforzar su capacidad de resistencia.

A partir de 2011, el FIDA cuenta nuevamente con una oficina de representación oficial en el país, con el propósito de reforzar su presencia en el terreno. Esto significa una oportunidad y un desafío para el gobierno boliviano al momento de decidir cómo intervenir de manera conjunta, o en su defecto como regular/monitorear otro tipo de intervenciones.

Fundamentalmente la ejecución del Programa de Inclusión Económica para Familias y Comunidades Rurales en el Territorio del Estado Plurinacional de Bolivia (ACCESOS) y su versión ACCESOS/ASAP llama nuestra atención por ser una intervención reciente sujeta a posibilidad de replicarse o ejecutarse en segunda etapa y de la cual se pueden extraer varias lecciones.

Asimismo, el institucionalismo del FIDA y su grado de legitimidad, no solo ante el gobierno, sino también ante movimientos agrarios transnacionales y nacionales importantes, lo hace un actor de interés especial para conocer y proponer futuras intervenciones.

1.3 Formulación del problema

- ¿En qué medida la actual forma de intervenir del FIDA en Bolivia es superior al enfoque “supervisión y administración” utilizado durante los 80´s y 90´s?

1.4 Objetivos

1.4.1 Objetivo General

Análisis de la evolución del FIDA en Bolivia a partir de la sistematización de la experiencia ACCESOS/ASAP comparada en función en los proyectos Cotagaita-San Juan de Oro.

1.4.2 Objetivos Específicos

- Comparar los resultados cualitativos del cambio de enfoque tecnocrático-neoliberal a los medios de vida y las metodologías participativas en el accionar del FIDA.
- Realizar un análisis del involucramiento de los actores en las relaciones del FIDA, a partir de la observación de los grados de solidez y los mecanismos de democracia participativa que se emplean (o no) en estas relaciones.
- Realizar una sistematización de las experiencias exitosas del FIDA en Bolivia, explicando las posibles causas de éxito.
- Proponer algunas directrices no observadas en la última sistematización del FIDA en Bolivia sobre gestión del territorio, institucionalización de la participación, y políticas públicas de acompañamiento, bajo el enfoque revisado de los medios de vida y sus consideraciones políticas.

1.5 Límites y alcance de la investigación

La investigación pretende dar a conocer de manera puntual las diferencias metodológicas, relacional-institucionales y de objetivos en dos de las intervenciones más importantes del FIDA en el sector del Suroeste de Chuquisaca, la primera a mediados de los

años 80´s y la segunda a principios de la segunda década del siglo XXI; lo que se pretende es que gestores de políticas públicas, consultores y servidores públicos involucrados en el desarrollo rural de la región, personal del FIDA en distintos niveles, así como grupos académicos interesados en la materia, tengan acceso a información sistematizada no solo de los resultados cuantitativos de ambas intervenciones, sino más bien a un análisis profundo de los diferentes impactos logrados en ambas oportunidades.

La evaluación que realizaremos será externa por lo que nuestro contacto con el personal actual y el de ese entonces (80s) del FIDA será muy limitado; más bien recurriremos a las "sistematizaciones" que se publicaron en motivo de la conclusión de ambas intervenciones para comparar las variables elegidas y determinar en base a esta información si es que el FIDA justifica su presencia en el país y si ha tenido una evolución constante en su desenvolvimiento de sus actividades.

El método comparativo del que nos serviremos tiene sus límites pues no evalúa integralmente al FIDA como institución, sino más bien dos procesos claramente demarcados, que sin embargo nos sirven como referente para comprender su funcionamiento y sus relaciones, al menos en el área de los valles interandinos.

1.6 Metodología

El método teórico/comparado (espacialmente casi-estático y diacrónico) ha sido el escogido como central para el estudio; el abordaje fue inductivo y el tipo de información a recurrir fue esencialmente revisión bibliográfica, aunque eventualmente se ha acudido a técnicas del método empírico como la entrevista para sustentar los datos.

Asimismo, cabe señalar el hecho de que el investigador participó de manera directa en la realización (al menos en la primera etapa) de una de las dos sistematizaciones comparadas, por lo que en alguna medida existe presencia del método observador-participante involucrado en el estudio.

2 SEGUNDA PARTE: MARCO TEÓRICO (REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA)

2.1 El contexto del mundo agrario en tiempos del FIDA

2.1.1 La visión del campesinado durante los 80´s y 90´s

El nuevo escenario del neo-liberalismo en América Latina, estaba marcado por la reducción del gasto público, la desregulación y la privatización; los ejecutores de proyectos de Desarrollo Rural no sabían a ciencia cierta cuales serían los resultados del "ajuste estructural" a mediano y largo plazo, pero incluso Teodoro Van Der Plujim por entonces director del FIDA para América Latina y otros quienes trabajaban con él, eran conscientes de que habrían una serie de impactos negativos sobre el campesinado en el corto plazo.

La esperanza teórica descansaba en la premisa de que la desregulación de la economía y la implantación de la libertad en los mercados conduciría a la inversión, ésta al crecimiento y finalmente al bienestar; hoy sabemos que tal idea fracasó rotundamente, aunque por aquel entonces el FIDA y la CAF sostenía que los pobres tenían una oportunidad real de ser competitivos en una economía de mercado y que se debía incorporar a los pequeños productores al proceso de modernización productiva integrando el agro y la industria, mediante la concesión de créditos y alentándolos a exportar ante el inminente estrechamiento del Estado, producto del ajuste macroeconómico.

Nada de eso sucedió en Bolivia, al menos no con los pequeños y tradicionales productores de los valles y los andes. Como en otros países el ajuste económico del neoliberalismo significó una agresión frontal a las formas de vida en el área rural. No es casual que tras tantos embates desde el Estado, surgieran grandes movimientos sociales y campesinos durante aquellos años.

Pero ¿Cuáles fueron las medidas que afectaron al campesinado en el neoliberalismo? "A nivel interno algunas de ellas incluían la eliminación o reducción de créditos de la banca estatal para cultivos, el cierre de las agencias de acopio, el fin de los servicios de extensión público y sobretodo la cancelación de programas de subsidio para maquinaria e insumos en agricultura; además en lo que respecta al comercio exterior la inclusión del sector campesino en el GATT/OMC forzó a los agricultores a competir con los grandes productores altamente capitalizados y protegidos de los países desarrollados" (Elderman y M. Borras Saturnino .2016).

Bajo esas circunstancias los libros contemporáneos hoy nos narran una historia de miopía política de los gobiernos de los países en vías de desarrollo, que permitieron el desmoronamiento de su sector rural cuyas consecuencias fueron profundamente negativas,

tanto a nivel de seguridad alimentaria como en la transformación de dietas locales que se derrumbaron ante las practicas del *dumping* agrícola de países como Estados Unidos.

2.1.2 La agricultura en tiempos de neoliberalismo

En la sección anterior ya habíamos abordado algunas de las prácticas antieconómicas que desgastaron al campesinado durante las décadas neoliberales, sin embargo fueron mucho más complejas de lo que mencionamos; (Elderman y M. Borras Saturnino .2016) quien ha seguido durante años a los movimientos campesinos de todo el mundo, ha sintetizado las causas de sus manifestaciones y protestas, identificando además las variables comerciales, administrativas, empresariales y geopolíticas que generaron tanta desigualdad en aquella época:

Las fuertes reducciones de aranceles siempre iban acompañadas de un aumento en la importación de alimentos básicos baratos, siendo la harina de trigo artificialmente abaratada el ejemplo más prominente del desmoronamiento de los mercados nacionales de trigo y maíz en toda Latinoamérica.

Los recortes de subsidios directos para los productores fueron una constante, pero no solo ello, pues los subsidios indirectos también desaparecieron, excepto en unos pocos países desarrollados como Estados Unidos y la Unión Europea donde prevalecieron flexibilidades excepcionales. Además la naciente Unión Europea por ejemplo, simplificó al interior de sus Estados normas sanitarias y fitosanitarias que ya en ese entonces significaban barreras no arancelarias al comercio, en contra partida, a nivel externo las complejizó de forma tal que era imposible para las economías del tercer mundo ingresar a su mercado; hoy entrando a la tercera década del siglo XXI estas barreras sanitarias siguen cumpliendo la misma función de protección de su mercado interno y desvalorización de la producción tradicional del sur.

Más en los tiempos del neoliberalismo la privatización y mercantilización de todas las cosas significó un quiebre estructural en la forma de comprender el mundo, Elderman, Howard y otros dan a conocer que la apropiación de bancos de geoplasma a través de patentes y derechos de obtentor, facilitó la generación de enormes ganancias por semillas que los campesinos habían seleccionado durante miles de años y que de repente eran privatizadas por empresas que influenciando políticamente en casi todos los países, comenzaron a imponer los cultivos que la agricultura podía sembrar, contribuyendo así a un proceso de concentración extrema.

2.1.3 Las luchas campesinas y su influencia en las estructuras institucionales

Durante todo el siglo XX hasta la llegada del neoliberalismo, los partidos políticos fueron los actores externos más relevantes en el desenvolvimiento de los movimientos agrarios. Los partidos de distintas tendencias eran siempre en alguna medida agrarios o anti agrarios; en el caso boliviano por ejemplo, liberales y conservadores tenían sus ojos tan fijados en la minería que descuidaron la cuestión agraria hasta la llegada de los nacionalistas. Desde la antesala a la revolución del 52 y durante mucho después, el campesinado se volvió actor central en la política, pero siempre con la venia del partido hegemónico de la época, el MNR.

En todo el mundo la mayoría de los proyectos políticos de esta generación tenían una clara orientación estatista, estableciendo uno u otro modelo de desarrollo dominado por la maquinaria gubernamental. El apoyo logístico, programático y discursivo de los partidos políticos fue la base para el desenvolvimiento y consolidación de los movimientos campesinos. En muchos casos el Estado ayudaba a conformar y conectar unos movimientos con otros, especialmente al nivel de sindicatos (M. Elderman y Saturnino M. Borras 2016).

Los movimientos armados campesinos y agrarios fueron otra constante durante el siglo XX; aunque la mayoría terminó durante la década de los 80 como en el caso de Nicaragua y Zimbabue, los que pervivieron con bases campesinas como el Ejercito Zapatista de Liberación Nacional, Sendero Luminoso y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, lo hicieron con una tendencia claramente anti-capitalista y anti-imperialista. Esto no significó el fin de los movimientos agrarios militantes de estructuras organizacionales propias de la izquierda, pero es claro que se dio una ruptura en sus modos de operar.

Las proclamaciones de autonomía respecto de los partidos políticos fueron recurrentes, en parte porque con el achicamiento del Estado, los partidos y el sistema de partidos no podían darse los lujos de tutelaje clientelar que se daban en tiempos pasados; los movimientos campesinos adquirieron fuerza e independencia al reusar las subordinaciones de otros tiempos. Las funciones que antes eran asumidas por los partidos políticos ahora debían ser cubiertas por ellos mismos, eso dio origen en muchos casos a las transmutaciones de movimientos campesinos hacia partidos campesinos y/o indígenas dirigidos por carismáticos y elocuentes líderes, que Elderman y otros académicos de la época denominaban como “nuevos intelectuales campesinos”, que en el caso boliviano estaban representados por actores como Felipe Quispe “El Mallku” y Victor Hugo Cardenas entre otros pocos.

En casi todas las ocasiones, sin embargo, los movimientos campesinos fueron incapaces de persistir activamente por sí mismos; se necesitaba que alguien llenase el vacío

que habían dejado los partidos, las ONG estaban cada vez más dispuestas a llenar ese espacio (Elderman y M. Borras Saturnino .2016), por su parte los grandes organismos financieros estaban cómodos con que el cambio de roles transcurriera de este modo; por ejemplo una sistematización de la CAF y el FIDA de esa época citaba: *"En un contexto de privatización se debe ser más cauto en las inversiones para revitalizar entidades estatales ineficientes, siendo preferible derivar parte de ese apoyo a organizaciones campesinas y a ONG de desarrollo, que pueden darle un uso más apropiado a favor del campesinado pobre"* (Ejecución de Proyectos de desarrollo rural, proyecto CSJO. 1994. pag.31)

Un número significativo de ONG comenzó a desarrollarse y mientras que las ya existentes crecieron, ambas empezaron a competir por fondos de gobiernos, fundaciones y donantes privados. Este crecimiento, acorde al antagónico reduccionismo de Estados, se desarrolló de tal manera que la ayuda a los movimientos agrarios nacionales era tal que les permitía movilizarse por distintos países para intercambiar experiencias, fortalecer conocimientos y crear redes. Toda esa dinámica generó las condiciones para que se desarrollaran grandes Movimientos Agrarios Transnacionales.

La trascendencia de estos movimientos ampliamente estudiados por Elderman y Borras fue diferente en cada parte del globo. Precisamente por toda su composición histórica era obvio que Bolivia tendría una participación importante dentro de estas redes campesinas, sin embargo, el génesis y la dirección del movimiento más grande conocido como La Vía Campesina estuvo a la cabeza de Brasil durante los años más importantes.

Pero, antes de ingresar en terreno, valdrá la pena contextualizar algo de las relaciones de La Vía Campesina (LVC) como el Movimiento Agrario Transnacional (MAT) multi-clase y multi-identidad más grande del mundo y su influencia como organización que defiende la agricultura campesina por la soberanía alimentaria como una forma de promover la justicia social y dignidad.[1]

LVC es un "movimiento de movimientos" que agrupa a más de 200 millones de agricultores en 181 organizaciones nacionales y locales[2], que no están allí simplemente como grupos múltiples trabajando en paralelo, sino que están unidos, pero también compitiendo entre sí; lo que le da su doble condición (propia de los MAT) de ser un "actor único" y a la vez "un campo de acción" donde otros actores se desenvuelven (Borras 2004 en Elderman-Borras, 2016).

[1] Folleto de presentación de La Vía Campesina, 07 de Julio del 2017
[2] Dato actualizado al 2018

Al ser un movimiento internacional tan grande es normal que existan una serie de contradicciones de clase, ideológicas e identitarias entre sus miembros, llegando a extremos entre organizaciones de campesinos ricos en India y muy pobres en Sudáfrica, u organizaciones de tendencia maoista con otras de tendencia anarquista. En Bolivia sin embargo, las cuatro organizaciones que son parte de LVC tienen más rasgos compartidos que antagónicos en términos identitarios e ideológicos; incluso en términos de clase, estando la mayor diferencia en su grado de influencia y su peso político.

Efectivamente, de estas cuatro organizaciones: Confederación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia "Bartolina Sisa" (FNMCB), Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), Confederación sindical de comunidades interculturales de Bolivia (CSCIB) y Movimiento de Trabajadores Sin Tierra (MST); las primeras tres participaron en 1995 del "congreso Tierra, Territorio e Instrumento político" donde nació en MAS bajo el nombre Asamblea por la Soberanía de los Pueblos (Zuazo, Moira. 2009).

En aquel evento el MST no existía y la CSCIB llevaba el nombre de Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB) -nombre que mutaría con el tiempo fundamentalmente por una decisión de marketing político, que no alteraba sus cimientos y objetivos- A demás estaba presente la Central Indigena del Oriente Boliviano (CIDOB), organización que por afirmarse más en su condición étnica y no en su función social de trabajadores de la tierra no formó, ni forma parte de LVC.

Precisamente la dicotomía indígenas-campesinos fue el gran tema de discusión estratégico en tiempos de asamblea constituyente y consolidación de las bases sociales del MAS, la propuesta más apropiada fue optar por el por el concepto "Indigena-originario-campesino" como conglomerado ultra inclusivo que articulaba una serie de actores diversos pero vinculados sobre todo por una historia común de relegamiento y aspiraciones similares de reconocimiento y participación política.

En ese contexto de luchas sociales de "indígenas-originarios-campesinos" y muchos otros movimientos más (como el fabril, el vecinal, el minero, etc.) es que se dieron los conflictos del 2000 y 2003 en Bolivia, pero a partir de los quiebres de 2005 (llegada de Evo Morales al ejecutivo) y 2009 (nueva constitución política del Estado) la acción colectiva de dichos actores se redujo a una mínima expresión, y aunque le surgieron otros conflictos, la forma de interactuar con el Estado fue más de consenso que de conflicto.

2.2 El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola

2.2.1 Orígenes y primeros mandatos del FIDA

El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, es un organismo especializado de las Naciones Unidas y al mismo tiempo una institución financiera internacional que otorga préstamos subvencionados y donaciones a gobiernos de países en desarrollo para proyectos de desarrollo rural. Estamos entonces ante una *organización internacional operacional de carácter financiero* (Ridruejo, Pastor. 2013) que comenzó a operar en 1978, dos años después de la firma de su convenio constitutivo el 30 de noviembre de 1976.

Es importante señalar que en los países donde opera, son los gobiernos y no el FIDA quienes son responsables en la ejecución de los proyectos; incluso hasta el año 2006 (año de la aprobación de la nueva política de supervisión) el FIDA se concentraba básicamente en otorgar apoyo financiero y asistir en la fase de diseño de los proyectos, sin embargo, desde aquella fecha ahora también lleva a cabo misiones de supervisión y apoyo a la ejecución, tarea antes realizada por instituciones cooperantes externas salvo situaciones excepcionales. (Revista de Evaluación de Programas Políticas Públicas; Num. 3. 2014)

Según la revista señalada de 1978 a 2013 el FIDA aprobó 14,7 mil millones de dólares en préstamos y donaciones, en tanto que en diciembre del 2014, los 173 Estados miembros asociados al FIDA aprobaron para el periodo 2016-2018 en la "Décima Reposición de sus Recursos" un total de 1 440 millones de contribuciones para invertir en la población rural de los países en desarrollo[3].

El FIDA es una organización separada con respecto a otras dos agencias de la ONU con sede en Roma (lugar donde en 1905 se crea el Instituto Internacional de Agricultura, matriz de las 3 agencias ONU destinadas a este fin hoy en día); el Programa Mundial de Alimentos (PMA), cuya función principal es la distribución de alimentos en situaciones de hambruna, y la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

De hecho, la FAO resulta importante en tanto es más antigua y posee mayores atribuciones que el FIDA. Creada el 16 de octubre de 1945 su estableció como sus finalidades: "*elevar los niveles de nutrición y vida de los pueblos, mejorar el rendimiento de la reducción y eficacia de la distribución de todos los alimentos y productos alimenticios agrícolas, mejorar las condiciones de la población rural y contribuir a la expansión de la economía mundial, y en el entendido de que por agricultura se entiende también la pesca, los*

[3] https://www.ifad.org/es/web/latest/news-detail/asset/39067605

productos del mar, del bosque y los productos primarios forestales" (preámbulo del tratado instituyente de la FAO citado en Pastor Ridruejo, 2013, pag. 775).

Si bien las funciones del FIDA se limitan casi exclusivamente al ámbito operacional, la FAO además posee funciones normativas para adoptar convenciones y acuerdos de orden general, eso entre otras importantes tareas que revisten por ejemplo la adopción de reglamentos como el que contiene el *Codex Alimentarius,* u otros a los que posteriormente "se invitan" a los gobiernos a aceptar.

2.2.2 Llegada del FIDA a Bolivia

El FIDA inicio su programa de operaciones en Bolivia en 1979 mediante una Misión Especial de Programación (MEP-1), La misión tenía la finalidad de recomendar un programa de intervención global, que desde entonces se concentró en el altiplano y los valles interandinos.

En marzo de 1980 el primer proyecto en el que intervino fue administrado por el Banco Mundial con un costo total de 9.3 millones de dólares de los cuales 4 fueron financiados por el FIDA; el *Proyecto de Desarrollo Rural de Omasuyos-Los Andes* concluyó en 1986 con resultados que no eran los esperados, en gran medida a consecuencia de la fragilidad institucional de los organismos involucrados y la crisis económica que vivió en país durante esos días con procesos hiperinflacionarios y macrodevaluaciones. Las recomendaciones al proyecto tras la evaluación ex-post señalaban entre otras cosas que la ejecución de posteriores intervenciones fuera realizada por las Corporaciones Regionales de Desarrollo y ya no por instancias como el Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA) con poca experiencia como contraparte.

Tras la suscripción de un convenio en Julio de 1982 se estableció que el FIDA financiaría proyectos que quedarían bajo la identificación, elaboración, evaluación, administración y supervisión de la CAF, desde entonces durante toda la década se ejecutaron tres proyectos en la región de los valles interandinos: Chuquisaca norte 1983-1992 con un presupuesto total de 21 millones, Cotagaita-San Juan de Oro 1986-1996 con 17 millones y Chuquisaca sur 1987-1998 con presupuesto por 9 millones.

Hasta 1993 la cooperación regional CAF-FIDA significo la concreción de 13 proyectos de los cuales 4 involucraron a Bolivia por un monto de 48 millones de dólares, cabe destacar sin embargo, que tres de los cuatro proyectos correspondían a préstamos y uno a donación.

Ya en 1994 Bolivia firmó en Roma un contrato por préstamo para el *Proyecto de Desarrollo de Camélidos Sudamericanos en el Altiplano Boliviano,* la CAF y el FIDA por

primera vez inician cofinanciamiento con este proyecto por un valor de 10 millones y asistencia técnica no reembolsable por 150 millones.

2.2.3 Llegada de la Misión Especial de Identificación a Bolivia

En 1985 el FIDA envió al país una segunda Misión Especial de Programación (MEP-2) para realizar una revisión de la situación del sector agropecuario y en base al trabajo de la anterior MEP presentar lecciones aprendidas y lineamientos de intervención futura; se destacan las siguientes[4]:

- La importancia y crucial impacto de los factores de "contexto económico general y político" en la ejecución de los proyectos.
- Los obstáculos derivados de la falta de una adecuada infraestructura institucional para el Desarrollo Rural.
- Los importantes perjuicios causados por la elevada rotación de personal directivo y técnico en los proyectos.
- La necesidad de fomentar y aumentar el nivel de participación efectiva de los beneficiarios en la ejecución de los proyectos.

La trascendencia de la segunda MEP no fue mayor, pero sirvió para que la Misión Especial de Identificación que llevó a cabo el Centro de Inversiones de la FAO en 1989 adoptara sus recomendaciones.

El Objetivo de la Misión Especial de Identificación MIG-89 era el de realimentar la cartera de pre inversión de proyectos del FIDA en Bolivia; como resultado se identificaron seis nuevas propuestas de proyectos a ser desarrollados durante los años 90, uno de los elementos principales de esta misión fue apoyar la expansión de la frontera agrícola en los Llanos Orientales. En líneas generales el arribo de esta misión y sus posteriores conclusiones advertían que las condiciones para la ejecución de proyectos en Bolivia eran mucho más favorables que media década atrás tanto en lo económico como en lo político, pero fundamentalmente en lo que respecta a la descentralización administrativa.

De esta época se establecieron algunas limitaciones internas al momento de ejecución cotidiana de los proyectos siendo las más relevantes quizá: *"la falta de recursos humanos calificados en las Unidades Ejecutoras de los proyectos, bajas remuneraciones, duplicidad de co-ejecutores y débil coordinación interinstitucional, dificultad para la generación de información veraz, cumplimiento de aporte de fondos locales, cambios de personal, etc."*[5], para sopesar con estas limitaciones por parte de la CAF, el FIDA contribuyó

[4] Ejecución de Programas de Desarrollo Rural, proyecto CSJO, Pag. 24
[5] Ejecución de Programas de Desarrollo Rural, proyecto CSJO, Pag. 24

mediante la realización de *Misiones de apoyo a la ejecución de los proyectos* y en la interlocución con los gobiernos.

2.2.4 La presencia del FIDA en el Estado Plurinacional de Bolivia

Desde su llegada a Bolivia, el FIDA ha aprobado 12 operaciones de préstamo. Para esta investigación no es posible analizar a profundidad más que los dos casos escogidos; empero, la página oficial del FIDA provee información pública sobre los montos, duración y principales resultados de cada uno.

De estos, aún hay dos proyectos que están en fase de ejecución y un último que está en pleno proceso de cierre. Son:

- Proyecto de Apoyo a la Valorización de la Economía Campesina de Camélidos (VALE)
- Proyecto Plan Vida-PEEP de Erradicación de la Extrema Pobreza (Plan Vida).
- Programa de Inclusión Económica para Familias y Comunidades Rurales en el Territorio del Estado Plurinacional de Bolivia (ACCESOS)

Se ha contrastado que la información de la página oficial y actualizada del FIDA varía sustancialmente en cuanto a los montos del proyecto San Juan del Oro, en relación con los datos del documento publicado en 1994 al que este trabajo hace amplias referencias. Esto sin lugar a dudas genera una suerte de desconfianza en la información brindada en el portal. Sin embargo, dado que es la única fuente oficial que difunde la información, a continuación, se brinda un cuadro resumen de los proyectos y programas FIDA a través de los años:

Presencia del FIDA en Bolivia.

NOMBRE	DURACIÓN	COSTO TOTAL	FINANCIAMIENTO FIDA
Proyecto de Desarrollo Agrícola de Omasuyos-Los Andes	1979 - 1986	USD 5,1 millones	USD 2,57 millones
Chuquisaca Norte	1981 - 1992	USD 21,01 millones	USD 13,8 millones
Cotagaita San Juan del Oro	1984 - 1996	USD 21,7 millones	USD 12 millones
Chuquisaca Sur	1987 - 1998	USD 9,95 millones	USD 5,5 millones
Proyecto de desarrollo y consolidación de las colonias de pequeños agricultores en el departamento de Santa Cruz (PRODEPA)	1990 - 1997	USD 17,42 millones	USD 12 millones
Proyecto de desarrollo de criadores de camélidos en el altiplano andino (UNEPCA)	1994 - 2003	USD 11,29 millones	USD 7,58 millones

Proyecto de desarrollo para las poblaciones indígenas del Beni (PRODESIB)	1994 - 2005	USD 7,9 millones	USD 6,26 millones
Proyecto de asistencia técnica a pequeños productores (PROSAT)	1997 - 2007	USD 28,27 millones	USD 8,1 millones
Proyecto de manejo de recursos naturales en el Chaco y la región de los Valles altos	2000 - 2010	USD 14,96 millones	USD 12,0 millones
Proyecto de apoyo a la economía camélida campesina	2006 - 2015	USD 14,38 millones	USD 7,23 millones
Plan Vida - PEEP de Erradicación de la Extrema Pobreza	2009 - 2016	USD 15,28 millones	USD 8 millones
ACCESOS	2011 - 2019	USD 58,98 millones	USD 28 millones
Programa de fortalecimiento integral de la cadena de valor en producción camélida (PROCAMELIDOS)	2015 - 2022	USD 38,76 millones	USD 17,89 millones
ASAP	2015-2018	USD 13,35 millones	USD 9,99 millones

Nota: Elaboración propia en base a www.ifad.org

2.3 Evaluación institucional

2.3.1 La experiencia de Evaluación del FIDA

La presente sección tiene como referente un documento publicado en la Revista de evaluación de programas y políticas públicas de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (España); el artículo denominado *"La experiencia de evaluación del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola",* está redactado por altos funcionarios de la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA, y su contenido es una síntesis de la metodología de los procesos de evaluación del FIDA a diferentes niveles, así como un repaso histórico de la creación y desarrollo institucional de esta oficina independiente. Para nuestros fines es importante considerar estos procesos ya que nos permitirán ver en qué medida se han realizado para los casos seleccionados por esta investigación.

La experiencia de evaluación del FIDA es relativamente reciente, con antecedentes en 1999 y 2003, la Oficina de Evaluación Independiente o IOE por sus siglas en inglés nació en 2011. La metodología de evaluación y codificación de la OIE está estandarizada en un manual actualizado el año 2015. Esta metodología comprende cuatro tipos de evaluaciones; a groso modo revisaremos su contenido para concentrarnos posteriormente en la "evaluación a nivel de los proyectos".

Los cuatro tipos de evaluaciones son: a) Evaluación a nivel de proyectos; b) evaluaciones de programas en los países; c) evaluaciones a nivel institucional de políticas, estrategias y procesos internos del fondo; y d) síntesis sobre evaluaciones pasadas.

Las evaluaciones de programas en los países se llevan a cabo antes de que el FIDA y el gobierno en cuestión formulen una nueva estrategia de colaboración o *Programa sobre oportunidades estratégicas nacionales* (COSOP en inglés). Lo que se evalúa responde a tres niveles de análisis: a) las actividades no crediticias, es decir: gestión de conocimientos, desarrollo de asociaciones y el dialogo sobre políticas públicas; b) la cartera de proyectos, aplicando los criterios de evaluación usados en cada proyecto; y c) la apreciación del desarrollo estratégico del FIDA desde la pertinencia y la eficacia.

La evaluación a nivel institucional no tiene una metodología estandarizada dada la naturaleza distinta de cada tema tratado (ejemplo: eficiencia institucional, procesos operativos, igualdad de género, etc.). Dada su importancia se contratan evaluadores externos e independientes para fortalecer las conclusiones.

Las síntesis sobre evaluaciones pasadas *"ponen el acento más sobre el aprendizaje que sobre la rendición de cuentas"* (Felloni, Fabrizio. Muthoo, Ashwani y Torralba, Miguel. 2014. Pag 65.) y tampoco tienen una metodología estandarizada.

La consolidación de los hallazgos de las evaluaciones se presentan en un documento final llamado *Informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA* (ARRI en inglés); este básicamente está compuesto de dos partes; una dedicada a la consolidación de patrones históricos del desempeño de las operaciones realizadas por el FIDA en contraste con otras instituciones financieras internacionales y la otra profundiza en un tema específico a variar año tras año

2.3.2 Evaluación a nivel de los proyectos del FIDA

Estas evaluaciones se realizan en tres subniveles (informes, resultados e impactos); antes de revisarlos sin embargo, veremos cuáles son los criterios que se aplican en estas evaluaciones a partir de la siguiente matriz:

Matriz de criterios de evaluación a nivel de los proyectos del FIDA

Criterio	Definición
Pertinencia	Medida en que los objetivos de una intervención para el desarrollo son congruentes con los requisitos de los beneficiarios, las necesidades del país, las prioridades institucionales y las políticas de los asociados y donantes. Comporta asimismo realizar una evaluación de la coherencia del proyecto para el logro de sus objetivos.
Eficacia	Medida en que se lograron o se esperan lograr los objetivos de la intervención para el desarrollo, tomando en cuenta su importancia relativa.

Eficiencia	Medida en que los recursos/insumos (fondos, conocimientos técnicos, tiempo, etc.) se han convertido económicamente en resultados
Impacto en la pobreza rural • Ingresos y activos de los hogares • Capital humano y social y empoderamiento • Seguridad alimentaria y productividad agrícola • Recursos naturales y medio ambiente • Instituciones y políticas públicas	Por "impacto" se entienden los cambios que se han producido o se espera que se produzcan en las vidas de la población rural pobre (ya sean positivos o negativos, directos o indirectos, deliberados o involuntarios) a raíz de intervenciones de desarrollo.
Sostenibilidad	Probabilidad de que los beneficios netos producidos por una intervención de desarrollo continúen más allá de la fase de prestación de apoyo financiero externo. Comporta también evaluar la probabilidad de que los resultados efectivos y previstos consigan superar los riesgos que se presenten una vez finalizado el proyecto.
Innovación y ampliación de alcance	Medida en que las intervenciones de desarrollo del FIDA: i) han contribuido a introducir enfoques innovadores de reducción de la pobreza rural, y ii) han sido o es probable que sean ampliadas por las autoridades públicas, las organizaciones donantes, el sector privado y otros organismos
Igualdad de género y empoderamiento de la mujer	El criterio evalúa los esfuerzos realizados para promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en el diseño, ejecución, supervisión, y la evaluación de proyectos asistidos por el FIDA.
Desempeño de los asociados • **FIDA** • **GOBIERNO**	Mediante este criterio se evalúa la contribución de los asociados al diseño, ejecución, seguimiento y presentación de informes, supervisión y apoyo a la ejecución y evaluación del proyecto. Se evalúa el desempeño de cada asociado de forma individual con miras a establecer la función y responsabilidad previstas del asociado en el ciclo de vida del proyecto.

Nota: Felloni, Fabrizio. Muthoo, Ashwani y Torralba, Miguel. “La experiencia de evaluación del Fondo Internacional de Desarrollo Agricola”. *En Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas* Num 3, 2014. Pag 61.

Los criterios de calificación usados para el FIDA aplican una escala de seis puntos de orden simétrico; lo que significa que tres son negativas y tres positivas, correspondidas de la siguiente manera: 1=muy insatisfactorio, 2=insatisfactorio, 3=moderadamente insatisfactorio, 4=moderadamente satisfactorio, 5=satisfactorio y 6=muy satisfactorio.

Entonces, cuando hablamos de la evaluación de proyectos, lo primero a considerar es *la validación de informes finales* que se efectúa sobre la totalidad de proyectos cerrados cada año; son los gobiernos prestatarios los responsables de preparar estos informes finales que primero son revisados por la gerencia del FIDA asignando calificaciones antes de la validación final realizada por la IOE.

La validación se realiza sobre la totalidad de proyectos cerrados cada año y se enfocan principalmente en la coherencia entre los distintos documentos presentados, se basa principalmente en un trabajo de gabinete con algunas entrevistas a personal del FIDA y personas informadas del proyecto. Lo más importante serán las apreciaciones sobre el desempeño y la contrastación de puntuación asignada por la dirección del FIDA.

En cambio, *las evaluaciones a los resultados del proyecto* (PPA en inglés) se efectúan sobre una muestra no aleatoria de seis a ocho proyectos por año. Además del estudio de gabinete conlleva una misión en el país que implican visitas a la zona de ejecución del proyecto, discusiones con los usuarios y entrevistas con los responsables de las instituciones clave. El objetivo se limita a establecer la plausibilidad de informaciones y conclusiones que se encuentran en los documentos oficiales de los proyectos, sin ser capaz de levantar encuestas representativas de los usuarios por la limitación de recursos.

Finalmente encontramos *las evaluaciones de impacto*. El FIDA realizó su primera evaluación de impacto en 2013 en un proyecto de Sir Lanka, para estas evaluaciones

el FIDA recurre a tres fuentes principales de datos, lo que no es limitativo ya que a la par, se realizan otras pruebas con enfoques casi experimentales de evaluación.

Las tres fuentes de datos para evaluaciones son: a) *las unidades de seguimiento y evaluación* que forman parte de los equipos de gestión de proyectos y que a partir de sus informes periódicos dan información importante sobre los "productos"; b) *las misiones anuales de supervisión y apoyo a la ejecución* que ofrecen apreciaciones sobre el estado de ejecución desde el punto de vista eficiencia, eficacia y el desempeño de los socios; c) *el Sistema de gestión de los resultados y el impacto* (RIMS en inglés) que principalmente recopilan datos sobre las condiciones nutricionales y los bienes de los hogares a través de encuestas de hogares.

Lo anterior forma parte de las funciones de seguimiento y evaluación de los proyectos del FIDA, pero también hay que distinguir que para la evaluación expost de los proyectos se recurren a evaluaciones independientes y a la atribución[6] de resultados e impactos desde

[6] La cuestión de la atribución se basa en distinguir entre acontecimientos ligados a una intervención de desarrollo y otros acontecimientos externos, cuyo paradigma más clásico consiste en comparar las trayectorias de un grupo afectado por la intervención con la de un grupo sin intervención.

enfoques estadísticos, alternativos (marco lógico, teoría del cambio, análisis contribución causal, método de eliminación general, etc.). Ya aterrizando en lo pragmático, a modo de ejemplo, mencionaremos los elementos que estuvieron presentes en la primera evaluación de impacto del FIDA:

1) Una encuesta cuantitativa de 2560 hogares (1300 apoyadas por el proyecto y 1260 sin proyecto como observación de control).
2) Una encuesta cualitativa basada en treinta entrevistas estructuradas con responsables de la ejecución del proyecto y de las administraciones locales y en 41 grupos focales con grupos de beneficiarios del proyecto.

2.1) Para tratar el problema del sesgo de selección los datos de la encuesta cualitativa fueron analizados con técnicas econométricas: pareamiento por puntaje de propensión y corrección de Heckman.

Todo lo anterior sirve para comprender esquemáticamente cuales son procedimientos y elementos más relevantes al momento de realizar evaluaciones desde el FIDA. Aunque es desconocida para nosotros la fecha de entrada en vigencia de la matriz de evaluación de proyectos tal como la conocemos hoy en día, la investigación trató de obtener resultados de esta posible evaluación en el territorio sobre los programas en cuestión, y aunque esto se profundizará en las conclusiones, vale la pena adelantar que en caso San Juan del Oro no se aplicó ninguna de estas evaluaciones, en tanto que en el caso ASAP ni siquiera se ha llegado al momento de *validación de los informes finales*, por lo que se espera poder contar con estas evaluaciones recién en 2020.

2.3.3 Sistema de gestión por resultados e impactos (RIMS)

Sistema de gestión de resultados e impactos (RIMS). En el contexto de los proyectos de desarrollo, el concepto de la cadena de resultados es un elemento fundamental de la gestión basada en los resultados.

La cadena de resultados muestra la relación causal entre los insumos, las actividades, los productos, los efectos directos y el impacto a lo largo del tiempo. Por lo dicho, debe existir un sistema de seguimiento y evaluación que pueda evaluar cómo se están comportando los Programas en lo referente a los productos, los efectos directos y los impactos previstos.

El RIMS incluye un conjunto de indicadores para medir e informar sobre el desempeño de los proyectos impulsados en términos de productos, efectos e impacto. El RIMS proporciona un marco para la presentación sistemática de informes de los Programas al FIDA, fondo fiduciario, y del FIDA, fondo fiduciario a sus órganos de gobierno. El espectro de indicadores se ha mantenido estrictamente focalizado. Los atributos centrales del RIMS son: flexibilidad en el seguimiento de los resultados y simplicidad en la evaluación del impacto.

El RIMS diferencia tres tipos de indicadores. Los resultados e indicadores de primer nivel. Estos indicadores miden los avances financieros y materiales, mayormente cuantitativos (cifras y porcentajes, por ejemplo: número de sistemas de irrigación rehabilitados) y generalmente se planifican e implementan sobre una base anual y deben estar especificados en Plan Operativo Anual (POA). Estos indicadores constituyen la medición de los resultados, o de producto del marco lógico. En el POA anual se determinan las metas anuales de los indicadores y sus respectivos presupuestos. Así se logra tener la base para un seguimiento de resultados y financiero.

Los resultados e indicadores de segundo nivel miden los efectos directos de los Programas.

Corresponden a qué pasa después de la ejecución de las actividades de los Programas con las familias, las personas, los grupos, las comunidades o las instituciones después y el logro de los productos, se ha implantado un nuevo enfoque para la medición de los resultados de segundo nivel. El logro de los resultados de segundo nivel se mide mediante una escala de calificación, en la que la puntuación 1 corresponde a una eficacia muy insatisfactoria o una escasísima sostenibilidad. En cambio, una puntuación de 6 corresponde a una eficacia muy satisfactoria o una sostenibilidad más que adecuada.

Los Indicadores de tercer nivel (impacto) miden los efectos combinados de los resultados de primer y segundo nivel, son de naturaleza cuantitativa (por ejemplo, hogares que reportan un aumento de sus activos), y se miden en intervalos específicos a lo largo de la vida de los Programas, los activos patrimoniales serán cuantificados al finalizar los Programas.

Estos están referidos al nivel del objetivo de desarrollo del marco lógico. Dos de los indicadores que se utilizan para evaluar el impacto de los Programas responden al nombre de indicadores “ancla”, cuya medición es mandatario. A saber: i) número de hogares que acusan una mejora del índice de propiedad de activos familiares, basada en los activos adicionales (bienes productivos, bicicletas, radios, viviendas mejoradas, techos de hojalata, entre otros).

Al igual que en sub-título anterior, esta información será de utilidad recién a partir del 2020 cuando haya cerrado el programa ASAP; en tanto que para el caso San Juan del Oro resulta diacrónico e impreciso tratar de forzar metodologías. Empero, conocer y tener a mano todos estos procedimientos y metodologías es de utilidad para futuros investigadores.

3 TERCERA PARTE: PROPUESTA

3.1 Dos enfoques

Por todo lo revisado hasta aquí, podemos empezar nuestro estudio y propuesta investigativa con varias certezas que nos permitirán entender la existencia de dos enfoques en distintas dimensiones: En la dimensión macro observamos un modo distinto de direccionar las políticas económicas desde las instituciones internacionales, su influencia en las naciones, y en fin, en el comportamiento del sistema mundial; en una dimensión meso vemos como estas mismas instituciones internacionales, correspondientemente los intelectuales y teóricos rurales funcionales a este sistema, ven a la agricultura y el campesinado en disímil manera; finalmente en una dimensión micro, sabemos que el Estado Plurinacional de Bolivia desde sus unidades operativas dedicadas a asuntos agrarios, ha encarado la cuestión campesina y rural de una manera distinta al periodo anterior a 2009.

¿Cuáles son estos enfoques y porque insistimos tanto en sus diferencias? En lo macro entendemos a las políticas neoliberales diferentes de las políticas post-neoliberales que en el caso latinoamericano están signadas por políticas progresistas-populares antagónicas a las del periodo anterior; en lo meso vemos que *"en las nuevas corrientes de pensamiento la pobreza y la inclusión social; la equidad socioeconómica, cultural y de género; el desarrollo institucional, la transformación productiva con resguardo del ambiente y los recursos naturales forman parte de una misma e inseparable problemática y, en consecuencia, ya no son concebidas como temáticas aisladas"* (Maria Elena Nogueira & Marcos Urcola, 2015) por ello, la pobreza campesina ya no es atendida como pobreza absoluta de manera autónoma sino contemplando todas sus interrelaciones -incluso las no propiamente agrarias- desde la "nueva ruralidad" integral; por ultimo entendemos que el enfoque micro está subordinado al macro con generalidades regionales respecto a la concepción de los Estados sobre los sectores vulnerables, la agricultura familiar y el rol que deben cumplir en el Estado y el mercado, pero también con particularidades como las cuestiones étnico-identitarias con todas sus implicaciones como la extensión de las áreas de cultivo o el andamiaje gubernamental, entre varios otros.

Insistimos en las diferencias porque si todas las condiciones han cambiado de enfoque a enfoque entonces es normal que los resultados sean distintos, deducimos por ello ha habido una evolución en todas las dimensiones. El FIDA cuando opera en Bolivia hace suyas estas diferencias en los distintos niveles, pero no en la misma intensidad debido a las especificidades y particularidades mencionadas (método, cambio de actores, diferenciación de relación Estado-Financiadores-Beneficiarios, etc.) y otras no mencionadas todavía. Entonces lo central aquí es, primero explicitar estas diferencias para posteriormente

determinar la medida en la cual el viraje de enfoques se ha hecho efectivo; entenderemos con ello el porqué de los resultados e impactos de las dos intervenciones significativas seleccionadas.

Para lo anterior vamos a estudiar a) los objetivos b) la dinámica interinstitucional y c) la metodología de intervención en los dos casos seleccionados (PCSO-ACCESOS/ASAP), correspondientes cada uno a una temporalidad histórica (1986-1994/2011-2018) y por consiguiente cada uno a un enfoque. Lo fundamental será establecer como se dijo anteriormente que tan diferentes son; ver si las "lecciones aprendidas" del caso 1 fueron tomadas en cuenta en la ejecución del caso 2 o no, y a partir de ello evaluar sus resultados e impactos.

3.2 Proyecto Cotagaita San Juan de Oro

(Este capítulo fue elaborado con información extraída de Informe y recomendaciones del presidente del FIDA a la junta ejecutiva en: La experiencia del PCSJO, 1994)**.-**

3.2.1 Descripción

Un estudio de factibilidad realizado por una misión del FIDA (1982-1984) y posteriormente una misión de la CAF cuya tarea encomendada por el FIDA fue preparar el Informe de Evaluación del proyecto, relievando los beneficios socioeconómicos que este generaría, dieron pie a que el 9 de enero de 1985 se suscriba el contrato de préstamo FIDA 149-BO entre la República de Bolivia y el Fondo, por un monto de $us 12.0 millones.

Con el objeto de financiar una parte del aporte local, la entonces República de Bolivia suscribió un contrato de préstamo con la OPEP por $us 3.0 millones. El costo inicial contemplaba también 1.9 millones de apoyo local y un aporte de Programa Mundial de Alimentos por 0.5 millones. El proyecto entro en vigencia en 1986 aunque recién en 1989 se implementaron todos los componentes.

El proyecto tenía un abordaje "integral"[7] pues trataba de integrar varios elementos desconectados a través de componentes destinados a enfrentar distintos aspectos del subdesarrollo (producción agrícola, servicios sociales, infraestructura).

El área de intervención del proyecto se encontraba en la parte sudoriental del departamento de Potosí y comprendía las zonas rurales de las provincias Nor Chichas, Sud Chichas y Modesta Omiste.

[7] Comillas del autor, la experiencia del PCSJO, 1994, pag 44.

3.2.2 Objetivos

El Objetivo principal de PCSJO era promover el desarrollo del área bajo su influencia, a través de un conjunto de acciones e inversiones sectoriales destinadas a incrementar los niveles de ingresos, productividad y empleo de la población beneficiaria.

Los objetivos específicos eran los siguientes:

a) El incremento de la producción y productividad agrícola (principalmente de productos alimentarios), así como la organización de un sistema de mercadeo rentable para el excedente de productos comercializables, incluidos los de las platas de procesamiento agroindustrial.
b) La integración de la economía campesina en la economía del resto del país, mediante la realización de un esfuerzo sustancial en la construcción de caminos y a través de la organización de un sistema de mercadeo que permita vincular la zona con la población minera, la cual a su vez, se beneficiará del consumo de alimentos frescos procedentes de la zona.
c) La mejora de la infraestructura y los servicios sociales, especialmente el abastecimiento de agua potable y los servicios sanitarios en las zonas rurales, así como la organización de una amplia campaña preventiva contra la enfermedad del Chagas.
d) El fomento de la organización social de los campesinos, a fin de darles la posibilidad de administrar por si mismos su sistema productivo mejorado
e) Las acciones tendientes a la integración nacional de la zona del proyecto, mediante la intensificación de actividades del gobierno en la región y la reducción del fenómeno migratorio.

3.2.3 Dinámica Institucional

El FIDA normalmente limita su accionar al desembolso de los préstamos, pero en casos como el del PCSJO en los que se considera necesario, interviene mediante la realización de *Misiones de Apoyo a la ejecución de los* proyectos; y al parecer en el pasado cuando existían intermediarios como la CAF podían y de hecho coadyuvaban en la *"interlocución con los gobiernos"* (Ejecución de proyectos de desarrollo rural. 1994. pag 28).

La CAF, por contrato suscrito con el FIDA, debía orientar sus acciones de cooperación a la identificación, elaboración y evaluación de proyectos, a los cofinanciamientos, y a la administración y supervisión de los préstamos y donaciones otorgados por el Fondo.

Se designó a la Corporación Regional de Desarrollo de Potosí (CORDEPO) como *Organismo Ejecutor,* con la responsabilidad de dirigir la ejecución del proyecto de desarrollo agropecuario a través de una Unidad Ejecutora asentada en el *área de influencia* del proyecto.

Además de CORDEPO estaba prevista la participación de otras instituciones en calidad de co-ejecutores: El Banco Agrícola de Bolivia encargada de la dirección de crédito agropecuario (Tupiza) responsable de otorgar créditos en apoyo a la producción agrícola y pecuaria; el Instituto Boliviano de Tecnología agropecuaria (IBTA) encargado de la trasferencia de tecnología, suministro de semillas y mejoramiento de ganado con su respectiva unidad de asistencia técnica complementaria; El Servicio Nacional de Desarrollo de la Comunidad (SNDC) encargado de dirigir la unidad de promoción y capacitación mediante la organización de cursos específicos en técnicas de mercadeo agrícola, técnicas de manipuleo, transporte, precios de compra y venta y aspectos de administración gestión de empresas cooperativas; el Servicio Nacional de Caminos (SNC) responsable de la construcción de caminos vecinales programados para la ejecución del proyecto; finalmente el Ministerio de Salud Previsión Social responsable de ejecutar el programa de combate del mal de Chagas y parásitos.

De todos los anteriores solo el Ministerio de Salud se mantuvo en el proyecto, en tanto que CRODEPO tuvo que asumir la ejecución de los componentes a cargo de IBTA, SNDC, SNC, y BAB.

Por otra parte en noviembre de 1989 se suscribió un convenio entre CORDEPO y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), oficina de Bolivia, con el propósito de que esta entidad coordine, supervise y administre el *Programa de Capacitación y Asistencia Técnica del proyecto. Además e*l contrato de préstamo internacional -en la sección 5.03 (a)- exigía garantías y pruebas suficientes de la existencia del Banco Agrícola de Bolivia. El cumplimiento de esta obligación se dilató hasta octubre de 1987, año en el que finalmente se pudo desembolsar el componente crediticio vital para la efectivización del préstamo.

Por todo lo anterior se puede hablar de dos momentos en la ejecución del PCSJO, uno previo y uno posterior a la *reorientación operativa* de 1990. Esta dinámica institucional en la primera etapa no logró un acercamiento real a los beneficiarios pues la metodología de intervención como veremos más adelante era muy vertical; por otro lado hasta 1990 vemos a muchos actores involucrados y pocas tareas cumplidas en tanto que a partir de ahí se recurrió a la *asistencia técnica internacional* a través de 22 consultorías y la contratación de una serie de servicios administrativos provistos por el IICA bajo dependencia técnica administrativa

de CORDEPO, esto facilitó ampliamente la ejecución del PCSJO en la llegada a los beneficiarios y en cuestión al cumplimiento de resultados.

Observamos con ello que el componente de recursos humanos de CORDEPO se nutrió cualitativamente de expertos. El convenio CORDEPO –IICA ejecutó 458.700 $us en el Programa de Asistencia Técnica y 918.986 $us en acciones de apoyo administrativo. Igual que pasará en el subtítulo de metodología de intervención, observamos que con estas disposiciones extraordinarias los elementos de ejecución del proyecto cambian sustancialmente con la Reorientación Operativa de modo que los recursos con los que se contaban al principio terminan anulados y suplantados para la realización efectiva del proyecto (cuyos objetivos también terminarían siendo distintos).

No solo en el PCSJO, sino también en otros proyectos ejecutados con fondos del FIDA y supervisados por la CAF de la época, observaremos una plena utilización de tres instrumentos de cooperación como son: las consultorías, la capacitación y el entrenamiento en servicios. Estos instrumentos le dieron a la *dinámica institucional* el dinamismo que le faltaba a las relaciones normales entre el Estado y los beneficiarios de los proyectos.

Ya al final, la ejecución de PCSJO permitió a CORDPO una presencia constante y determinante en el sur de Potosí, al punto de que CORDEPO delegó en el proyecto sus responsabilidades de Organismo Regional de Desarrollo pues el PCSJO se convirtió en interlocutor de las organizaciones campesinas, articulando y suscribiendo convenios interinstitucionales con organismos internacionales como el PNUD/Banco Mundial, FAO/HOLANDA//CDF, PMA, Cooperación Técnica Suiza, etc., logrando captar recursos por dos millones de dólares adicionales a los del financiamiento original.

3.2.4 Metodología de intervención

En el diseño, el PCSJO fue concebido como un proyecto de crédito supervisado; por lo demás se supone estaba vinculado a la extensión agropecuaria con acciones de apoyo a la comercialización, procesamiento bajo la forma de pequeñas agroindustrias y “trasporte de productos agropecuarios” que básicamente se limitaba a la construcción caminera. Además se plantearon obras de defensa, recuperación de tierras al rio y combatir el mal de chagas.

Cuando revisemos el subtítulo de inversiones veremos como el diseño original se modificó sustancialmente mediante la reasignación de montos; esto quiere decir que el PCSJO terminó muy distinto de como se había pensado originalmente. Los autores de la sistematización de la experiencia del PCSJO señalan que este *“estaba impregnado de optimismo, pues se subestimaron las dificultades técnicas e institucionales existentes”* - a decir de ellos – *“la complejidad y técnicas avanzadas que exige el diseño de proyectos excluye en la práctica a la población beneficiaria de participar en la formulación de los*

*proyectos, asunto que queda por completo en manos de los tecnócratas externos que toman las decisiones sobre los problemas y las formas de solucionarlos". (*Ejecución de proyectos de desarrollo rural. 1994. pag 70*)*

Pero al igual que se hizo en la dinámica institucional, cuando hablamos de la metodología de intervención pensaremos en dos momentos marcados por la Reorientación Operativa.

Entendemos que tras la reorientación se superaron obstáculos como la *"carencia de métodos y mecanismos que faciliten la incorporación sistemática de la gestión y representación de las organizaciones campesinas; la omisión de métodos participativos de capacitación, falta de un marco de referencia conceptual que homogenice la acción de la unidad ejecutora, etc."* (Ejecución de proyectos de desarrollo rural.1994. pag 339)

El problema de cómo llegar a los beneficiarios y así cumplir con los objetivos del proyecto, que no habían avanzado hasta entonces, se resolvió de la siguiente manera:

Se delimitó el espacio geográfico en área, sub-área, zona y comunidad, siendo las comunidades priorizadas en cada sub área en número de: Vitichi 25, Cotagaita 20, Tupiza 23 y Villazón 21.

Se estableció una estructura organizativa para los beneficiarios de la siguiente manera: Primer nivel, comunidades de base; segundo nivel, comité campesino ampliado de sub-área; y tercer nivel, directiva de los cuatro comités ampliados de sub-área. La intervención de esta estructura se dio en dos momentos clave: durante a planificación y durante el seguimiento y evaluación.

En la planificación se realizaron Reuniones Comunales Mensuales que discutían en Plan Anual Operativo Comunal, en diciembre se establecían los POA´s de Sub-área y finalmente se enviaban las determinaciones a la unidad de planificación en la sede central para obtener el Plan Anual Operativo del Proyecto. En lo administrativo se descentralizaron los fondos en las sub áreas bajo la idea de Fondos Rotatorios.

Respecto a las reuniones mensuales a nivel comunidad y trimestrales a nivel sub-área, estas tenían la finalidad de realizar seguimiento y evaluación a la ejecución y resultados de las actividades desarrolladas. Además de lo anterior se realizaron reuniones quincenales de los equipos técnicos de sub-área, que servían para homogeneizar avances; para que los dirigentes de las sub-áreas realicen reclamos, observaciones o ajustes en los componentes sin esperar a que la reunión trimestral se lleve a cabo; pero además para que junto a los técnicos del PCSJO puedan reunirse los técnicos de otros proyectos que se estuvieran implementando en el área y así concretar relaciones de coordinación interinstitucional.

Se contabilizaron las siguientes reuniones entre enero de 1991 y julio de 1994: reuniones comunales mensuales 3.205, reuniones quincenales 340 y reuniones trimestrales de comités campesinos ampliados de sub-área 57.

Lo anterior grafica la forma en la que el proyecto pudo organizarse con los beneficiarios, pero además para llegar a desenvolverse estratégicamente en la ejecución se contrataron líderes campesinos para que formaran parte del equipo del proyecto; el proceso fue participativo y democrático en una primera instancia donde las comunidades de base seleccionaban un hombre una mujer, en una segunda etapa estas personas eran sometidas a un concurso de merecimientos durante un taller de un día.

Junto a lo anterior se creó una unidad de capacitación y organización campesina involucrando en un solo proceso de capacitación campesinos y técnicos. En cuanto a los contenidos de las capacitaciones –según la sistematización de la experiencia del PCSJO- estos se determinaron desde entonces por la demanda de las organizaciones campesinas analizada conjuntamente con los técnicos; sin embargo al revisar el *cuadro de actividades de capacitación y entrenamiento en servicios* (Ejecución de proyectos de desarrollo rural.1994. Pag 357,358) podemos observar la realización de cursos y talleres tan ajenos al interés de los campesinos como: el taller “evaluación del trabajo del cuerpo de paz - EEUU” o repetidos cursos de “actualización sobre la Ley SAFCO 1178”

Para concluir el subtítulo es posible decir que la metodología de intervención durante los primeros años fue nula por tardanzas administrativas e incapacidad para llegar a los beneficiarios de manera conjunta y particular; tras la Reorientación Operativa encontramos un escenario completamente opuesto donde se recurre a los beneficiarios mediante variadas estrategias de organización participativa para intervenir en todos los momentos del proyecto, esto dio como resultado un desarrollo más adecuado del proyecto; sin embargo, observaremos que dados los altos niveles de apropiación de los beneficiarios -fruto de una intervención metodológica híper-participativa que implicaba la contratación de campesinos bajo la figura de consultores, tanto para tareas de liderazgo, para actividades de capacitación más concretas, así como reuniones permanentes donde podían decidirse destinos diferentes para el financiamiento; al final el proyecto ya no era el mismo.

3.3 Programa ACCESOS/ASAP

(Extraído de: Sistematización de experiencias en la implementación de Medidas de reducción de riesgos y adaptación al cambio climático – UOL Camargo, 2018; Sistematización de obras de infraestructura resiliente orientada a la gestión de riesgo y adaptación al cambio climático en 11 municipios de Unidad Operativa Local Camargo, 2018; y Manual de Operaciones de los programas ACCESOS y ACCESOS ASAP 2014-2018)

3.3.1 Descripción

En el año 2014, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) puso en marcha el Programa de Adaptación para la Agricultura en Pequeña Escala (ASAP) con el fin de financiar iniciativas que permitan a los agricultores y agricultoras reducir los riesgos asociados al cambio climático para aumentar la capacidad de resiliencia; prevenir, absorber y recuperarse de shocks y stress climáticos. En fecha 17 de Marzo de 2015 el Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD) suscribió un convenio con el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), de donación para el financiamiento del Programa ACCESOS ASAP (Donación ASAP N° 2000000391).

El Programa permitiría a Bolivia y, en particular a los pequeños productores y productoras de los municipios seleccionados, mejorar su nivel de vida y adaptarse a los efectos del cambio climático a través de la generación de proyectos comunales a ser desarrollados hasta convertirse en planes de negocios. Al mismo tiempo, el Programa apoyaría a asociaciones, grupos y familias de productores a adaptarse a las presentes y futuras condiciones del clima a través de actividades específicas de adaptación.

El área de intervención de ACCESOS/ASAP abarcó los los municipios de Culpina, Incahuasi, Villa Charcas, Camargo, San Lucas, Villa Abecia, Las Carreras del departamento de Chuquisaca; Cotagaita, Vitichi y Caiza D del departamento de Potosí; y El Puente del departamento de Tarija.

3.3.2 Objetivos

El diseño del Programa ACCESOS: "Programa de Inclusión Económica para Familias y Comunidades Rurales en el Territorio del Estado Plurinacional de Bolivia" respondía al interés del Gobierno boliviano de mejorar las condiciones de vida de las comunidades rurales a través del fortalecimiento de capacidades de gestión sostenible de los recursos naturales y del desarrollo de emprendimientos económicos agrícolas y no agrícolas.

Asimismo, el Programa de Adaptación para la Agricultura en Pequeña Escala (ASAP por sus siglas en Inglés) buscaba integrar o incorporar procesos de “adaptación” al cambio climático dentro del Programa, en municipios priorizados, para aumentar la resiliencia de la población objetivo, y así puedan enfrentar los riesgos climáticos que afectan a sus medios de vida.

El Programa ACCESOS-ASAP se ejecutó con la finalidad de contribuir a alcanzar los objetivos y metas del Programa ACCESOS; en tanto, facilitaba la inclusión de la gestión del riesgo climático en la capacitación y asistencia técnica en los municipios seleccionados, para generar sinergias con el resto de inversiones de ACCESOS en el país. Adicionalmente, el

Programa debía proveer herramientas metodológicas para transferir tecnología a las comunidades, herramientas tanto productivas, como de aprovechamiento de información climática. ACCESOS-ASAP se integraba a las inversiones del Programa ACCESOS a nivel comunal, con inversiones a nivel territorial (municipal o mancomunidad de municipios) para maximizar la adaptación local al cambio climático.

A continuación, se presentan las principales características de la complementación de ambos Programas con la finalidad de orientar al lector, sin olvidar que el objeto de estudio de este trabajo se limita solamente al programa ACCESOS-ASAP:

Matriz: Resumen de características de los Programas ACCESOS Y ACCESOS/ASAP.

PROGRAMA ACCESOS	PROGRAMA ACCESOS ASAP (complementando Programa ACCESOS)
Objetivo: Mejorar las condiciones de vida de las comunidades rurales a través de: (i) el fortalecimiento de capacidades de gestión	**Objetivo:** Aumento de la resiliencia climática de las comunidades seleccionadas frente a los efectos del cambio climático.
Duración: 5 años (2013-2017)	**Duración:** 4 años (2014-2017)
Monto: US$ 45 millones	**Monto:** US$ 13 millones (10 millones donación ASAP)
Componentes Programa ACCESOS	**Componentes Programa ACCESOS ASAP**
1. Manejo de recursos naturales y emprendimientos económicos	**1.** Desarrollo de capacidades para la adaptación comunitaria
2. Inclusión financiera y protección	**2.** Gestión de riesgos climáticos
3. Gestión del Programa Enfoque de trabajo familiar	**3.** Gestión del Programa Enfoque de trabajo comunitario y territorial.
Área intervención: 7 departamentos, 52 municipios tres regiones geográficas (Altiplano, Llanos y Valles).Los municipios cubren un total de aproximadamente 3.865 comunidades rurales y un área de unos 72.000 km^2.	**Área de intervención:** 3 departamentos Chuquisaca, Potosí y Tarija, 15 Municipios (incluidos en ACCESOS), presenta dos regiones geográficas (Altiplano y Valles). Los municipios focalizados abarcan un total de 1.476 comunidades rurales y una superficie de 30.510 km^2
Grupo objetivo: Según el censo de población de 2001, el área de cobertura del Programa ACCESOS tiene una población rural de 539.250 habitantes quechuas, aymaras y otras familias rurales no indígenas.	**Grupo objetivo:** Según el censo poblacional 2001, los 15 municipios focalizados por ACCESOS ASAP tienen una población rural de 224.752 habitantes predominantemente quechuas
Dentro de este contexto, la población objetivo ACCESOS comprende al menos a 32.000 familias usuarias directas.	Dentro de este contexto, la población objetivo ACCESOS ASAP comprende al menos a 11.000 familias usuarias directas.
Beneficiarios directos: 32.000 familias (122.000	**Beneficiarios directos:**11.000 familias (49.000
Beneficiarios indirectos: 47.000 familias (180.000 habitantes)	**Beneficiarios Usuarios indirectos:**17.000 familias
Beneficiarios totales (directos e indirectos):	**Usuarios totales** (directos e indirectos):
Comunidades:3.865	Comunidades: 1.476

Grupos zonales (entre 5 a 8 comunidades): 460	Grupos zonales territoriales (media de 20 comunidades): 74

Nota: Sistematización de experiencias en la implementación de Medidas de reducción de riesgos y adaptación al cambio climático – UOL Camargo, 2018/Tabla 1.

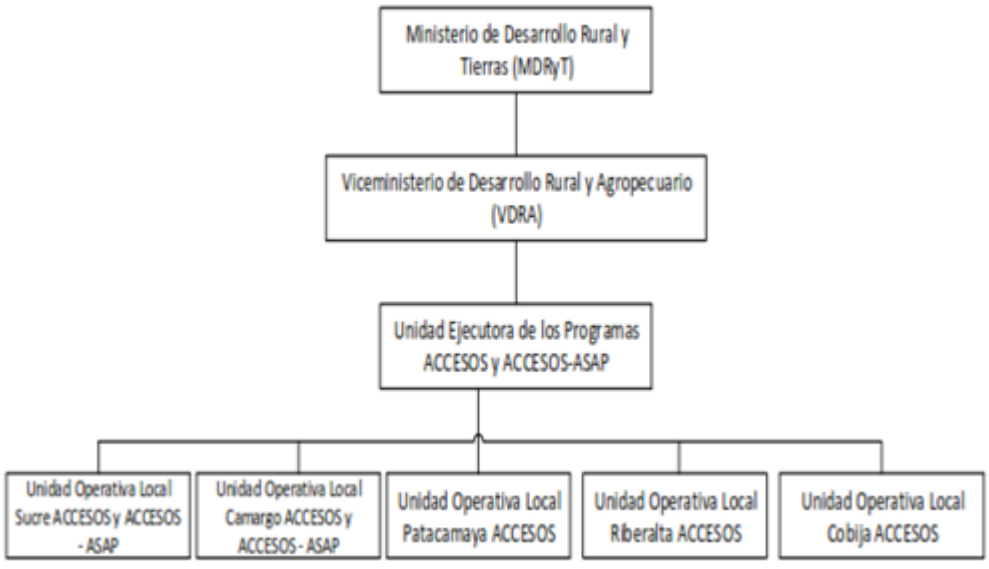
3.3.3 Dinámica institucional

Este Programa fue ejecutado por la UEP-ACCESOS dependiente del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras del Estado Plurinacional de Bolivia (MDRyT) en estrecha colaboración con otros Ministerios de línea y organizaciones de productores.

En consonancia con ello el Programa estaba facultado para aliarse de manera coordinada con todos los demás Programas, proyectos e iniciativas del Estado en beneficio de los grupos meta del área del Programa; en particular con: El Ministerio de Medio Ambiente y Agua (MMAyA), Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal (INIAF), Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria (SENASAG), Programa de Alianzas Rurales (PAR), Proyecto de Apoyo Directo para la Creación de Iniciativas Agroalimentarias Rurales (CRIAR) y el Programa Mi Agua, entre otros.

Como vemos a continuación, ACCESOS/ASAP solo representa una porción menor del alcance de ACCESOS en términos geográficos, contando con dos Unidades Operativas Locales, una en Sucre y la otra en Camargo:

Flujograma del marco institucional de ACCESOS



Para la ejecución del Programa se diferenciaron dos tipos de actores: Instituciones Coadyuvantes Públicas y Organizaciones Beneficiarías:

Como instancias coadyuvantes públicas, los Gobiernos Autónomos Departamentales y Municipales podían ser co-gestores de los Programas ACCESOS y ACCESOS - ASAP en las áreas de intervención.

Las comunidades rurales indígenas originarias campesinas del área de acción definidos en los Programas ACCESOS y ACCESOS – ASAP, para ser beneficiarías de los recursos de los Programas, debían contar con personería jurídica o certificación de trámite de asentamiento realizado ante el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) o Certificación del Gobierno Autónomo Municipal (GAM) que confirma la existencia de comunidades dentro de la jurisdicción del municipio.

Por lo anterior vemos que uno de los elementos relevantes y explícitos es que el Programa ACCESOS respetaba el modelo de gestión territorial indígena originario campesino y de tierras comunitarias; pero además involucró centralmente a instituciones formal-Estatales como las alcaldías. No pudiendo participar en concursos y acceder a la transferencia de los recursos las siguientes instancias:

- Organizaciones que suscribieron un primer acuerdo y no lo cumplieron.
- Organizaciones campesinas que no cuenten con el aval de la organización mayor.
- Microempresas integradas por las comunidades u organizaciones que no están ligadas al sector rural

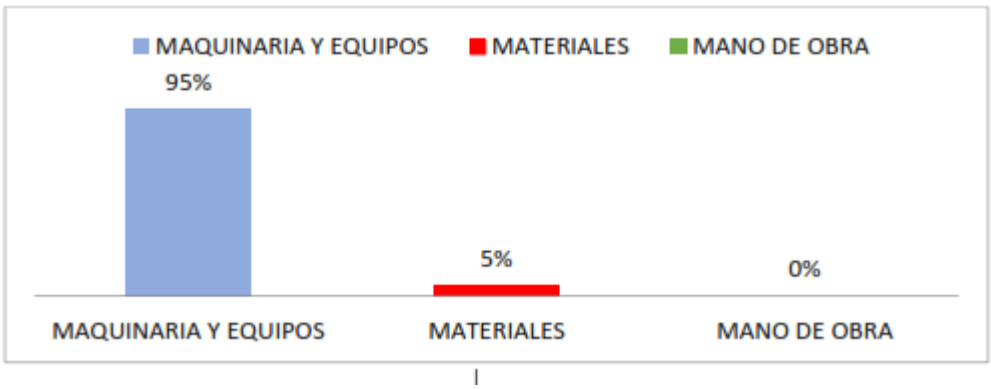
En tanto que, los requisitos para acceder a recursos económicos para Concursos Intercomunales y Emprendimientos eran los siguientes:

- Haber participado en el diagnóstico comunitario.
- Presentación de propuestas según convocatoria concertada con Gobierno Municipales y Beneficiarios.
- Evaluación de Campo y Gabinete
- Aprobación ante el Comité de Asignación de Recursos (CAR).

El programa originó el acercamiento con los Gobiernos Municipales que viabilizó la firma de convenios, priorizando el tipo de proyectos a realizar. ACCESOS/ASAP funcionó bajo la lógica de contrapartes[8] con la respectiva asignación presupuestaria en el marco de la formulación reformulación de los POAs municipales.

[8] Fondos de Gobiernos municipales, beneficiarios y del Programa

Asignación presupuestaria de los gobiernos municipales en la gestión 2016



Un aspecto importante es el costo o inversión efectiva de los diferentes actores que participaron en el Programa. Como se observa en el cuadro anterior los Gobiernos municipales priorizaron su asignación en maquinaria ya que los beneficiarios cubrieron los costos de mano de obra, en tanto que el programa se centró en la dotación, traslado e instalación de materiales

Además el programa fue diseñado de manera tal que hasta la asignación de recursos fuera democrática. Se estableció un Comité de Asignación de Recursos (CAR), como la máxima instancia de aprobación de los recursos económicos que serían transferidos a las cuentas mancomunadas de los Grupos de Usuarios; este estaba conformado por:

- Un(a) representante de Gobiernos Autónomos Municipales (GAM)
- Un(a) representante de Gobiernos Autónomos Departamentales (GAD)
- Un(a) representante de las organizaciones originarias de la zona.
- Una representante de las organizaciones de mujeres de la zona.
- Un(a) representante de las asociaciones de productores de la zona.
- El Responsable de la UOL actuará como veedor del proceso

Por tratarse de municipios relativamente pequeños en su mayoría, en pocos casos se cuenta o se crearon de manera exclusiva Unidades de Gestión de Riesgos (instancias privilegiadas por el programa para funciones de ejecución). Sin embargo, en los 11 municipios conforme a lo establecido en la ley 602, en la mayor parte de los casos se asignaron estas funciones a las unidades de Desarrollo Productivo y Medio Ambiente.

Debe señalarse que el principal logro -a decir del documento de sistematización- fue "*la comprometida participación de comunidades y familias productoras durante todas las etapas de cada proyecto, muchas de éstas personas con dudas, otras con confianza y las más con necesidades latentes de asistencia técnica permanente, pero todas ellas comprometidas. Este compromiso ha permitido implementar un gran número de obras de*

infraestructura resiliente, buscando alternativas técnicas para su funcionamiento al 100% de la capacidad instalada" (Sistematización de experiencias en la implementación de Medidas de reducción de riesgos y adaptación al cambio climático – UOL Camargo. 2018. pag. 125).

Este logro fue posible gracias en parte a una amplia gama de *"responsabilidades de las comunidades beneficiarias en el marco de los Programas ACCESOS y ACCESOS – ASAP"* establecidas en el Manual de Operaciones:

- Identificar y priorizar, mediante consultas abiertas con sus miembros, las demandas de acciones prioritarias.
- Consensuar participativamente y aceptar el apoyo de los Programas para el financiamiento de las actividades priorizadas en reuniones comunales.
- Participar y responsabilizarse de la elaboración de los proyectos consensuados con los miembros de las comunidades con el apoyo del personal técnico contratados por los Programas o por las Instituciones Coadyuvantes.
- Gestionar, con el apoyo de los Programas y las Instituciones Coadyuvantes, la documentación relativa al proyecto y de las comunidades.
- Suscribir, por medio de sus representantes los Convenios o Contratos de Financiamiento con los Programas.
- Conformar al interior de las OB un Comité de Administración que será responsable de la administración de los recursos financiados por los Programas.
- Ejecutar las actividades de acuerdo a lo establecido en los Convenios o Contratos de Financiamiento y disposiciones vigentes; responsabilizándose, entre otros, por los movimientos de los recursos financieros, acompañamiento y fiscalización de obras y servicios, rendiciones de cuentas y el cumplimiento oportuno de las contrapartes comprometidas.
- Realizar la buena administración de los recursos otorgados por los Programas para la ejecución de las actividades en el marco del Convenio de Financiamiento y/o Contrato.
- Brindar oportunamente la información requerida a través de la UOL de los Programas sobre la ejecución de las actividades, según los formatos definidos.
- Socializar permanentemente ante sus miembros o las instancias que correspondan toda la información referida a las actividades, compras, contrataciones, pagos, etc.
- Administrar los recursos de la contraparte (si existiese) y de los otros recursos transferidos por los Programas a una cuenta corriente bancaria.
- Asociarse y suscribir convenios complementarios con las Instituciones Coadyuvantes Públicas y Privadas para el mejor cumplimiento de sus objetivos y metas.

Los documentos de sistematización son muy reiterativos en mencionar la *"Inversion público-privada"* que hace referencia al alto grado de involucramiento y responsabilidad asumida por parte de los productores. Para este fin fueron necesarios talleres, la instalación de oficinas de ACCESOS/ASAP dentro de las mismas alcaldías, visitas permanentes de los técnicos del programa a las comunidades, pero además la construcción de un alto grado de legitimidad desde la figura del ministerio y la propia figura del presidente, no es casual que en las visitas de la sistematización y las grabaciones los beneficiarios apreciaran el hecho de ser "tomados en cuenta".

3.3.4 Metodología de intervención

Cuando revisamos los documentos pre y post ejecución encontramos que ACCESOS/ASAP se presenta: *"Con un **enfoque innovador** basado en ordenamiento territorial de la comunidad determinado sus potencialidades, limitaciones y amenazas… con una visión actual y futuro de una comunidad…" –además-* "*ha desarrollado una **metodología amigable** que ha facilitado el involucramiento y apropiación de los beneficiarios, compromiso que ha permitido implementar un gran número de obras de infraestructura resiliente, buscando alternativas técnicas para su funcionamiento al 100% de la capacidad instalada"*[9]

Para ir comprendiendo lo innovador y amigable del programa iremos revisando sus líneas estrategias y componentes de acuerdo al Manual de Operaciones:

Primero valdrá la pena mencionar que se emitieron líneas estratégicas operativas válidas y conjuntas para ambos Programas (ACCESOS y ACCESOS/ASAP) con la finalidad de operar con una sola estrategia; esas líneas fueron:

Preparación y difusión de las convocatorias: Dichas convocatorias contenían una sección de antecedentes, descripción de ejes temáticos, metas mínimas, montos de incentivos, jurados calificadores y plazos.

La difusión de las convocatorias se realizó mediante radio y visitas a comunidades, una copia de la convocatoria era entregada a los dirigentes de cada comunidad para su re-difusión.

Evaluación de propuestas: Las propuestas presentadas en las oficinas de las Unidades Operativas Locales del Programa fueron sujetas a evaluación de gabinete y de campo. Para lograr un mayor impacto de las inversiones, el personal técnico de los Programas con apoyo de las autoridades municipales, orientaron la intervención de las inversiones en base a la Planificación Territorial y Autodiagnósticos

[9] (Sistematización de obras de infraestructura resiliente orientada a la gestión de riesgo y adaptación al cambio climático en 11 municipios de , 2018; Pag. 4)

comunitarios realizados por cada una de las comunidades beneficiarias de cobertura del Programa.

Calificación y aprobación de propuestas: Los miembros del CAR[10] fueron los responsables de calificar y aprobar las propuestas. Para ser miembro del CAR se debía garantizar la participación de la mujer y además cumplir con los siguientes requisitos:

- Conocimientos en manejo de recursos naturales
- Conocimiento del área de intervención.
- Persona que radique al menos 2 años en la comunidad
- Ser mayor a 21 años

Seguimiento a la ejecución de los Programas: El Coordinador Regional, Especialista de Proyectos, Facilitador de proyectos y Administrador realizarían el seguimiento a la ejecución de las actividades establecidas en el Plan Operativo Anual del programa ACCESOS y ACCESOS - ASAP.

Esas líneas estratégicas marcan un esquema que se complejiza mucho más a nivel de los dos proyectos individuales; a continuación, explicaremos solamente los procesos relativos a ACCESOS/ASAP que se realizaron en los municipios de Culpina, Incahuasi, Villa Charcas, Camargo, San Lucas, Villa Abecia, Las Carreras (Departamento de Chuquisaca) Cotagaita, Vitichi, Caiza D (Departamento de Potosi) y El Puente (Departamento de Tarija):

3.3.4.1 ASAP

Lo que sigue será dar a conocer los componentes y actividades (resumidas y seleccionadas) del programa de acuerdo a las directrices del MOP para así comprender el diseño de la metodología de intervención; en muchos casos el cumplimiento de estos componentes y actividades se ha constatado con los demás documentos de sistematización revisados.

- **Componente 1.-** Desarrollo de capacidades para la adaptación comunitaria
- **Componente 2.-** Gestión de riesgos climáticos
- **Componente 3.-** Gestión del Programa

[10] Mencionados en la dinámica institucional

Componente I.- Desarrollo de capacidades para la adaptación comunitaria

Objetivo: Fortalecer la resiliencia comunitaria a través de una mayor concientización y un mayor desarrollo de capacidades de adaptación de las comunidades rurales al Cambio Climático.

En relación a ese componente los fondos ACCESOS-ASAP estaban disponibles para lograr los siguientes resultados:

15 diagnósticos de servicios climáticos y una lista de prácticas de adaptación elaborados

- Al menos 74 mapas parlantes comunales georeferenciados y con inclusión de información de servicios climáticos son diseñados en la planificación a nivel territorial.
- Al menos 400 personas son capacitadas en gestión del riesgo climático
- Al menos 4 campañas de comunicación sobre cambio climático y adaptación son diseñadas e implementadas
- 11.000 familias usuarias directas han recibido asistencia técnica y capacitación a través de concursos en prácticas de adaptación al cambio climático.
- 15 planes de desarrollo municipal que incluyen enfoques de gestión de riesgo climático son elaborados.

Cada componente contó con su respectiva lista de actividades; de aquí en adelante señalaremos solo aquellas actividades que pueden ser consideradas innovadoras, importantes o finalmente no obvias en la ejecución de cualquier proyecto o programa de desarrollo rural; Así por ejemplo se destaca la actividad 6 de este componente:

La elaboración de planes de gestión de riesgo y adaptación al Cambio Climático que serían parte de los Planes Territoriales de Desarrollo Integral (PTDI), y que fueron realizados de acuerdo a los siguientes insumos:

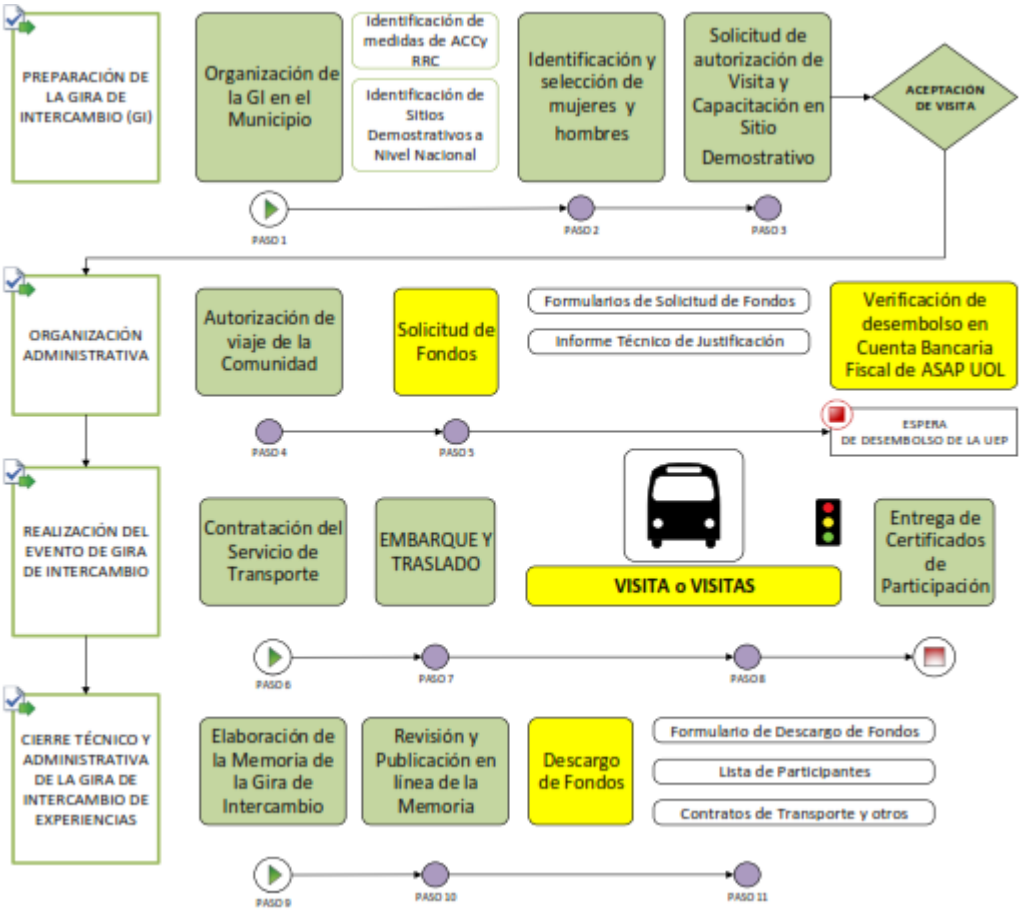
- Planificación territorial (Mapas parlantes con percepción local de riesgo).
- Diagnóstico de servicios agroclimáticos
- El estado conocimiento de reportes de clima, base de datos climáticos, investigaciones científicas, escenarios climáticos.

Otra actividad interesante es la actividad 3 relativa a la *gestión del concocimiento* que estaba compuesta por todos los siguientes elementos: a) Cursos de formación para técnicos, promotores y otros actores sobre cambio climático; b) Giras de Intercambio nacional e internacional relativos al cambio climático; c) Sistematización de la experiencia del Programa ACCESOS – ASAP; d) Elaboración de la guía de lecciones aprendidas; e) Identificación y

documentación de buenas prácticas RRD y ACC; f) Implementación de las buenas prácticas de RRD y ACC.

El siguiente grafico muestra el alto nivel de planificación e institucionalización de los sub-elementos de una de las sub-actividades:

Flujograma de giras de intercambio ACCESOS/ASAP



Componente II.- Gestión de Riesgo Climático

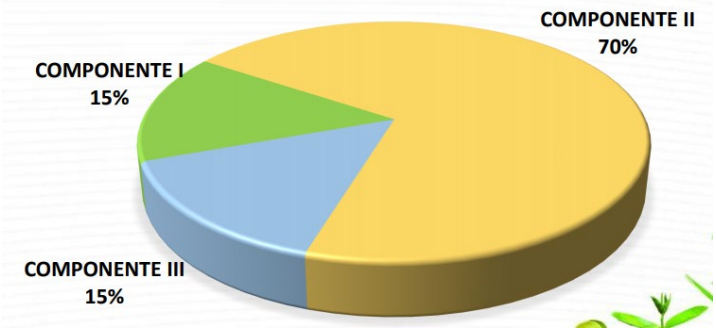
Objetivo: Reducir el riesgo climático de las familias de la población objetivo y promover las necesidades de apoyo en la toma de decisiones para inversiones territoriales.

Los resultados esperados para este componente fueron los siguientes:

- Familias participantes reducen pérdidas a causa del cambio climático y aumentan sus activos a la adaptación.
- Garantizar la inversión municipal en adaptación al cambio climático.

Por ser el componente II el corazón del programa como se muestra en la siguiente gráfica, procedemos a presentar de manera muy sucinta sus tres actividades:

Presupuesto por componentes ASAP



Nota: Presentación Power Point en Audiencia Pública de rendición de cuentas 2018

Actividad I: Desarrollo de iniciativas e inversiones de adaptación y reducción de riesgos climáticos

Actividad II: Convocatorias de Grupos Zonales

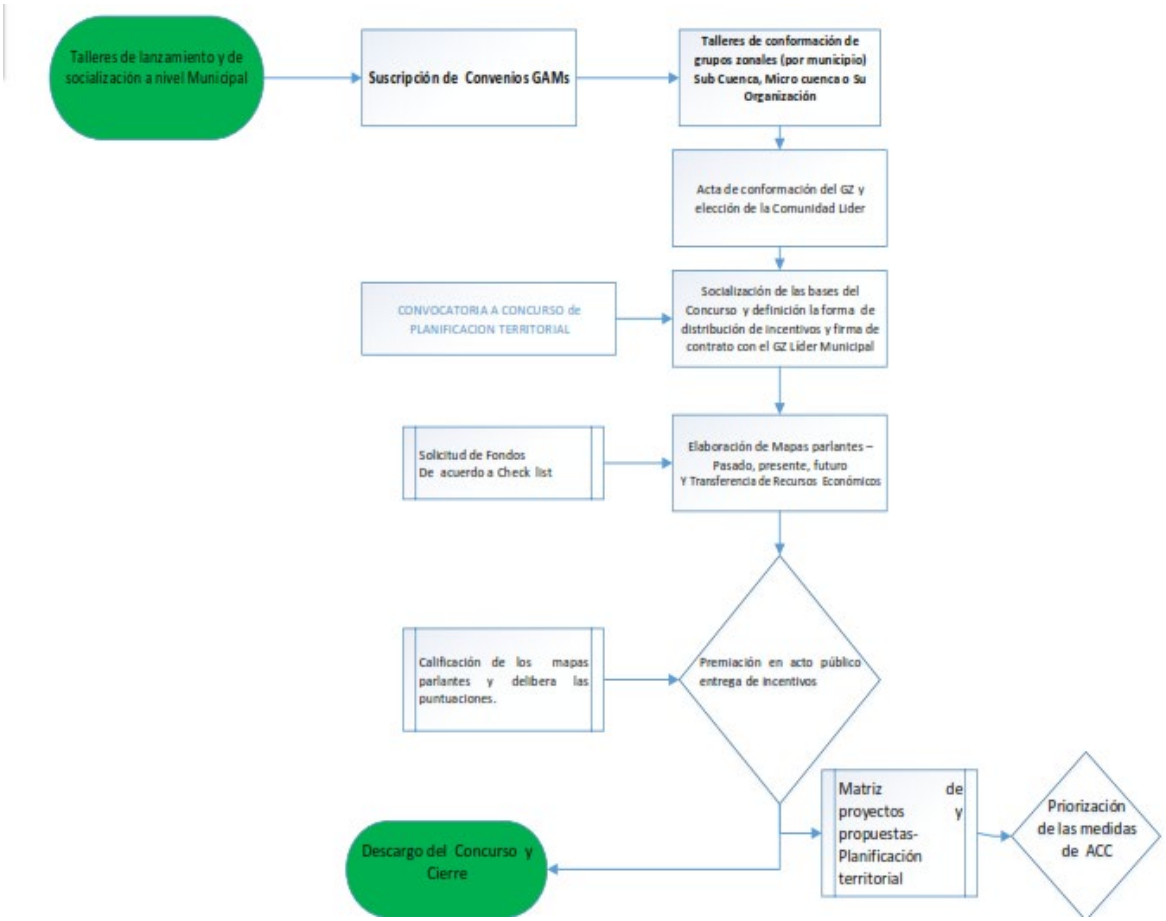
Actividad III: Convocatorias vía propuestas

Actividad I:

Esta actividad debía cumplir con la realización de: a) Talleres de lanzamiento y de socialización a nivel Municipal b) Talleres de conformación de grupos zonales (por municipio); c) Procesos de planificación.

El proceso de lanzamiento y realización de estos concursos puede apreciarse en la siguiente grafica:

Flujograma del desarrollo de iniciativas e inversiones de adaptación y reducción de riesgos



Dentro del proceso de planificación como elemento novedoso, encontramos por ejemplo, que: "*Realizada la calificación de los mapas parlantes, serán incentivados con recursos económicos a los grupos zonales que elaboraron y presentaron los mapas parlantes con enfoque de planificación territorial y gestión de cambio climático; tendrán como incentivo financiero un monto de bolivianos Bs. 32.156,00 (importe definido en el Diseño del Programa) a cada gobierno municipal para incentivar la planificación territorial de cada comunidad sujeto a descuentos de Ley, que serán distribuidos entre los grupos zonales del municipio y según el acta de acuerdos entre los grupos zonales. Independientemente del número de grupos zonales que tenga cada municipio".* (Manual de Operaciones de los programas ACCESOS y ACCESOS ASAP 2014-2018. pag. 72)

Por lo demás esta actividad establecía la firma de convenios intergubernativos de Cooperación Interinstitucional suscritos entre el Gobierno Municipal y el Programa donde se establecía la contraparte de financiamiento del 16% para la elaboración de los autodiagnósticos comunitarios.

Actividad II:

Las Convocatorias de Grupos Zonales tuvieron la finalidad de constituir concursos intercomunales de acuerdo a la siguiente temática:

- Suelo
- Agua
- Cobertura vegetal

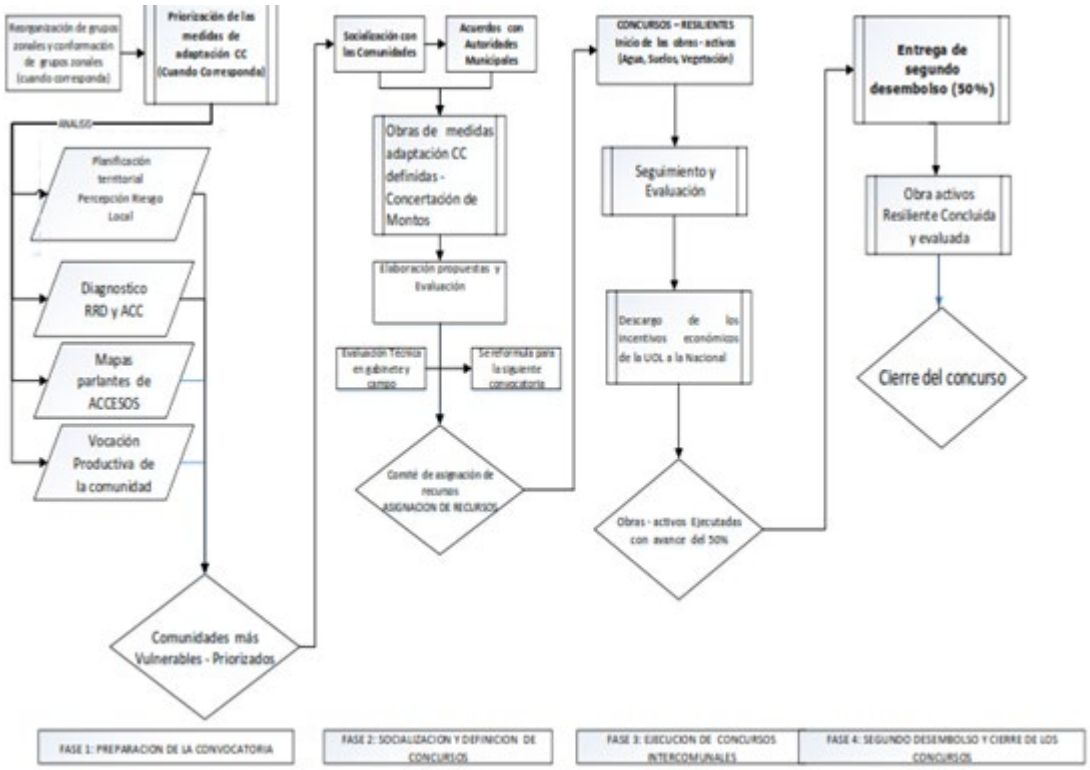
Destacado los siguientes concursos específicos:

Concursos de diversificación y promoción de la agro-biodiversidad local

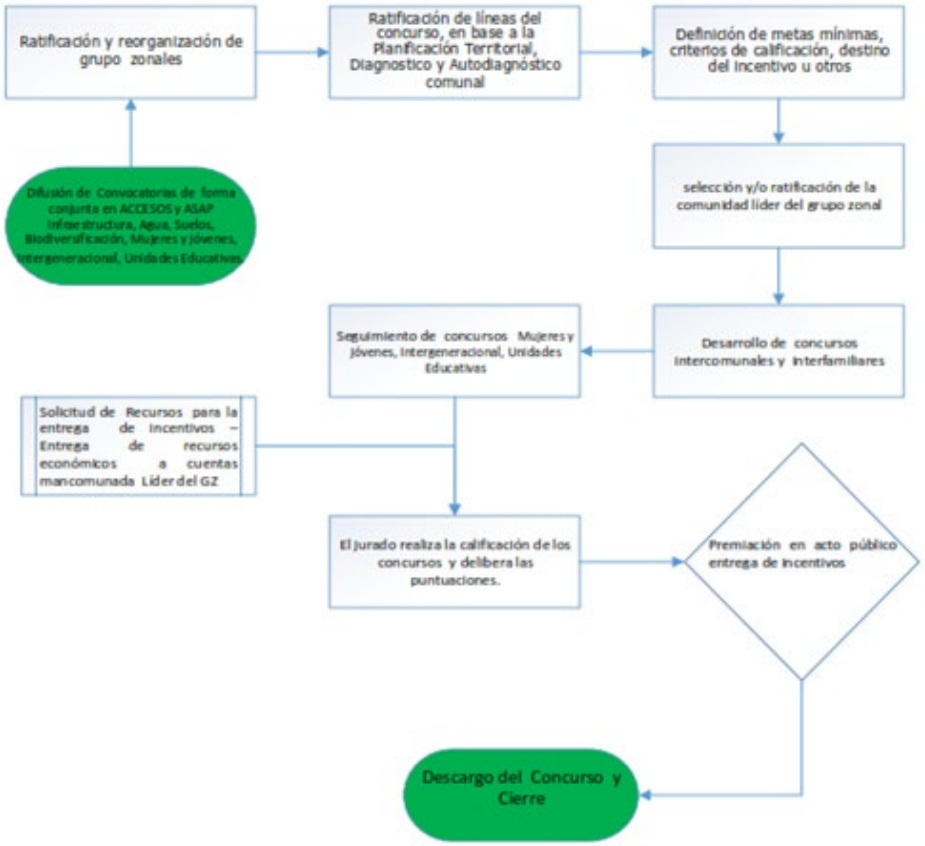
- Concursos de conservación, restauración y gestión adaptativa del suelo y la cubierta vegetal de los sistemas agroecológicos
- Concursos de captación, distribución, aprovisionamiento y uso eficiente del recurso agua
- Concursos de diseño e instalación de infraestructura de adaptación al cambio climático
- Concursos específicos para mujeres y jóvenes (están relacionados a las temáticas anteriormente mencionadas, con una participación mínima de 80% de mujeres y jóvenes menores de 39 años de edad).
- Recuperación y manejo sostenible de sus recursos naturales,
- Incremento de la productividad de las parcelas, espacios comunes,
- Incremento del valor patrimonial de sus activos físicos, naturales y culturales.

A continuación, se presentan dos esquemas simplificados de la ejecución de los concursos intercomunales, como elemento central del componente II, actividad II:

Flujograma estrategia de ejecución del concurso intercomunal



Flujograma del desarrollo de iniciativas e inversiones de adaptación y reducción de riesgos

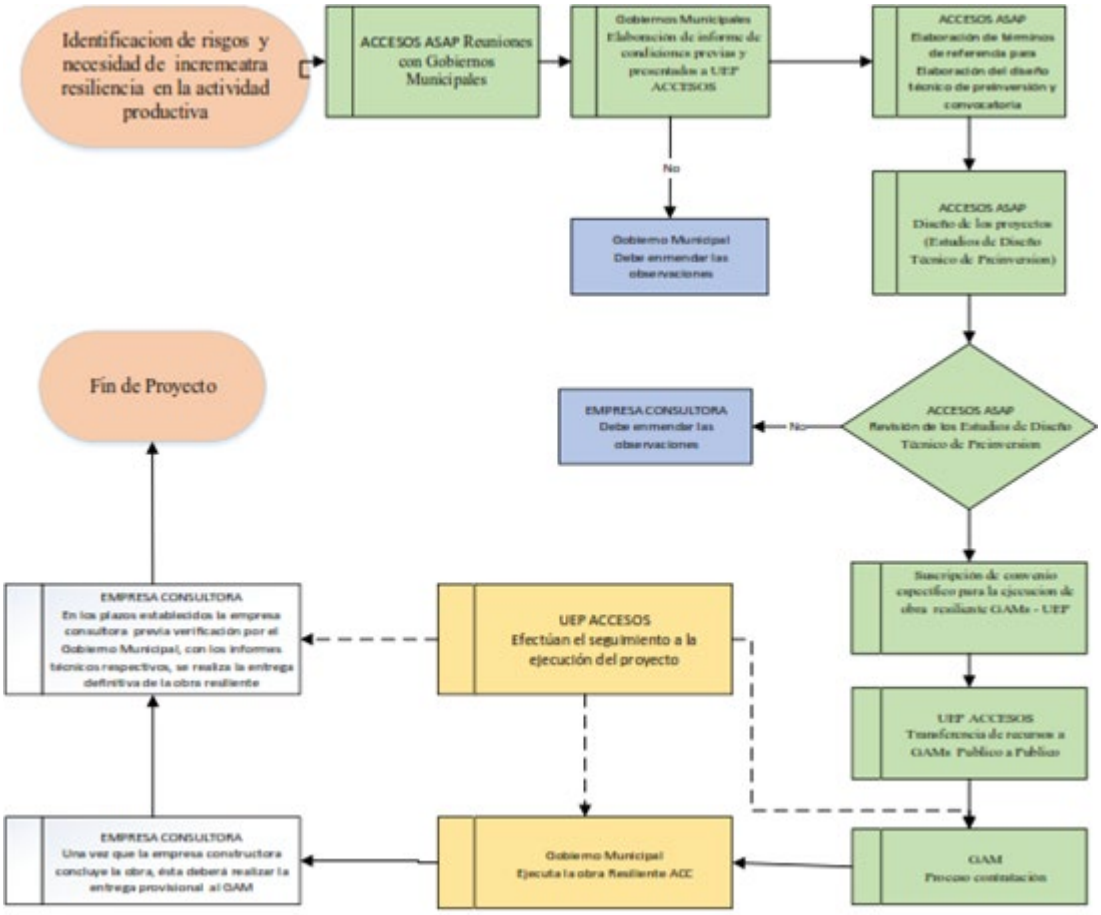


Actividad III:

Finalmente, la Convocatorias vía propuesta está centrada en el financiamiento y ejecución de proyectos de infraestructura resiliente por parte del Programa y contraparte municipal.

El Programa ACCESOS - ASAP debía priorizar sus inversiones en un 85% como contraparte a la ejecución de un proyecto y de los municipios en base al Plan Sectorial de Desarrollo Económico Social 2016-2020, Planes Desarrollo Municipal (PDM) y Planes Territoriales de Desarrollo Integral (PTDI) vigentes, de acuerdo a diagnósticos y procesos de planificación territorial para identificar demandas locales. La grafica posterior simplifica los procesos requeridos para la finalización del proyecto.

Priorización de incremento de la inversión municipal con adaptación al cambio climático



Componente III.- Gestión del Programa

Este componente no está desarrollado en el Manual de Operaciones (MOP) de ACCESOS/ASAP probablemente por omisión involuntaria; sin embargo, se ha comprobado

que sus elementos e indicadores corresponden a gastos de operación y funcionamiento para que los componentes I y II se cumplan satisfactoriamente.

Cuadro del componente gestión y administración del programa ACCESOS/ASAP

COMPONENTE /ACTIVIDAD	Resultado	Indicador	Unidad de Medida	Meta 2018	Presupuesto (Bs.)
Gestión y administración para el programa que cuenta con los gastos corrientes, contrataciones de consultorías y personal, adquisiciones y pago de servicios básicos	Ejecución física financiera del Programa	Gastos de operación y funcionamiento	Gestión del Programa	**12**	**5.662.141,24**

Nota: Presentación Power Point de Audiencia Pública de rendición de cuentas 2018

Revisados los componentes del programa en consonancia con las líneas estratégicas planteadas también para ACCESOS, podemos evidenciar que efectivamente hay un diseño de proyecto muy bien pensado y sobretodo muy bien adaptado a las lógicas político-sociales de desenvolvimiento de la vida rural boliviana.

Los resultados, como afirman las sistematizaciones citadas, pueden ser cuestionados en la medida de que su logro pueda deberse más a la voluntad de los beneficiarios para cumplirlos (“dándose modos” en base a sus saberes locales y su experiencia de subsistencia) que a la efectividad del programa y sus funcionarios; sin embargo, no cabe duda de que la acertada metodología de intervención participativa y la dinámica institucional generaron un escenario favorable para ello.

Las conclusiones mostrarán de manera exhaustiva y de una vez por todas las marcadas diferencias entre los dos casos estudiados respecto a las variables desarrolladas en los subtítulos anteriores; sin embargo, también es pertinente detenerse en la revisión de los montos de financiamiento de ambos casos en consonancia con sus niveles de ejecución para así tener una figura más clara del proceso comparativo.

3.4 Inversiones y capacidad de ejecución

Esta investigación tiene carácter eminentemente cualitativo, pero es menester dar a conocer de manera gráfica y sencilla algunos datos que ayuden al lector a conocer mejor el PCSJO y ACCESOS/ASAP.

Lo básico es mostrar las fuentes de financiamiento en todos los casos. Todos los cuadros, en general, van a comparar la composición financiera, la capacidad de ejecución y

otros aspectos ilustrativos del PCSJO en los dos momentos ampliamente señalados, la de ACCESOS y la de ASAP.

Reafirmando la decisión de esta investigación de comparar un proyecto con un programa; podemos observar que esta determinación se justifica en los números. Vale decir que, a pesar de que la jerarquía señala a los proyectos como componentes más pequeños de un programa, la distancia temporal existente entre ambos objetos de estudio y todas sus manifestaciones contextuales, en el caso del proyecto (PCSJO) se contó con financiamiento aproximado de 17.000.000 dólares, en tanto que el programa (ASAP) contó con un financiamiento de 13.000.000 dólares.

Fuente de financiamiento ACCESOS/ASAP ($us)

No.	FUENTE DE FINANCIAMIENTO	DÓLARES AMERICANOS	%
1	FIDA	9.999.814	75%
2	GOBIERNO NACIONAL	1.812.308	14%
3	USUARIOS	430.684	3%
4	MUNICIPIOS	1.112.091	8%
TOTAL:		**13.354.898**	**100%**

Entonces estamos ante dos objetos de estudio bastante similares en términos de financiamiento neto; por otro lado, la participación económica del FIDA representa aproximadamente el 70% del total en ambos casos; y finalmente, la participación del Estado descentralizado representa el 10% en ASAP y en PCSJO.

Estructura original de financiamiento PCSJO ($US)

FUENTE	MONTO EN USD	PORCENTAJE
FIDA	12.000.000	69.04%
OPEP	3.000.000	17.26%
PMA	481.000	2.77%
APORTE LOCAL	1.900.000	10.93
TOTAL	17.381.400	100%

Nota: Administración del PCSJO. Extraido de Ejecución de proyectos de desarrollo rural. Pag 46

Las diferencias sustanciales, por el contrario, se encuentran en la participación y naturaleza del Estado central, la sociedad civil y el carácter del financiamiento.

Por ejemplo, se puede observar que en el caso de ASAP la participación del Estado descentralizado a nivel municipal aportó el 8%, en tanto que el aporte local del PCSJO, que significó el total de la participación financiera boliviana, representaba 10%. En el caso de ASAP, se encuentra al nivel central de gobierno con una participación que representa el 14% pero que además está marcada por tener control político directo sobre la participación del

aporte municipal. Entonces, hablamos de un Estado capaz de asumir mayores responsabilidades financieras y administrativas en el caso más reciente.

Sobre la sociedad civil, en 1990 era impensable programar o proyectar participación económica de las familias productoras como contraparte, pues finalmente su carácter de beneficiarios limitaba otro tipo de participación. Ya en 2019 los campesinos son considerados para el FIDA como usuarios capaces de afrontar con una participación total superior a los 430.600 dólares o el 3% del total del proyecto.

Por último, pero más importante, hay que ver que el carácter del financiamiento de 1990 estaba otorgado en calidad de préstamo, en tanto que en el caso de ASAP los fondos del FIDA fueron otorgados en calidad de donación. Una donación que además no tienen un carácter caritativo de los años 80 y 90 sino que se presenta como complemento a un programa (ese si realizado en calidad de préstamo) más amplio como es ACCESOS.

Fuente de Financiamiento ACCESOS ($us)

No.	FUENTE DE FINANCIAMIENTO	DÓLARES AMERICANOS	%
1	FIDA	18.000.081	39%
2	GOBIERNO NACIONAL	6.782.212	15%
3	ESPAÑA	14.998.413	33%
4	USUARIOS	5.845.302	13%
TOTAL:		**45.626.009**	**100%**

Ya ingresando a la capacidad de ejecución financiera en montos y tiempos, hay que señalar que ASAP concluyó con un año de retraso de acuerdo a lo previsto, en tanto que PCSJO tardó más del doble del tiempo planificado en entregar resultados y cerrar con éxito relativo. Más ilustrativo aún resulta el hecho de que ASAP no requirió un incremento de financiamiento al originalmente presupuestado; en tanto que el PCSJO pasó de 17.000.000 a más de 25.000.000 dólares para poder cumplir con los objetivos. En el cuadro siguiente puede verse el detalle del financiamiento incrementado, aunque el aporte local parece intacto, no hay que olvidar que el porcentaje del FIDA fue entregado en calidad de préstamo y por lo tanto significó mayores deudas para el Estado boliviano.

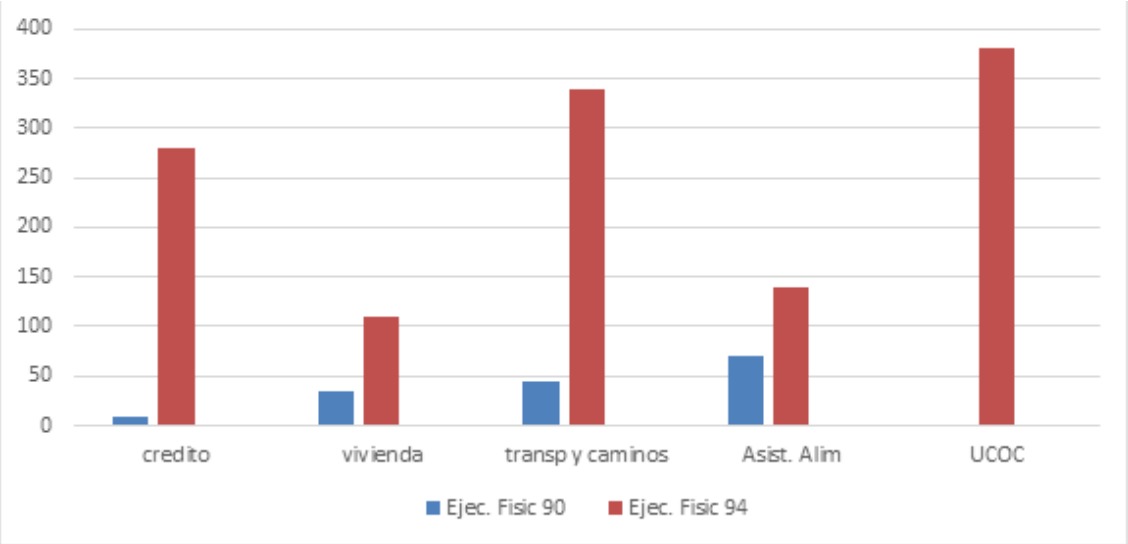
Estructura de financiamiento PCSJO para 1994 ($US)

FUENTE	MONTO EN USD	PORCENTAJE
FIDA	15.387.644	61.25%
OPEP	3.000.000	11.94%
PMA	4.836.124	19.25%
APORTE LOCAL	1.900.000	7.56%
TOTAL	25.124.168	100%

Nota: Administración del PCSJO. Extraido de Ejecución de proyectos de desarrollo rural. Pag 46

Estos incrementos ingentes de financiamiento, sin embargo, eran necesarios; ya se han abordado las razones, empero en el siguiente cuadro se puede observar de manera más explícita la incapacidad del PCSJO para ejecutar sus recursos antes de la reorientación operativa.

Ejecución física por componentes en relación a las metas programadas



Nota: Elaboración propia. Extraído de Ejecución de proyectos de desarrollo rural. Pag 46

Ahora bien, en lo que respecta a la fragmentación por componentes hay que asumir que el PCSJO era bastante complicado; un proyecto con más de 13 componentes (versus 3 de ASAP, por ejemplo) por supuesto que iba a ser difícil de manejar, más aún cuando estos eran tan disimiles como salud, viveros y recuperación de tierras, entre otros.

Presupuesto por componente ASAP

DESCRIPCION	IMPORTE (Bs.)	% DE INVERSION
COMPONENTE I	**5.731.360,00**	15%
COMPONENTE II	**27.076.281,95**	70%
COMPONENTE III	**5.662.141,24**	15%
TOTAL POA 2018	38.469.783,19	100%

Nota: Presentación Power Point de Audiencia Pública de rendición de cuentas 2018

Componente 1.- Desarrollo de capacidades para la adaptación comunitaria
Componente 2.- Gestión de riesgos climáticos
Componente 3.- Gestión del Programa

El cuadro anterior muestra la simpleza de la programación de ASAP; claro está que cada componente tenía la serie de actividades descritas en títulos anteriores. En cambio si observamos la amplitud en la planificación de PCSJO, veremos que la miscelánea de sus componentes iniciales tuvo que cambiarse radicalmente tras la modificación presupuestaria de 1993.

Costos del PCSJO por componentes en miles de dólares

COMPONENTES	Presupuesto Inicial (1984)		Presupuesto Modificado (1993)		Incremento %
	Monto	%	Monto	%	
Dirección ejecutiva	250	1.4	1.289	5.8	415.7
Comercialización y transformación primaria	244	1.4	700	3.1	186.8
Recuperación de tierras y microriego	1.370	7.9	2879	12.9	110.1
Caminos vecinales	2509	14.4	3709	16.7	47.9
Viveros frutícolas	504	3.4	-	-	-
Pequeñas agroindustrias	587	3.4	-	-	-
Capacitación y organización campesina	-	-	500	2.2	-
Planificación, seguimiento y evaluación	200	1.2	300	1.4	50.3
Extensión agropecuaria	366	2.1	1545	6.9	321.9
Asistencia alimentaria	100	0.6	2905	13.1	2797.0
Crédito	6.746	38.8	4103	18.4	39.2
Salud	866	5.0	1424	6.4	64.5
Asistencia técnica internacional	350	2.0	724	3.3	107.0
Sin asignación	3287	18.9	1583	7.1	51.8
TOTAL	17.382	100.0	22264.0	100.0	28.1

Nota: Ejecución de proyectos de desarrollo rural. 1994. Pág. 46

Este grafico posee información muy potente acerca de la inexperiencia de los involucrados en el diseño e implementación del PCSJO; los componentes remarcados y sus correspondientes partidas nos dan una idea de cómo se veía a Bolivia con ojos extranjeros pretendiendo instalar créditos en un país que no tenía las condiciones materiales, ni la cultura financiera para adoptarlos.

La necesidad de asistencia alimentaria no era cosa menor durante los años noventa, el incremento porcentual de 2.797% en las partidas de ese componente nos dan una idea de las necesidades latentes de la región en contraste con el optimismo exógeno con el que se pretendía implantar un proyecto así. Sobre el componente capacitación y organización campesina se puede comentar mucho, pero lo central es reconocer la incapacidad de los ejecutores para interactuar con los beneficiarios sin la mediación de fuertes cantidades de dinero.

En suma, estos cuadros nos muestran dos realidades distintas acerca de la eficiencia en el manejo económico. Es verdad que, para tener una visión completa de los casos estudiados, esta investigación debería esperar un poco antes de salir a la luz y así poder contar con los resultados públicos y conclusivos de los informes finales del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras en torno a ASAP. Es una deuda pendiente con el lector, pero también un llamado a continuar las investigaciones sobre las bases aquí asentadas.

4 CUARTA PARTE: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Con todo el bagaje de información explorado hasta ahora es posible establecer comparaciones que nos den respuestas contundentes sobre lo apropiado o no de los objetivos planteados, así como de las metodologías aplicadas y las dinámicas de relacionamiento institucionales en las que se desarrollaron primero el proyecto PCSJO y después el programa ACCESOS/ASAP

Si se hacía uso del calificativo ultra-participativo cuando describíamos al PCSJO en sus etapas finales, es posible afirmar que el programa ACCESOS/ASAP estaba planteado de forma que los beneficiarios interesados puedan tener control absoluto sobre los insumos y decisiones. La diferencia ergo radica en que el primero perdió el control de la planificación estratégica inicial (hasta avanzados varios años del proyecto) y se vio envuelto en un proceso desesperado de necesidad de aceptación, legitimación, acercamiento y finalmente, condiciones organizativas suficientes para la ejecución del financiamiento; en tanto que ASAP con las experiencias previas no solo del PCSJO sino también de otros proyectos ejecutados con recursos FIDA en el país y la región supo comprender la importancia de los beneficiarios involucrados en el programa desde el inicio, lo que fue muy bueno para desarrollar las acciones del mismo de manera normal y exitosa, pero como veremos más adelante también podría generar distorsiones negativas en los impactos locales.

4.1 Impactos sociales y Experiencias exitosas

Ni el PCSJO, ni ASAP cuentan a la fecha con evaluaciones de impacto, pero los documentos revisados y la observación en campo dan una idea de la evolución de los acontecimientos en ambos casos. Este primer subtitulo tratará dar a conocer aspectos hasta aquí no tratados en la investigación, aspectos que no son parte de los objetivos generales en el PCSJO y ASAP pero que, planificados desde la transversalidad, para complementar los componentes centrales, llegan a ser incluso más sustanciales en los cambios de comportamiento de los beneficiarios.

La atención sobretodo estará centrada en ASAP por ser más relevante, pero inicialmente abordaremos a la que nos pareció la experiencia más novedosa y con impactos reconocibles del PCSJO a la fecha; esto es la capacidad de transformar a los capacitados en capacitadores y otorgar entrenamiento a los técnicos locales:

La única manera de obtener una visión endógena crítica y propositiva es dotar a los lugareños de herramientas como las que son manejadas por los implementadores externos de las políticas para poder, en una primera instancia, aportar a su realidad local y trascender con esos conocimientos hasta dirigir políticas de mayor alcance.

El PCSJO como se explicó en párrafos anteriores tuvo la virtud de incluir a algunos campesinos del lugar como parte de su personal para la implementación del proyecto. Para la fecha conclusiva del PJCSO la mayoría del personal técnico era local; estos técnicos a su vez se beneficiaron de una serie de *entrenamientos en servicios* y pasantías que se realizaron a nivel interno y en países como Colombia, Ecuador, Argentina y Chile.

Se calculan un total de 72 técnicos beneficiados con estos procesos formativos, este dato es casi tan sorprendente como el hecho de que el director del PCSJO al momento de la publicación de la sistematización de la experiencia en 1994 fuera originario del lugar. Todo esto es catalogado como importante pues en efecto muchos de estos técnicos formados en el proyecto, pasaron a cumplir funciones jerárquicas en distintos proyectos y a distintos niveles desde entonces. El impacto entonces se reconoce desde aristas como la especialización de los recursos humanos, la posibilidad de migrar a las ciudades y reinvertir las ganancias en el área, la movilidad social vinculada a actividades de la planificación del desarrollo rural, la influencia de estos actores en futuras generaciones como referentes de éxito, etc.

Así también, ASAP se ha manejado dentro de la lógica de contratación de personal local para entrenarles y proyectar los mismos impactos que pudieron ser comprobados parcialmente por el autor de la investigación. Pero, además, se crearon mecanismos para dotar de estas experiencias no sólo a los técnicos locales que, con la profesionalización, pasan a conformar parte de la estructura administrativa-técnica-burocrática (muy útil pero también desvinculada directamente con la actividad productiva); sino también, a los productores que destacaron durante la ejecución del proyecto a partir de lo que se denominó *Rutas de aprendizaje*, y que se planificó de la siguiente manera:

“Cada Unidad Operativa Local, propondrá a la UEP-ACCESOS en el marco de las Programaciones

Operativas Anuales (POAs) el rol de Rutas de Aprendizaje o Intercambios de Experiencia al interior del país para su aprobación respectiva, debiendo solicitar los recursos con la anticipación suficiente, así como presentar los descargos correspondientes con un informe detallado de las actividades y resultados alcanzados”.

“Para los Intercambios de Experiencias Internacionales, la UEP-ACCESOS en coordinación con las UOLs establecerán un Plan de Capacitación seleccionando a líderes y/o beneficiarios exitosos que recibirán una retroalimentación de otros líderes y/o beneficiarios exitosos de los países vecinos a nivel de América Latina y el Caribe, en el marco del presupuesto del diseño del Programa; la selección de los mismos será aprobada por el

Coordinador General del Programa en base un informe de justificación de las UOLs". (Manual de Operaciones del Programa ACCESOS/ASAP. Pag.47).

Aunque no se pudo acceder al número total de beneficiados con las Rutas de aprendizaje hasta la conclusión de este documento, personal de ASAP nos comunicó que estas rutas se hicieron efectivas en varios casos. Hay que ver todavía si las personas selecionadas han interiorizado estos conocimientos y van a transformar sus realidades a partir de ello, pero admisible para la investigación señalar a esta como una de las experiencias más exitosas con mayores proyecciones de impacto.

Para finalizar con la mención al PCSJO en este apartado, diremos que al final de la post-orientación se pudieron generar productos tan interesantes como la "metodología de extensión agropecuaria" que establecía pasos y procedimientos de la acción de técnicos de campo, que desde siempre (incluso) hasta ahora son recién titulados de las universidades sin alta comprensión de la realidad social local.

Si bien se ha manifestado que la tendencia de contratar personal local se ha consolidado como una institución, el fenómeno de contar con personal joven y foráneo persistió todavía en otras interacciones vinculadas a ese y otros proyectos; para esos casos entonces y, por el otro lado, para dotar de ciertas bases procedimentales a los también inexpertos jóvenes técnicos locales esta metodología logró gran impacto pues facilitó las cosas drásticamente.

Dos aspectos más concentrarán nuestra atención en este apartado de experiencias exitosas, y el primero está vinculado a los avances en la expresión de actitudes y actividades ligados a promover la igualdad de género. Si bien esto estaba presente de forma marginal en el caso del PCSJO apenas en papeles, en el caso de ASAP la cuestión fue mucho más lejos; antes de ingresar en el análisis de impacto valdrá la pena revisar los mecanismos que presentaba el Manual de operaciones del programa ACCESOS/ASAP (Pag. 46) para facilitar la inclusión del enfoque de género en los componentes del programa:

- Elaboración, asesoramiento y dar seguimiento a la implementación de Género en los distintos componentes y área de incidencia del Programa.
- Habilitar e invertir a un costo mínimo guarderías comunales (móviles) para apoyar a las mujeres en el cuidado de sus hijos e hijas mientras ellas se están capacitando o realizando trabajos propios del emprendimiento económico, están incluidos en la categoría de fortalecimiento de Capacidades la habilitación de guarderías será con un mínimo de 5 niños para su funcionamiento.
- Sensibilización y capacitación en temáticas referidas a género y generacional a los asistentes técnicos(as), promotores(as) y beneficiarios del Programa.

- Promover la asociatividad en grupos de mujeres y fortalecimiento de sus capacidades.
- Promover la participación de las mujeres en todas las actividades de capacitación.
- Garantizar asistencia técnica puntual en los enfoques de género, intercultural y generacional;
- Promover alianzas y redes de colaboración con otras instituciones u organismos que trabajen con jóvenes y con el enfoque de género e intercultural.

Es justo afirmar que todas estas acciones fueron parte efectiva de la ejecución de ASAP, pero además dos otros elementos alimentaron de manera positiva los impactos que, apenas parecen vislumbrarse, pero que son reales y se proyectan permanentes.

El primero está vinculado a la posición asumida desde el Estado en materia de género, son varios los ejemplos en sectores no agrícolas que no merecen la pena mencionar para estos fines; por el contrario, en la publicación *¡Día de la madre! de Sembrando Bolivia* (2019) encontramos la sistematización extensa de los avances realizados por el MDRyT en programas o proyectos tales como: Proyecto de Inversión en Areas Rurales (PAR), Creación de Iniciativas Agroalimentarias Rurales (CRIAR), Proyecto de Inversión Comunitaria en Areas Rurales (PICAR), entre varios otros. A eso deben sumarse los esfuerzos del INRA para inscribir las propiedades rurales a nombre de las mujeres, significando esto, la materialización más explícita de la adquisición de derechos tales como el propietario y con ello la seguridad económica que implica.

El segundo elemento es más relativo, pero tiene que ver con la asimilación y apropiación de los técnicos varones y mujeres de estas consignas pro-igualdad de género; vale de decir que la comprensión de la existencia de un problema estructural por parte del personal de ASAP (y seguramente varios otros) hace que la búsqueda por el cumplimiento de los requisitos de los financiadores, como promotores de la política y la agenda de género, sea asumida con compromiso y con ello los resultados puedan ser palpables.

La combinación de estos elementos (planificación desde el MOP, funcionarios consientes de la problemática de género y un Estado que asume acciones concretas) hacen que en efecto los impactos en materia de género sean visibles y progresivamente crecientes.

Para finalizar, se presenta al componente trasversal de educación financiera como uno de los elementos más originales y cuya experiencia puede considerarse exitosa por la forma en la que se aplicó. El MOP diseñó los procedimientos de la siguiente manera:

“Incentivo para la apertura de cuentas de ahorro familiar.- El equipo técnico de las Unidades Operativas Locales, iniciará con las actividades de socialización, lanzamiento de la convocatoria y educación financiera en las 1.462 comunidades de los 52 municipios de cobertura del Programa, la transferencia del incentivo a cada cuenta de ahorro individual

familiar aperturada será de Bs 103, por una sola vez, previo la verificación de los requisitos exigidos. Se espera que 16.000 familias mantengan cuentas de ahorro líquidos individuales. Estableciéndose que cuando el beneficiario realice el depósito mensual individual igual y/o mayor a Bs. 24, el Programa incentivará con otros Bs. 24 por mes ahorrado, que será depositado a su cuenta de ahorro vía entidad financiera". (Manual de operaciones del Programa ACCESOS/ASAP. Pag.56)

"Fomento a la conformación de grupos de ahorristas - Ahorro Programado.- Para aquellas personas asociadas o con grados de asociatividad interesados(as) en ahorrar de manera sostenida (ahorro Programado), el Programa ACCESOS estimulará con incentivos al ahorro de Grupos de Ahorristas (mancomunados). Estos grupos estarán conformados al menos por (6) seis personas, donde cada grupo ahorrador realizará depósitos mensuales igual o mayor a Bs. 565 y a su cumplimiento el Programa ACCESOS entregará un incentivo de Bs 565 mensual, para ello se realizará una transferencia a las cuentas acreedoras del incentivo vía entidad financiera". (Manual de operaciones del Programa ACCESOS/ASAP. Pag.56)

Como se puede observar este modo de proceder es por demás innovador y, claro está, puede ser sujeto a criticas u observaciones desde el escritorio; sin embargo, ya en campo, la trascendencia de esta forma de proceder es por decir poco, la forma más efectiva de nivelar el retraso abismal que existe en nuestra población rural respecto de otras como la europea. En la entrevista con Pablo Salazar nos señala que efectivamente este componente ha significado un cambio profundo en la forma de comprender el mundo económico para los beneficiarios de ACCESOS/ASAP.

Además, agrega que la ruralización planificada de entidades bancarias como el Banco Unión ha permitido al programa hacer efectiva la planificación e incluso asumir otras acciones para fortalecerlo. Bastante grafico al respecto resulta el hecho de que personal de ACCESOS/ASAP acompañara a los beneficiarios a las entidades bancarias para sacar por primera vez una tarjeta de débito con toda la explicación de rigor sobre su uso en el marco del programa y para el futuro.

Por su puesto esta medida no fue exitosa en todas las comunidades, fundamentalmente en aquellas de población muy adulta y que además está más alejada de los centros urbanos o capitales de municipio, sería falso atribuir un impacto que no se dará. Por el contrario, en varias otras comunidades con población más joven y vida comunal activa la medida resulta revolucionaria y sus impactos pueden medirse en la capacidad de ahorro y la posterior diversificación de transacciones bancarias inexistentes en la zona apenas meses antes de la ejecución del programa.

Las cuatro experiencias exitosas trabajadas hasta aquí no son restrictivas, existiendo muchas más; la mayoría, sin embargo, son más propias de ACCESOS que de ACCESOS/ASAP, ahondar mucho en ellas no es central en la investigación, mencionar algunas: la *Selección de promotores locales para apoyo y seguimiento en actividades transversales* (Que surgió en la última etapa del PCSJO y claramente su vigencia e impacto alcanza a programas contemporáneos como el aquí tratado), las *Premiación a los mejores emprendimientos* o el *otorgamiento de Personerías Jurídicas para emprendimientos exitosos* entre varios otros, será suficiente antes de ingresar en los subtítulos finales.

Nótese, por ejemplo, en el siguiente cuadro, como existe una planificación detallada del desarrollo progresivo esperado como incentivos para *Iniciativas Productivas y Emprendimientos Económicos* en sus distintos niveles o tramos. Así existen varios ejemplos similares que los documentos oficiales de ACCESOS/ASAP presentan como resultado de la buena planificación y ejecución.

Cuadro montos de incentivos para iniciativas productivas y emprendimientos económicos

Tramo	Monto aporte de ACCESOS (Bs. / %)	Monto de contraparte del Grupo Usuario (Bs/%)*	Monto de contraparte del GAM (Bs /%)	Total (Bs / %)
Primer	Máximo 48.980,40	10.290,00	9.329,60	68.600,00
	71.40 %	15.00%	13.60%	100.00%
Segundo	Máximo 36.879,36	10.976,00	7.024,64	54.880,00
	67.20 %	20.00%	12.80%	100.00%
Tercer	Máximo 32.269,44	16.464,00	6.146,56	54.880,00
	58.80 %	30.00%	11.20%	100.00%

4.2 Lecciones aprendidas, re-aprendidas y no aprendidas

Para aclarar: Se considerarán lecciones aprendidas a aquellos errores que, identificados en programas como el PCSJO u otros, no fueron cometidos por ASAP; lecciones re-aprendidas son aquellas que, habiéndose identificado en el PCSJO, reiteraron errores similares durante la ejecución de ASAP en menor o mayor medida; y finalmente, lecciones no aprendidas son aquellas por sus características nuevas en el contexto actual (muy diferente de los años 80´s y 90´s), no pudieron ser apreciadas por las sistematizaciones de PCSJO, ni de ASAP, pero que la presente investigación pretende hacer notar.

Una de las principales lecciones aprendidas es que los proyectos endógenos siempre tendrán mejor recepción y resultados que aquellos planteados en contextos foráneos, por actores ajenos a las realidades especificas; esto ya es muy sabido, y aunque parece obvio, en el PCSJO la propuesta inicial fue completamente modificada y los fondos resultaron

ejecutándose en distintas condiciones y componentes, precisamente por la mala asignación inicial propuesta por personal de la CAF.

En el caso de ASAP, de la misma forma, la ejecución difirió de la propuesta inicial debido a las especificidades del área; sin embargo, este proyecto tuvo la acertada capacidad de prever desde el principio las necesidades de ajuste y adaptarse, de manera casi inmediata, a los cambios sugeridos por los técnicos locales. En la misma línea, aunque la autoría del diseño del proyecto es desconocida por los funcionarios de ASAP, se reconoce que es personal del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE) quien revisa y adecua la propuesta, y aunque esto no es lo mismo que contar con expertos locales del área de intervención, se considera que la interacción FIDA-VIPFE, sin intermediarios (además no nacionales), facilita en gran medida las cosas.

La segunda lección aprendida, tiene que ver con la participación activa de la comunidad desde sus formas organizativas originarias y/o institucionales. Como se pudo observar, el PJSO al verse incapaz de llegar a los beneficiarios, tuvo que crear mediante *la reorientación operativa* nuevas categorías organizativas y subdividir el área de intervención en base a criterios lógicamente territoriales pero imaginarios y forzados que rompían con las estructuras que suponemos existían bajo una lógica ancestral. Por el contrario, ASAP ejecutada en un contexto post debates autonomistas, bajo un gobierno familiarizado con la acción a nivel comunitario y con instituciones públicas con capacidad de llegada a los núcleos sociales más pequeños, pudo desenvolverse sin mayor complicación con los actores de base.

La implantación de sistemas de monitoreo y seguimiento representa una tercera lección aprendida. Cuando el PJSO entró en funcionamiento la inexistencia de datos se tradujo en constantes errores de los que ya se ha hablado bastante; sin embargo, a la realización de ASAP, ya se contaba con extensa información del área sobre cuestiones básicas y otras transversales al programa, gestionada por diversas instituciones públicas y privadas durante años; finalmente ASAP prevé antes de su cierre la realización de varios productos en formato digital y texto para reforzar esta memoria histórica de los programas y proyectos realizados en la región, a esto debe sumarse el fortalecimiento en la infraestructura municipal como espacio de salvaguarda de estos documentos.

Y aunque existen más, se considera prudente mencionar como última lección aprendida el considerar a mujeres y a jóvenes como los beneficiarios prioritarios de los programas, rompiendo con esquemas jerárquico-patriarcales de la organización comunal acorde a los lineamientos de igualdad promovidos desde Naciones Unidas y ejecutados a través de distintas instancias entre las que destacan las ONG´s y organizaciones feministas. Una monografía entera podría escribirse acerca de las virtudes de esta decisión cuyos atisbos

ya se veían en los 80´s pero a penas de manera marginal, en cambio será suficiente mencionar que gracias esta se reducen sustancialmente las tendencias migracionistas a las ciudades y se revitaliza el campo. ASAP y ACCESOS han contemplado sustancialmente este elemento cuya tendencia parece ser creciente en los proyectos FIDA, los límites en esta materia están impuestos solamente por los beneficiarios y sus costumbres.

Entrando al área de las lecciones re-aprendidas podemos observar que los pobladores rurales (seguramente, no solo de los valles centrales, sino de todo el país) son incapaces de identificar prospectivamente posibles fallas de implementación, resignándose a contemplar con esperanzas como los técnicos y delegados ejecutan los componentes de los programas y proyectos, a veces de manera óptima y otras tantas con fallas, en ocasiones irremediables.

Evidentemente se ha avanzado progresivamente desde los 80´s, donde los beneficiarios no tenían mayor posibilidad de involucramiento que recibir las obras concluidas; pasando por casos como el PJSO en su etapa de *reorientación operativa,* donde los futuros beneficiarios podían elaborar el POA y los componentes a ser ejecutados en el marco del proyecto; después se llegó a programas como ACCESOS/ASAP donde los beneficiarios tenían la capacidad de fiscalizar el uso de recursos, designar delegados para realizar adquisiciones con los mismos, realizar aportes como contrapartes y hasta administrar parcialmente los fondos en cuentas mancomunadas o personales de los miembros de la comunidad.

Sin embargo, la formación de estos ciudadanos es insuficiente para poder identificar elementos tales como: La mala o buena calidad de los materiales ofrecidos y adquiridos, los niveles de verdad o mentira de la información proporcionada por los técnicos y funcionarios externos, los costos marginales en los que debe incurrir el proyecto, los costos extra necesarios para que el proyecto comunal llegue a las propiedades individuales, etc.

Entonces, aunque los avances en materia de participación les dan a los beneficiarios poder sobre la compra de materiales, contratación de servicio y otros, este poder es relativo pues sus grados de instrucción técnica y financiera, a los que debe sumarse un excesivo respeto a la autoridad foránea (resultado psicológico de las relaciones coloniales y post-coloniales históricas del país -asunto que no profundizamos en el documento pero que es central en todos los análisis sociales-) hacen que la *fe* guie la acción-inacción de los beneficiarios ante las adversidades relativas al proyecto.

Este fenómeno que ha tomado cuatro párrafos explicar de manera insuficiente, es causante de varios problemas contemporáneos en la ejecución de proyectos de desarrollo rural, y aunque se han hecho esfuerzos sorprendentes para reducirlo, aún está presente. Al

respecto, los consultores entrevistados, afirman que en el caso de ACCESOS/ASAP, a pesar de que se priorizó desde el inicio la intervención del programa en las comunidades más necesitadas, los recursos allí ejecutados no fueron tan beneficiosos como en otras áreas donde la formación académico-cultural de los pobladores más vinculados a las grandes ciudades permitieron priorizar mejor el gasto y fiscalizar mejor la intervención.

Se afirma entonces que es una lección re-aprendida porque ni el PJSO, ni ASAP supieron lidiar acertadamente con la problemática. Incluso esta investigación es incapaz de dar una respuesta que parece ser estructural; al respecto, los técnicos locales ayudan mucho a sopesar este fenómeno, pero las distancias y el tiempo necesario para generar vínculos sólidos y sentar presencia oportuna son reducidos. No queda otro camino que seguir fortaleciendo la vinculación caminera y los programas educativos mediante no uno, sino varios programas recurrentes.

Al igual que se necesita avanzar en la relación técnicos-beneficiarios en campo; en gabinete también es necesario promover estrategias y recursos humanos altamente capacitados para negociar con las contrapartes financiadoras; esta es una segunda lección re-aprendida. A saber, durante la implementación del PJSO el personal de la CAF y el FIDA tomaban las decisiones de manera autónoma ante la baja calificación de los miembros de CORDEPO para discutir los aspectos críticos del proyecto; en tanto que en ASAP los involucrados con experiencia del MDRyT nos describe dos escenarios:

El primero, durante la gestión de la representante del FIDA en Bolivia, Jaana Keitaanranta marcado por una posición con poca apertura a las modificaciones del programa; en tanto que, durante la actual gestión de Arnoud Hameleers, se ingresó en una segunda etapa de amplia flexibilidad que permitió realizar los cambios necesarios para obtener un programa exitoso.

Se afirma que es una lección re-aprendida porque si bien el Estado Plurinacional de Bolivia ahora brinda un andamiaje institucional que permite negociar con los financiadores en términos de mayor horizontalidad que en el pasado, los recursos humanos de algunas instancias como las que incumben a ACCESOS/ASAP aun dependen de las voluntades, personalidades y/o temperamentos de los altos funcionarios del organismo financiador. Lo ideal sería contar con profesionales preparados en la materia; al respecto, la ausencia de politólogos en estas instancias es un síntoma negativo, ya que su preparación no puede ser remplazada por un abogado o un economista, como ocurre en la mayor parte de burocracia estatal.

Finalmente, sobre las lecciones no aprendidas cabe destacar una central y es: La creación irresponsable de brechas de desigualdad al interior de los municipios e incluso al

interior de las comunidades. Esto está signado por el nuevo modelo democrático que rige la vida política del país y del que seguramente el FIDA sabe poco, por lo tanto, su capacidad de respuesta aun es nula. Pero el problema no es exclusivo del FIDA, sino que se ve de manera recurrente en otros programas y proyectos donde interviene el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras con financiamiento de otro tipo. Para no perdernos, no se ingresará en ejemplos particulares (que los hay muchos), sino que bastará con describir cómo opera este problema en todo el mundo rural contemporáneo:

Si bien el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT) prioriza los municipios de intervención de sus programas y proyectos en base a criterios de reducción de desigualdades; deja la decisión de intervención a nivel comunal a las autoridades locales que en la mayoría de los casos no es siquiera la alcaldía del municipio, sino las autoridades “indígena-originario-campesinas” cuyo poder real siempre es superior al del alcalde en términos de gobernabilidad del territorio y legitimidad.

Estas autoridades la mayoría de las veces deciden con gran sabiduría (que propia del área rural prioriza a los individuos, familias y comunidades con mayores necesidades), pero bajo la lógica de la equidad que los guía, una comunidad beneficiada una vez no puede volver beneficiarse de manera inmediata, sino que debe esperar todo un ciclo rotativo de asignación de proyectos antes de volver a hacerse de otro.

La buena noticia aquí es que el MDRyT y otros ministerios del área, así como empresas públicas descentralizadas, vienen ejecutando cantidades nunca antes vistas de proyectos rurales tales como: Creación de Iniciativas Agroalimentarias Rurales (CRIAR), Unidad Desconcentrada de Emprendimientos Organizados para el Desarrollo Rural Autogestionario (EMPODERAR), Programa de Inclusión Económica Para Familias y Comunidades Rurales (ACCESOS-ASAP), Proyecto Alianzas Rurales (PAR), Proyecto de Inversión Comunitaria en Áreas Rurales (PICAR), Mi agua (I, II, III y IV), Programa de Viviendas dignas de la Agencia Estatal de Vivienda, etc.

En este escenario, es común que todas las comunidades de un municipio se beneficien de uno o más proyectos y programas de la amplia gama que brinda el Estado; sin embargo, los comunarios y sus autoridades no pueden prever qué programas o proyectos se les ofrecerá e implementará en el futuro inmediato, entonces van asignándolos en “orden de llegada”. Así las cosas, los primeros proyectos van a las comunidades elegidas democráticamente en base a sus propios indicadores de “equidad” y “justicia”, los siguientes van a las comunidades que les siguen en orden prioritario y así hasta completar el ciclo para repetirlo.

El problema está en que un “X” proyecto puede ser de mayor utilidad y beneficio a una comunidad de orden prioritario “C” en lugar de una “A”, habiéndose empleado los recursos de manera ineficiente; cuestión que a la larga crea nuevas disparidades al interior de los municipios.

Lo mismo sucede a nivel familias cuando los componentes de un proyecto o programa beneficia a toda la comunidad, pero solo a algunas familias. En el caso específico de ASAP los concursos intercomunales e interfamiliares dan configuraciones misceláneas de asignación presupuestaria para los componentes y acciones del programa; por ello cada comunidad, libre y democráticamente decidió como organizarse para este fin.

El problema reaparece a este nivel cuando algunas familias posiblemente más necesitadas no acceden al beneficio; o cuando algunas familias al contar con el apoyo del programa, logran hacer despegar sus ingresos y superar económicamente a otras que no se beneficiaron del programa y que probablemente antes del mismo estaban en mejores condiciones; también se dan casos en los que familias con mejores aptitudes para la ejecución del programa van siendo “premiadas” con segundas y terceras fases, además de créditos y otros incentivos, dando como resultado el potenciamiento de la misma, a través de la monopolización de los fondos del proyecto en su área. Este último fenómeno genera disparidades antes inexistentes que repercuten en el desarrollo de la vida armónica de la comunidad.

Los casos anteriores de competencia, desigualdad y maximización de beneficios son “normales” en la economía de mercado y en todas las regiones rurales y urbanas del mundo; es normal que unas familias se hagan más ricas que otras a costa de las oportunidades existentes. Pero en un Estado como el boliviano donde lo que se pretende es reducir los fallos de mercado con priorización de la brecha de desigualdad, encontramos que los programas y proyectos ejecutados por el MDRyT no están previendo y paleando la presencia de este fenómeno.

Es una lección no aprendida pues las sistematizaciones de ASAP no las menciona, en la entrevista con el responsable del MDRyT parece haber conciencia relativa de la existencia del problema, pero no ha habido un proceso reflexivo de sus causas y menos de sus efectos profundos.

Esta investigación ha sido incapaz de averiguar como otros países y sus entidades financiadoras-ejecutoras han lidiado con estos problemas que más bien parecen muy endógenos. Queda como tarea pendiente profundizar al respecto y encontrar la manera de que el MDRyT en coordinación con los actores que corresponda presenten propuestas de

solución o mitigación del problema. Por su parte el FIDA deberá tener presente que su programa está sembrando escenarios de disparidad no previstos.

4.3 Propuesta de directrices sobre gestión del territorio, institucionalización de la participación, y políticas públicas de acompañamiento.

En este punto de la investigación ya se respondieron las preguntas que guiaron el objetivo general y casi todos los objetivos específicos iniciales; queda solamente resolver el último, relativo a las directrices para subsanar los elementos problemáticos de la intervención del FIDA (ACESOS/ASAP) bajo el enfoque revisado de los medios de vida y sus consideraciones políticas.

Esta sección será abordada desde un ejemplo ilustrativo donde además se hacen presentes los otros problemas planteados en las lecciones re-aprendidas y no aprendidas, que ya sistematizados son:

i) La creación irresponsable de brechas de desigualdad en el área de intervención, debido a la forma democrático-comunitaria de selección de los beneficiarios que no cuenta con información completa para la toma de decisiones.

ii) Incapacidad de los beneficiarios para identificar prospectivamente posibles fallas de implementación, debido a sus limitados conocimientos (académicos, técnicos, financieros).

iii) Capacidad limitada de los altos funcionarios del programa (dependientes del MDRyT y del VIPFE) para consensuar con la contraparte financiadora (FIDA) la orientación del programa.

Más que un ejemplo, encontramos un fenómeno con potencial para convertirse en sí mismo en un problema de mayor envergadura:

ASAP se caracteriza por la implementación de infraestructura resciliente para paliar los efectos del cambio climático referentes a la escasez de agua, por ello ASAP brinda tecnología como: Reservorios con revestimiento de geomembrana o de hormigón armado, defensivos flexibles tipo gavión, presas de tierra, galeras filtrantes, “atajados”, entre otros. Todos estos constituyen mecanismos que hacen eficiente la provisión de agua para sus usuarios, pero como ya se mencionó, por cada solución a un problema, se encuentran nuevos desafíos como los ya citados entre los usuarios.

Específicamente estamos hablando del problema de la *privatización del agua* por parte de aquellos beneficiarios que -ya sea por su ventajosa posición geográfica, sus

experiencias previas, etc.- administran mejor el recurso y lo acumulan gracias a la tecnología dotada (lección no aprendida “i”).

Privatización del agua por parte de algunas comunidades que a razón del fracaso de la implementación de la tecnología resciliente en sus comunidades vecinas (lección re-aprendida “ii”), poseen una ventaja superior que se traduce en control geoestratégico del área en base a la mayor disponibilidad de líquido elemento.

Privatización del agua que no es frenada debido, primero a la falta de percepción critica de los técnicos para comprender el problema y transmitir esta preocupación a sus superiores, y segundo debido a la incapacidad de los altos funcionarios del programa para negociar con la contraparte (lección re-aprendida “iii”) y lograr con ello reorientar las acciones y componentes de intervención de manera inmediata, antes de que los plazos apremien y no exista posibilidad de modificar algo sin ser susceptibles de procesos por retrasos e incumplimiento de deberes.

Las propuestas de directrices sobre gestión del territorio e institucionalización de la participación que se plantean a continuación, adquieren la forma de políticas públicas de acompañamiento que cuya finalidad es limitar este fenómeno especifico, pero además pretenden reducir los otros problemas mencionados desde el comienzo de la investigación, así como las externalidades negativas que podrían seguir surgiendo.

Respecto a la gestión del territorio. -

Se ha demostrado que los principios organizativos endógenos son más exitosos, pero también se ha observado que operativamente pueden generar distorsiones como en el caso de ASAP donde se hace presente un desarrollo desigual acelerado a causa de una falta de regulación del disfrute de las tecnologías dotadas.

Al respecto seria irresponsable plantear una forma distinta de gestión del territorio a partir de una propuesta de reorganización política a nivel de los municipios y comunidades. Tampoco se ve viable la posibilidad de que el Estado mediante instancias como el Servicio Estatal de Autonomías o el Ministerio de Medio Ambiente y Aguas puedan sentar presencia en el lugar para fiscalizar la no privatización del agua mediante acumulación y posterior comercialización.

Se plantea, por tanto, recomendar al FIDA y al Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras generar primero una serie de inspecciones para valorar la magnitud y recurrencia del fenómeno observado, y posterior a ello, generar procesos de capacitación sobre la prohibición de la privatización del agua y el derecho humano al recurso. Yendo un poco más lejos, se plantea la necesidad (posiblemente compartida con el municipio) de contratar hidrólogos que

puedan evaluar cuales de los defensivos y galeras filtrantes implementados generan distorsiones problemáticas en el curso natural del agua y cuáles son las comunidades o familias perjudicadas con esto.

Para lo anterior hay que tener presente que ASAP ya está en proceso de conclusión y que, al no contar con una etapa posterior, su acción puede ser limitada; sin embargo, el programa ACCESOS sigue vigente en distintos lugares del territorio, ello significa que las posibilidades de re intervención correctiva, aunque reducidas, existen.

Por otro lado, el Servicio Estatal de Autonomías y el Ministerio de Medio Ambiente y Aguas, incluso con asesoramiento del Ministerio de Relaciones Exteriores (pues su experiencia en cursos de aguas internacionales puede aplicarse a nivel micro), deberían generar un programa de instrucción para todos los municipios respecto a los límites de su autonomía para la proyectar su desarrollo respetando los flujos naturales del agua. Un programa de este tipo es esencial en un contexto de crisis climática que lleva a los habitantes de zonas inhóspitas a tomar medidas cuyas consecuencias pueden ser perjudiciales para sus vecinos.

Los retos del FIDA para incursiones futuras deben contemplar este detalle y si ya lo hicieron entonces deben explicitar las estrategias diseñadas para reducir los impactos negativos. En relación a la forma en la que interactúa con los actores operativos y beneficiarios de programas como ASAP, a lo largo del documento se ha valorado una capacidad mucho más alta de generar sinergias sustantivas que en sus primeras décadas de intervención en Bolivia. No hay mucho más que indagar al respecto, los técnicos y funcionarios cuestionados parecen estar muy satisfechos con el trato mutuo.

Ahora bien, fuera de las complicaciones relativas a presupuesto y voluntad, esas políticas parecen realizables y su recepción sería bienvenida por los beneficiarios sin mayores complicaciones como la presencia de *stake-holders* o conflictos de interés amparados en legislación que cada parte pueda invocar como beneficiosa para sí. Pero existen otras políticas públicas que parecen irrealizables por su complejidad y que, sin embargo, considerarlas desde el escritorio parece muy racionales.

En lo relativo a la gestión del territorio, esta investigación se atreve a plantear la necesidad de reubicar la residencia de varios individuos cuyas comunidades han entrado en un proceso de decadencia irremediable y que aspiran a convertirse en pueblos fantasma. Incluso con las tecnologías dotadas por ASAP, no se puede garantizar la reproducción de la vida en esas comunidades. Las razones son dos y muy simples:

La población ha envejecido y es incapaz de comerciar con otras comunidades debido a las imposibilidades de desplazamiento propias de la anatomía humana después de cierta

edad, esta incapacidad de comerciar y de producir lo suficiente para sobrevivir condena a un par de familias a una muerte acelerada por la ausencia de alimento. La segunda razón es que los procesos migratorios de los años 80´s y 90´s ha desvinculado definitiva e irremediablemente a los decendientes de las familias y comunidades en cuestión, por ello la manipulación exitosa de la infraestructura instalada con ACCESOS/ASAP o de cualquier otro programa no es posible o es muy ineficiente.

A saber, una política de reubicación de estos individuos a comunidades aledañas más pobladas y con perspectivas de crecimiento sería ideal en términos humanitarios y bajo una lógica de Vivir Bien. Sin embargo, aspectos como la compra y venta de tierras o la asignación de roles en comunidades forzadas por estas acciones son ya muy limitativos. Pero más complicado aún es pretender que estos señores de la tercera edad quieran abandonar sus propiedades cuyo arraigo desconocemos, pero asumimos profundo.

Se debe responsabilizar del abandono de esta población que ha sobrepasado los límites de la alta vulnerabilidad a su descendencia. Y ni el FIDA, ni el gobierno como los actores centrales de nuestra investigación deben verse comprometidos por esta situación por este estudio. Pero si denunciar lo visto en campo sirve de algo y puede motivar reacciones pues vale la pena mencionarlo en este apartado.

Institucionalización de la participación. –

La baja institucionalidad del país, incluso en comparación a sus vecinos, ha sido siempre objeto de crítica; la falta de datos, la ausencia de funcionarios de carrera en la función pública, la fuerte presencia de padrinazgos y compadrazgos en las decisiones políticas, etc., son características negativas de nuestra sociedad. A lo anterior se puede sumar un desconocimiento relativo de los recién licenciados en las universidades sobre las necesidades y dinámicas del campo -así se mencionaba en el documento de sistematización del PJSO-. Finalmente, es bien sabido que los procesos de migración campo-ciudad representan fuga de cerebros y fuga de fuerza de trabajo.

En todo este escenario es complicado aún trabajar procesos de desarrollo rural efectivos, pero en retrospectiva pueden notarse varios cambios exponenciales favorables al trabajo en regiones como la escogida por esta investigación. Por ejemplo, la elaboración de manuales por parte del PJSO durante su *reorientación operativa* sirvieron para orientar varias “camadas” de técnicos *junior* en la forma de desempeñar un trabajo cooperativo, participativo y sobretodo empático con los beneficiarios.

El PSJO también ayudo a construir presencia de instancias no gubernamentales en el área que, a través de una amplia cantidad de proyectos, contribuyeron de manera más o menos positiva al crecimiento de la región. No podemos evaluar si ahora estos pobladores

“viven mejor” que hace unos 30 años cuando el FIDA comenzó sus operaciones, pero indiscutiblemente tienen más opciones para escoger sus medios de vida. El PJSO y los proyectos que llegaron en paralelo y posterior influenciaron para que varios pobladores locales se interconectaran con la universidad y la cooperación.

La municipalización de mediados de los noventas y la descentralización autonómica posterior al 2010, fueron los puntos de quiebre para que aquellos pobladores que habían tenido contacto con el mundo del desarrollo rural en los tiempos del PJSO, pudieran aplicar sus experiencias asumiendo algunas responsabilidades públicas. Así las cosas, la estabilidad económica y los varios proyectos implementados durante el gobierno del MAS fueron fundamentales para que nuevas generaciones de habitantes rurales puedan interesarse por el desarrollo de sus propios territorios con una relativa seguridad de oportunidades laborales.

Las políticas públicas que se pueden sugerir en este apartado van en función de fortalecer este escenario favorable para la institucionalización. Mantener el flujo del campo a las universidades y viceversa, establecer garantías para desarrollar una vida profesional bien remunerada y digna en el mismo municipio de origen, reconocer recursos humanos valiosos y darles oportunidades de formación (giras, becas, contratos y otros que fueron concretados por el PJSO de manera marginal y ASAP en escala más importante) para su aplicación en sus tierras de origen, etc., deben ser las prioridades de las políticas públicas que acompañen el desempeño económico positivo del Estado.

El FIDA también debe aportar en esto controlando que estas oportunidades de potenciamiento de capacidades humanas, establecidas en la mayoría de sus programas y proyectos, se ejecuten con la mayor transparencia y responsabilidad. El FIDA debe además consolidar su posición de apertura y aprendizaje de saberes locales-ancestrales desde una óptica sincera y empática, y no desde convencionalismos y tendencias que parecerían obligar a las grandes instituciones a asumir posturas “políticamente correctas” con tal de cumplir con estándares y lograr aceptación (No digo que esto suceda, pero es un fenómeno observado en varias otras instancias con características similares).

Por otro lado, los resultados documentales de la acción del FIDA en Bolivia deben conservarse como patrimonio de las áreas geográficas de intervención. Se menciona esto porque las pocas publicaciones disponibles parecen estar en custodia de las bibliotecas especializadas de ONG´s y fundaciones, siendo de difícil acceso para los residentes del área intervenida e incluso para los universitarios. Se recomienda por ello, la institucionalización por parte de los gobiernos municipales de bibliotecas de consulta sobre la cooperación y las políticas que incumben al área.

Pero no solo las publicaciones de los proyectos y programas deben quedar como constancia, sino también los documentos técnicos e informes de la totalidad de programas deben ser de fácil acceso. Al respecto, es serio hacer notar que cuando esta investigación se acercó al FIDA para solicitar información sobre el PJSO, la respuesta fue que no existía esta información en Bolivia debido a la antigüedad del proyecto, y tras consultar vía mail con la sede en Roma, la respuesta fue más decepcionante ya que se recomendaba "recurrir a CORDEPO" para obtener lo solicitado.

Si bien es relativamente razonable que el FIDA deseche los documentos de las intervenciones más antiguas con las que ya no se tienen obligaciones pendientes, ni responsabilidades contractuales, para los beneficiarios de los programas y proyectos y sus autoridades (pasadas, presentes y futuras) estos documentos son muy importantes. De hecho, indagando sobre las vinculaciones legales históricas pero vigentes, se llegó a conocer que el Estado boliviano, ahora a través de sus gobiernos autónomos, tiene deudas con el FIDA que datan de los tiempos de ejecución del PJSO:

"En casi 30 años, la Gobernación acumuló una deuda de Bs 613 millones por créditos contraídos con organismos internacionales y entidades gubernamentales… El secretario de Hacienda de la Gobernación, Franco García, informó que uno de los créditos de mayor data se remonta a septiembre de 1989 y el acreedor es el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), al que todavía se le debe Bs 20 millones por el Plan de Desarrollo de Chuquisaca que financió" (https://kandire.bo/9580-Gobernacion-de-Chuquisaca-tiene-una-deuda-de--613-millones-de-bolivianos-en-29-anos.html.)

La institucionalización entonces debe partir de los diferentes niveles del Estado Boliviano, del FIDA en este caso y de las universidades públicas. Son los residentes de las regiones intervenidas los llamados a gestionar estas políticas con los actores mencionados y otras instancias como fundaciones y organizaciones sin fines de lucro.

4.4 Consideraciones políticas finales

Sobre las lecciones re-aprendidas y no aprendidas que se presentaron como problemas en un subtítulo anterior aún hay mucho por investigar y hacer; sin embargo, vemos que Bolivia ha avanzado exponencialmente en el tratamiento de sus asuntos rurales.

Vale la pena aclarar que cuando se habla de Bolivia no solo nos referimos a las autoridades que la dirigen o a los servidores públicos que operativizan estas decisiones; sino al conjunto de los ciudadanos que han adquirido mayor conciencia de sus potenciales, mayores grados de pertenencia a la nación o plurinación y mayor sentido de responsabilidad sobre sus asuntos públicos, en el marco de un reconocimiento Estatal que no los empuja a la resistencia permanente como en el pasado.

Lo anterior puede sonar como una romanización de las condiciones rurales actuales, más cuando a la luz de los hechos contrastamos las afirmaciones realizadas con realidades específicas de pueblos en conflicto -sobre todo en las tierras bajas- pero si se ve bajo una mirada de historia profunda o de larga duración (Brodel, Fernand. 1968) nos daremos cuenta que efectivamente los aciertos de las últimas dos décadas son trascendentales.

Por citar algunos ejemplos se puede hablar de los avances sustanciales en integración caminera a través de constantes inversiones en la construcción de caminos y carreteras, cuyas ventajas son trascendentales en lo económico y lo social para pobladores como los del sur de Chuquisaca. Aunque no hay que engañarse sobre estos avances, ya que sigue siendo más fácil llegar a municipios como Camargo o Villabecia por Tarija que por la misma capital de departamento. Con todo, la exportación de productos locales hacia los grandes centros urbanos facilita cada vez más las opciones para decidir sobre los medios de vida rurales.

Otro ejemplo más grafico se materializa en la posibilidad de los municipios y comunidades de producir los recursos humanos necesarios para su desarrollo. En el caso de la intervención en lugar del programa ACCESOS-ASAP los testimonios de los locales resultan inspiradores cuando vemos que los técnicos contratados por el programa a través del MDRyT, cuentan con grado académico universitario y son nacidos en las localidades aledañas; los alcaldes y el resto de funcionarios públicos, de igual manera comparten raíces profundas de arraigamiento que se traducen indefectiblemente en acciones más comprometidas de desenvolvimiento profesional.

Los cargos intermedios, y en algún caso los cargos altos, de programas como ASAP, cuya central de operaciones radica en las capitales de departamento a cientos de kilómetros de los municipios beneficiados, están compuestos por personal que cuenta con una larga carrera profesional en desarrollo rural; carreras originadas hace varios años por proyectos como el PJSO y cuyas perspectivas parecen muy positivas gracias a las condiciones de estabilidad económico y social gestadas por el ejecutivo nacional.

Si entendemos política en su acepción de planificación de la vida social y no en su sentido electoral-partidario, los ejemplos anteriores nos permiten hablar de una sociedad rural cuyos consensos políticos permiten ejercer una ciudadanía activa e integrada con el resto de la nación en los niveles que cada pueblo decide para sí mismo.

Cuando hablamos de política en su sentido más estricto, vemos que Bolivia es menos dependiente que antes del financiamiento internacional para gestionar su desarrollo. El PJSO de finales de los años ochenta, era un proyecto que pretendía sustituir a un Estado incapaz de proveer a sus ciudadanos de medios materiales para desarrollarse, en tanto que ASAP resulta a penas un componente aditivo de un programa más amplio como es ACCESOS,

siendo que este a su vez, es uno más de los varios programas que administra el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras para tratar ya no “el desarrollo” o “el progreso”, sino la producción dejando las otras funciones a los gobiernos locales.

Aun así, ha sido inevitable que a pesar de que se priorizó desde el inicio la intervención del programa en las comunidades más necesitadas, al final los recursos fueron migrando poco a poco a las comunidades más jóvenes y más vinculadas a la ciudad.

Bajo la óptica de lo que se denomina “real-politics”, por supuesto que esta independencia es efímera debido a nuestra casi irrelevante influencia geopolítica y el peso del país en términos del PIB. No obstante, en contraposición al pasado, ya hay carreteras y caminos, los técnicos ya pueden ser originarios del lugar y ya no se necesitan intermediarios por la “solida institucionalidad”, evitando así la privatización del agua, y otras dependencias de la personalidad del jefe de la misión, migración y la relocalización.

Por lo anterior y para cerrar la investigación, se puede calificar indiscutiblemente la actual intervención del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola como muy superior respecto a la de los años 80´s y 90´s; empero, no se le debe otorgar todo el crédito al Fondo y sus propios procesos de “modernización” institucional (entendida como la superación de sus fallas internas), que los hay, y muchos, como se ha demostrado; sino que también se tiene que mencionar y destacar el valor de un Estado, cuya presencia en categorías económicas, ha sido mucho más fuerte que en el pasado.

BIBLIOGRAFÍA

Chajrahuasi, Unidad ejecutora, Ejecución de Programas de Desarrollo Rural: La experiencia del proyeco Cotagaita San Juan del Oro. La Paz. Ed. PMA-CORDEPO-CAF.FIDA, 1994.

Elderman, Marc y M. Borras, Saturnino, Movimientos agrarios transnacionales: historia, organización y políticas de lucha. La Paz. Ed. Fundación Tierra, 2016.

Fernand Brodel, La Historia y las ciencias, Madrid, Ed. Alianza, 1974/1968.

Felloni, Fabrizio; Muthoo, Ashwani y Torralba Miguel. (2014). "La experiencia de evaluación del Fondo Internacional de Desarrollo Agricola". En: Revista de evaluación de programas y políticas públicas de la Universidad Nacional de Educación a Distancia. N° 3. España. Ed. Uned. Pag 53-79.

Ian Scoones, Medios de vida sostenibles y desarrollo rural. La Paz. Fundación Tierra, 2015.

Kandire, periódico independiente (25 de febrero, 2018). "Gobernación de Chuquisaca tiene una deuda de 613 millones de bolivianos en 29 años". Disponible en: https://kandire.bo/9580-Gobernacion-de-Chuquisaca-tiene-una-deuda-de--613-millones-de-bolivianos-en-29-anos.html. visto 13 de junio, 2019.

María Elena Nogueira y Marcos Urcola, "La agricultura familiar en el marco de los programas de desarrollo del FIDA en el norte argentino 1991-2014". En: Revista de estudios sobre despoblación y desarrollo rural, N°19. Zaragoza. Ed. Ager. 2015. Pag 8-44.

Moira Zuaso, ¿Cómo nació el MAS?: La ruralización de la política en Bolivia; entrevistas a 85 parlamentarios del partido. La Paz. 2. Ed. Rev.- Fundación Ebert, 2009.

Pastor Ridruejon, Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales. Madrid. Ed. Tecnos, 2009/1980.

Saturnino Borras, La Vía Campesina and its Global Campaign for Agrarian Reform en Elderman-Borras. Movimientos agrarios transnacionales: historia, organización y políticas de lucha, La Paz, Ed. Fundación Tierra, 2016.

Documentos oficiales.

¡Día de la madre! - Sembrando Bolivia. Sistematización de resultados y componentes del enfoque de género como eje transversal del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras. 2019.

Informe y recomendaciones del presidente del FIDA a la junta ejecutiva en: La experiencia del PCSJO. 1994.

Manual de Operaciones de los programas ACCESOS y ACCESOS ASAP 2014-2018. 2018.

Presentación: Audiencia Pública de rendición de cuentas (2018). Disponible en: http://accesosbolivia.gob.bo/Rendicion.html. visto 13 de junio. 2019.

Sistematización de experiencias en la implementación de Medidas de reducción de riesgos y adaptación al cambio climático – UOL Camargo. 2018.

Sistematización de obras de infraestructura resiliente orientada a la gestión de riesgo y adaptación al cambio climático en 11 municipios de Unidad Operativa Local Camargo. 2018.