Luces y Sombras de la Cooperación entre Bélgica y Bolivia 1992 - 2004

Lecciones para el Futuro

N° 1/2005

Servicio Federal Público de Asuntos Exteriores, Commercio internacional y Cooperación al Desarollo

Servicio de Evaluación especial de la Cooperación al Desarollo

Cooperación Belga al Desarrollo .be

Servicio Federal Público de Asuntos Exteriores, Commercio internacional y Cooperación al Desarollo

Servicio de Evaluación especial de la Cooperación al Desarollo

Luces y Sombras de la Cooperación entre Bélgica y Bolivia 1992 - 2004

Lecciones para el Futuro

Evaluación hecha en conjunto por South Research (Bélgica), Centro de Estudios y Proyectos (Bolivia) y Strategy Advisors for Government Reform (Bolivia).

El Servicio de Evaluación especial veló por el complimiento de los terminos de referencia.
La evaluación se benefició del apoyo de un comité de pilotaje en Bruxelas y de un comite de acompañamiento local en La Paz.

Las opiniones expresadas en el informe representan el punto de vista de los autores ; no refletan necesariamente la opinión del SPF ni de las autoridades Bolivianas.

© Servicio Federal Público de Asuntos Exteriores, Commercio internacional y Cooperación al Desarollo
Octubre 2005

Producción gráfica: Madeleine Sergooris y Bernadette Bosser, Service Communication

Impresión : Service Imprimerie

Foto : Michel Deville / Photo News

Evaluación N° 001-2005

Depósito legal: 0218/2005/12

Este documento se encuentra en formato pdf en el CD-rom adjunto, en el sitio www.dgcd.be y dirigiendose al Servicio de Evaluación especial.

ÍNDICE

ÍNDICE ..... *i*

MAPA DE BOLIVIA ..... *v*

SIGLAS Y ABREVIACIONES ..... *vii*

RESUMEN EJECUTIVO *1*

INTRODUCCIÓN *7*

CAPITULO I: RETROSPECTIVA DE LA COOPERACIÓN BELGA AL DESARROLLO EN BOLIVIA *13*

1.1 Contexto macroeconómico y social boliviano, y análisis retrospectivo de la cooperación directa 13

1.2 Análisis Retrospectivo de la Cooperación Indirecta 36

1.3 La Cooperación en Cifras 38

CAPITULO II: LA COOPERACION DIRECTA - DESCRIPCIÓN *43*

2.1 La estructura de la cooperación belga con Bolivia 43

2.2 Las relaciones entre los actores y los mecanismos de gestión 48

2.3 Descripción de las prestaciones: Proyectos y Programas 52

CAPITULO III: LA COOPERACIÓN DIRECTA: ANÁLISIS *73*

3.1 Análisis de la Pertinencia 73

3.2 Análisis de la coherencia 85

3.3 Análisis del desempeño de los procesos y procedimientos 88

3.4 Análisis de la eficacia y de la durabilidad 96

CAPITULO IV: ANALISIS DE TEMAS ESTRATEGICOS *103*

4.1. ¿Cómo está pensada la cooperación belga? 103

4.2. La organización de la cooperación belga 105

4.3 ¿Cómo se ejecuta la cooperación belga? 114

4.4 La construcción de la memoria institucional 115

4.5 Las nuevas tendencias y sus consecuencias 116

CAPITULO V: LA COOPERACIÓN INDIRECTA *119*

5.1 La cooperación indirecta: análisis general 119

5.2 Cooperación indirecta a ONG: análisis por sector 136

5.3 La Cooperación Universitaria UMSS 151

CAPITULO VI: CONCLUSIONES *157*

6.1 Lecciones de la historia: la cooperación bilateral 157

6.2 Las lecciones de los proyectos bilaterales..... 160

6.3 La calidad de las intervenciones 162

6.4 Los temas estratégicos 165

6.5 La cooperación indirecta..... 169

CAPITULO VII: RECOMENDACIONES *175*

ANEXOS *185*

Autoridades Bolivianas 199

Organisaciones internacionales..... *199*

Otros Donantes *199*

ONG internacionales – Varios..... *200*

1. Introduction..... *202*

2. Description du champ de l'évaluation, des thèmes et questions spécifiques *203*

2.1. La coopération bilatérale directe..... 203

2.2. La coopération bilatérale indirecte..... 205

3. Elaboration des critères d'évaluation majeures *207*

4. Canevas d'analyse globale de la coopération internationale belge en Bolivie *209*

4.1. Analyse de la pertinence 210

4.2. Analyse de la cohérence..... 211

4.3. Analyse de la performance des processus et procédures 211

5. Canevas d'analyse des prêts d'Etat à Etat, d'aide à la balance des paiements, des fonds de contre-valeur et des fonds d'étude *212*

5.1. Les prêts d'Etat à Etat 212

5.2. L'aide à la balance des paiements..... 213

5.3. Les fonds de contre-valeur..... 214

5.4. Le fonds d'étude 214

5.5. Canevas d'analyse..... 215

5.5.1. Les prêts d'Etat à Etat..... 215

5.5.2. L'aide à la balance de paiements 215

5.5.3. Les fonds de contre-valeur..... 216

5.5.4. Le fonds d'étude 216

6. Canevas d'analyse des projets de la coopération bilatérale directe et indirecte 217

6.1. Analyse de la pertinence des interventions 219

6.2. Analyse de la cohérence des interventions..... 220

6.3. Analyse de la performance des processus de gestion du cycle de l'intervention..... 221

6.4. Analyse de l'efficacité et de la durabilité..... 222

6.4.1. Interventions déjà terminées..... 222

6.4.2. Interventions en cours..... 223

6.5. Comparaison des actions des acteurs belges au niveau de l'UMSS 224

7. Organisation pratique du travail 225

7.1. Phase de structuration 225

7.2. Phase d'analyse sur le terrain..... 226

Índice de Cuadros

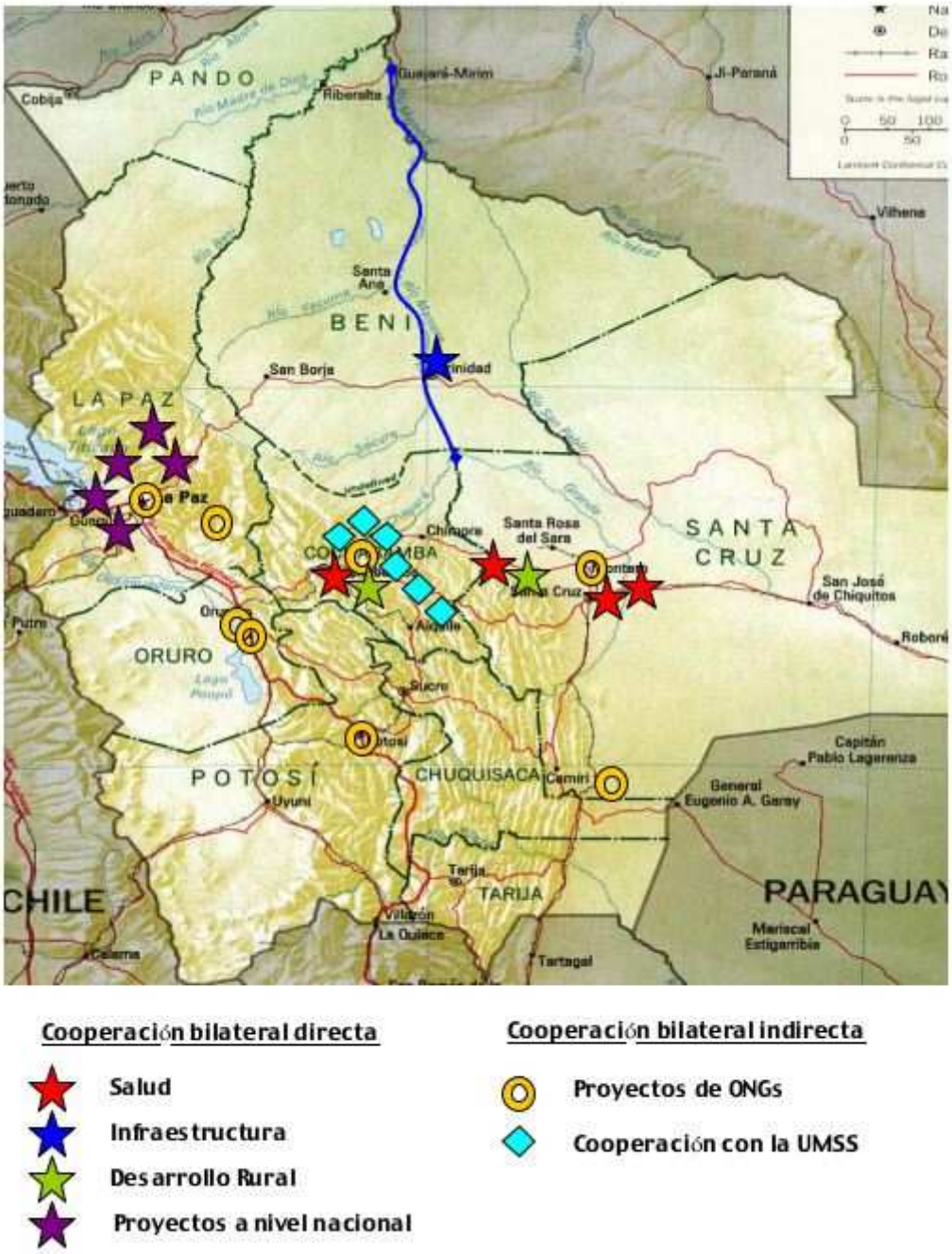
Cuadro 1: Bolivia: Indicadores Económicos (En porcentaje del PIB) 16
Cuadro 2: Bolivia: Indicadores del Sector Fiscal (En porcentaje del PIB)..... 23
Cuadro 3: Bolivia: Fuentes de Financiamiento de la Inversión Pública, 1990-2002..... 32
Cuadro 4: Bolivia: Principales Indicadores Sociales..... 33
Cuadro 5: Bolivia: Desembolsos Históricos de al Cooperación Internacional-en miles de dólares..... 38
Cuadro 6: Importancia relativa de Bolivia en la Ayuda Pública al Desarrollo de Bélgica... 39
Cuadro 7: Ayuda Pública belga a Bolivia, 1992-2003..... 39
Cuadro 8: Financiamiento de la cooperación indirecta con Bolivia 1992-2003..... 41
Cuadro 9: Costo total de Karachipampa: Financiamiento en millones de euros constantes del 2004..... 70
Cuadro 10: Intervenciones incluidas en el Período de Evaluación..... 89
Cuadro 11: Intervenciones posteriores al Período de Evaluación..... 89
Cuadro 12: Contribuciones de la DGCD a las acciones de ONG belgas. Período 1998 – 2002 (en Euros)..... 121
Cuadro 13: Contribuciones de la DGCD a las acciones de ONG belgas. Período 1998 – 2002. Por sector donde se ejecutó la acción (En Euros)..... 122
Cuadro 14: Número de ONG y número de acciones según sector. Período 1998 – 2002. (En Euros)..... 122

Índice de Gráficos

Gráfico 1: Mapa de Bolivia v
Gráfico 2: Bolivia: Indicadores Macroeconómicos, 1990-1996 16
Gráfico 3: Bolivia: Ejecución de la Inversión Pública, 1990-2004 (En porcentaje) 22
Gráfico 4: Bolivia: Evolución del Producto Interno Bruto, 1997-2004..... 31
Gráfico 5: Composición de la Inversión Pública, 1990-2004 32
Gráfico 6: Ayuda pública de Bélgica a Bolivia-en Euro Constantes de 2004..... 40
Gráfico 7: Cooperación con Bolivia: Financiamiento DGCD (no financiero)-en Euro constantes de 2004 41
Gráfico 8: Cooperación indirecta: Financiamiento sectores ONG y no ONG-en EURO constantes de 2004 42
Gráfico 9: Historia de la Cooperación Belga en Salud-Bolivia..... 53
Gráfico 10 75
Gráfico 11: Compromisos indicativos y ejecuciones en la cooperación bilateral directa- en EURO corriente..... 82
Gráfico 12: El ciclo del proyecto..... 94

MAPA DE BOLIVIA

Gráfico 1: Mapa de Bolivia



SIGLAS Y ABREVIACIONES

ADN	Acción Democrática Nacional
AFPs	Administradoras de Fondos de Pensiones
AGCD	Agencia General de Cooperación al Desarrollo - Bélgica
APEFE	Asociación para la Promoción de la Enseñaza del Francés en el Extranjero
AT	Asistente Técnico
BBA	Banco Boliviano Americano
BCB	Banco Central de Bolivia
BEF	Francos Belgas
BIO	Belgian Investment Company for Developing Countries
CDF	Comprehensive Development Framework
CENETROP	Centro Nacional de Enfermedades Tropicales
CIUF	Consejo Interuniversitario de la Comunidad Francesa de Bélgica
CM	Comisión Mixta
CMO	Convención de Puesta en Marcha
CO	Comité Operativo
COB	Central Obrera Boliviana
CONDEPA	Conciencia de Patria
CSTUB	Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia
CTB	Cooperación Técnica Belga
CUMETROP	Centro Universitario de Medicina Tropical
DD.HH	Derechos Humanos
DGCD	Dirección General de Cooperación al Desarrollo - Bélgica
DIFAD	Dirección de Financiamiento y Agilización de Desembolsos – Min. Plan.
D.S.	Decreto Supremo
DTF	Documento Técnico Financiero
DN2000	Diálogo Nacional 2000
EBRP	Estrategia Boliviana de Reducción de Pobreza
ENDE	Empresa Nacional de Electricidad SA
ENTEL	Empresa Nacional de Telecomunicaciones
EPIs	Estrategias Productivas Integrales
FDC	Fondo de Desarrollo Campesino
FFPs	Fondos Financieros Privados
FIS	Fondo de Inversión Social
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONDESIF	Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero
FSE	Fondo Social de Emergencia
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
IMTA	Instituto de Medicina Tropical de Amberes
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria
LAB	Lloyd Aéreo Boliviano
LDN	Ley del Dialogo Nacional
MAS	Movimiento al Socialismo
MBL	Movimiento Bolivia Libre
MIP	Movimiento Indígena Pachakuti
MIP	Micro Intervenciones
MIR	Movimiento de Izquierda Revolucionaria

MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario
MRTKL	Movimiento Revolucionario Tupak Katari
NBSNIP	Norma Básica del Sistema Nacional de Inversión Publica
NFR	Nueva Fuerza Republicana
OND	Office National du Ducroire
ONG	Organización No Gubernamental
PAM	Programa de Apoyo al Micro crédito
PIB	Producto Interno Bruto
PIC	Programa Indicativo de Cooperación
PRGF	Programa Reforzado de Crecimiento y Reducción de la Pobreza
PRIMA	Process Integrated Management
PSRIS	Programa de Salud Rural en las Provincias de Ichilo y Sara
PRSC	Crédito de Apoyo para la Reducción de la Pobreza
PRODISA	Programa de Desarrollo Rural Integrado de las Provincias de Ichilo y Sara
PROMIC	Programa Manejo Integral de Cuencas
UCS	Unidad Cívica Solidaridad
UDAPE	Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales
SBEF	Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras
SCB	Sección de Cooperación Belga
SILOS	Sistemas Integrados Locales de Salud
SIPCI	Subsecretaría de Inversión Pública y Cooperación Internacional
SIPFE	Secretaría de Inversión Pública y Financiamiento Externo
SMCL	Estructuras Mixtas de Concertación Local
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
UE	Unidad Ejecutora
UMSS	Universidad Mayor de San Simón
VIPFE	Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo
VLIR	Consejo Interuniversitario Flamenco
YPFB	Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolivia

RESUMEN EJECUTIVO[1]

Objetivos y contexto de la evaluación

El presente informe expone las conclusiones y apreciaciones de una evaluación de la cooperación entre Bélgica y Bolivia, realizada por encargo del Servicio de Evaluación Especial (SES), una unidad independiente adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores de Bélgica.

Se trata de una evaluación país cuyo objetivo general es el mejoramiento de la cooperación belga al desarrollo, a partir de una descripción y análisis de sus aciertos y errores en el contexto de Bolivia. En ella se examina la pertinencia, coherencia, eficacia y sostenibilidad de las intervenciones de la cooperación entre 1992 y 2004. En este sentido se trata de un estudio de caso cuyas conclusiones no deberían ser generalizadas al conjunto de la cooperación belga. Este trabajo tiene también un carácter "piloto" pues se espera sacar conclusiones para futuros ejercicios similares.

La evaluación abarca la cooperación de Estado a Estado (cooperación bilateral 'directa') en sus modalidades de proyectos, programas y financieras; la cooperación vía las ONGs y la cooperación a universidades e institutos especializados (cooperación 'indirecta').

La evaluación fue ejecutada por un consorcio liderado por South Research (SR), con sede en Bélgica, el Centro de Estudios y Proyectos (CEP) y Strategy Advisors for Government Reform (SAXgr), ambos basados en Bolivia. Catorce expertos intervinieron en el trabajo, seis de los cuales son bolivianos. Por ello, los resultados no reflejan solamente la visión de expertos belgas o internacionales sobre la cooperación belga, sino una apreciación común de un equipo independiente multicultural que pudo confrontar sus puntos de vista.

El proceso de evaluación fue seguido por un "Comité de Pilotaje" en Bruselas y un "Comité Local de Acompañamiento" (CAL) en La Paz. Cada uno estaba compuesto por representantes de las principales instituciones involucradas. El proceso duró de noviembre 2004 hasta julio del 2005, con varias restituciones parciales antes de la conclusión de la versión definitiva del informe.

El contexto Boliviano (1992-2004)

El período de análisis (1992-2004) se inicia un poco antes de la puesta en marcha del ambicioso programa de reformas de "segunda generación" promovido por el gobierno boliviano: reforma educativa, participación popular, descentralización, privatización ("capitalización"), reforma de pensiones, reforma administrativa, etc. Estas reformas fueron consideradas como exitosas por la comunidad internacional y al inicio de 1998 Bolivia fue uno de los primeros países en el mundo en beneficiarse de alivios de deuda bajo la iniciativa HIPC. Sin embargo, a partir de 1998, una serie de factores tanto exógenos como endógenos[2]

[1] El capítulo 6 (conclusiones) presenta un resúmen relativamente exhaustivo del informe en unas 18 páginas.
[2] Crisis rusa brasileña de 1999, crisis argentina del 2001, aceleración del programa de erradicación de la coca en el 2000, venta de los principales bancos bolivianos, manejo inadecuado de la reforma de pensiones...

llevaron a una crisis económica que pronto desembocó en una crisis social, política y fiscal de gran envergadura, y a la que el país todavía no ha encontrado solución. La evolución decepcionante de Bolivia se debe a 4 razones principales: (i) las reformas estructurales de los 10 últimos años no cambiaron fundamentalmente la naturaleza de la gestión de gobierno: dominan el clientelismo, la corrupción y servicios públicos de pobre calidad; (ii) los choques ya mencionados produjeron un aumento del gasto público y un empeoramiento de la situación fiscal; (iii) reformas financieras y fiscales críticas fueron pobremente implementadas y acentuaron los impactos en Bolivia de las crisis externas de 1999 y del 2002; (iv) la excesiva dolarización de la economía sigue siendo una fuente constante de vulnerabilidad financiera.
En el período de análisis el crecimiento real del PIB per capita fue muy bajo (casi 2% del 91 al 98, pero negativo después), pero en el más largo plazo ha sido prácticamente nulo a pesar de un mejoramiento significativo de los indicadores sociales dentro de los cuales destaca el aumento de la esperanza de vida..
Mientras tanto, en las elecciones del 2002, los indígenas que constituyen casi el 60% de la población boliviana irrumpieron masivamente en el escenario político, provocando un cambio importante y probablemente definitivo en el país, e ilustrando la pérdida de poder y de legitimidad de las elites tradicionales. Ahora el país está profundamente dividido sobre el tema de las autonomías regionales, sobre la explotación de los hidrocarburos, y más generalmente, sobre el rol de las empresas extranjeras en la economía boliviana.

La cooperación belga en Bolivia (1992 – 2004)

Durante este período la cooperación oficial (de Estado a Estado) belga con Bolivia experimentó cambios significativos, aunque estos tuvieron poco que ver con la evolución de la situación en el país. Las tres comisiones mixtas, en 1992, 1995 y 2000 marcaron cambios en las **estrategias** adoptadas dentro de las cuales destacamos las siguientes:

- Enfoque progresivo hacia el desarrollo rural y la lucha contra la pobreza
- Abandono (¿temporal?) del eje La Paz-Cochabamba-Santa Cruz como concentración de los programas de cooperación
- Enfoque programático y luego multisectorial
- Reforma de la cooperación con una separación entre un ente encargado de pensar y elaborar los programas (la Oficina de los Agregados en La Paz y la DGCD) y un ente encargado de la ejecución de las intervenciones (la CTB).

Este dinamismo de la cooperación belga se traduce también en una multiplicación de instrumentos (fondo de estudio, fondo de contravalor, ayudas presupuestarias o a la balanza de pagos, basket funding, diversas formas de proyectos y programas en sectores muy diversos), que en los últimos años tiende a tomar más en cuenta la realidad local y las orientaciones del gobierno boliviano.

De 1992 al 2004, el **presupuesto** total de la ayuda pública de Bélgica a Bolivia ha sido en promedio de 18,4 m. Euro al año. El 57% de esta suma la constituyeron los programas de alivio de deudas. La ayuda que pasa por la DGCD, es decir por el canal oficial de cooperación al desarrollo, representó en el período 123,9 m. Euro, ó 10,3 m. Euro al año en promedio.
Esta suma se divide como sigue:

- 27% para programas y proyectos de la ayuda bilateral directa
- 37% vía ONGs y la cooperación universitaria
- 36% en ayuda financiera

De 1987 al 2003, en 17 años, los desembolsos para destinos no financieros de la ayuda pública belga pasaron de 2,6 m. Euro constantes del 2004 por año, a 12,3 m. Euro constantes, es decir, se multiplicaron por cinco.

Bolivia siempre ha estado dentro de los 10 países más importantes desde el punto de vista del destino de la ayuda pública belga al desarrollo. Pero desde el punto de vista boliviano, la ayuda belga no financiera (exceptuando los alivios de deuda) representa menos del 2% de la ayuda de origen bilateral recibida entre 1992 y 2003.
La **estructura** de la cooperación belga es bastante complicada debido a una gran cantidad de actores, especialmente a nivel bilateral, y por una cierta indefinición en los roles de cada uno. Los principales actores oficiales son: en Bruselas, el Ministro (o Secretario de Estado) de la cooperación y su "Célula Estratégica" (gabinete), la DGCD, el Inspector de Finanzas, el despacho de los Agregados ('Attachés') en La Paz, la CTB en Bruselas, la CTB en Bolivia. La principal contraparte boliviana de la cooperación internacional (primero SIPFE, luego VIPFE), ejerció un mayor o menor liderazgo, según las épocas y los gobiernos, para orientar las intervenciones de la cooperación. Esta institución tiene una posición bastante crítica con respecto a la cooperación con Bélgica.
Las relaciones entre los actores belgas y bolivianos están inscritas en el sistema de cogestión, en la organización periódicas de Comisiones Mixtas oficiales (acuerdos de gobierno a gobierno) y están reguladas por una serie de instituciones creadas por el sistema de cogestión, a fin de ejecutar y controlar las intervenciones de la cooperación: el Comité Operativo a nivel centralizado, y los Comités de Gestión y las Unidades de Ejecución a nivel descentralizado.
Nueve intervenciones de la cooperación directa fueron ejecutadas durante el período estudiado, además del Fondo de Estudios, los Fondos de Contravalor, la Ayuda a la Balanza de Pagos, los Alivios de Deuda que incluyen el sistema de préstamos de Estado a Estado y la intervención belga en la construcción de Karachipampa al inicio de los años 1980.

Análisis de la cooperación bilateral directa

La ***pertinencia*** de la cooperación directa es generalmente buena, aunque por un lado, Bélgica tomó relativamente poco en cuenta las prioridades bolivianas, y por el otro, las intervenciones de la cooperación belga son poco previsibles, sobre todo por los tiempos excesivamente largos que toman las preparaciones de los proyectos y también por el centralismo que hace que la sede en Bruselas pueda desautorizar procesos iniciados localmente.
La ***coherencia*** con otras intervenciones realizadas en la misma región o en el mismo sector, varía mucho de una intervención a la otra y depende más de las personas que ejecutan los programas de cooperación, que de una política sistemática al respecto.
El principal problema de los ***procesos y procedimientos*** está en el dramático aumento de los plazos de reparación de los proyectos desde 1992. Actualmente, el proceso de preparación de las intervenciones sufre todavía de múltiples indefiniciones y conflictos de competencia, y el modelo de proyecto generalmente aplicado es todavía el de "hands on", en el que la responsabilidad del ciclo de proyecto recae principalmente en el donante.
Con algunas excepciones, la falta de ***sostenibilidad*** es el problema más fuerte de la cooperación belga, principalmente debido a una escasa apropiación de los proyectos por parte de los beneficiarios.
Se percibe una mejora cualitativa de los proyectos de la cooperación directa ejecutados entre 1992 y 2004, y que se debe a una cierta utilización de experiencia acumulada y a un reciente mejoramiento, por parte de la CTB, de los instrumentos de gestión.

Puntos de reflexión estratégica

(i) **La concepción de la cooperación belga.** En los 12 años estudiados la cooperación belga ha aplicado numerosas innovaciones y adaptaciones en sus estrategias e instrumentos. Sin embargo, hubo un desfase importante, en tiempo y contenido, entre las ideas y sus

aplicaciones, de tal suerte que hoy en Bolivia, la cooperación belga no aparece dentro de los donantes más 'avanzados'. Desde luego, se plantea una necesidad real de modernizar las modalidades de operación de la cooperación con Bolivia.

(ii) **La organización de la cooperación belga.** En el aspecto organizativo, existen varios problemas causados por la multiplicación de los actores, por las relaciones entre la DGCD y la CTB, por el centralismo de la DGCD, y por el modelo belga de Comisión Mixta. La multiplicación de los actores causa fuertes problemas de dispersión, aumento de costos, pérdida de credibilidad, de coherencia y de transparencia. Este proceso debe ser controlado por las autoridades políticas belgas. Se puede todavía precisar los roles respectivos de la DGCD y de la CTB, pero es necesario que, con el tiempo, la oficina del Representante Residente de la CTB en La Paz represente plenamente su institución, así como el Despacho de los Agregados debería representar a la DGCD. También es necesario que el VIPFE asuma realmente la responsabilidad de la totalidad del ciclo del proyecto.

(iii) **La ejecución de la cooperación.** Se sugiere abandonar la cogestión aplicada en Bolivia, pues este sistema se ha vuelto obsoleto y es una de las causas principales de la falta de apropiación. También se sugiere pasar de un modelo "hands on" en la conducción de los proyectos, a un modelo "hands off".

(iv) **La recuperación de la memoria institucional** es importante para construir sobre la base de las experiencias acumuladas en el pasado, replicar los aciertos y evitar la repetición de errores.

(v) **Las nuevas tendencias en la cooperación y sus consecuencias**. Para aprovechar plenamente sus ventajas comparativas, la cooperación belga debería concentrarse más en los sectores donde acumuló experiencias exitosas (salud), utilizar plenamente las lecciones aprendidas de esas experiencias, y ubicarse también en el nivel "meso", es decir el nivel de preparación de las decisiones técnicas, entre la experiencia de terreno y el nivel de organización y decisión política. Las nuevas tendencias internacionales de la cooperación tendrán también implicancias sobre el personal de la cooperación en La Paz, exigiendo un mayor peritaje técnico en sectores de concentración por un lado y, por el otro, demandando una capacidad de conducir procesos de alineamiento, armonización y coordinación, además del manejo de los instrumentos nuevos y tradicionales de cooperación.

La cooperación belga vía ONGs

La cooperación belga vía las ONGs representó casi 32 m. Euro entre 1992 y 2003, o sea unos 2,7 m. Euro al año en promedio ó 26% de la ayuda pública belga que pasa por la DGCD. Estas sumas no incluyen los otros fondos que las ONGs captan y envían a Bolivia, y sobre los cuales no se dispone de información. El financiamiento público de las ONGs muestra tres períodos bien marcados: un fuerte crecimiento de 1987 a 1991; un estancamiento de 1992 a 1997; una tendencia hacia una disminución del financiamiento desde 1997 hasta la fecha.

Catorce ONGs belgas están actualmente activas en Bolivia, de la cuales seis tienen un representante permanente en el país. De 1998 a 2002, a partir de fondos públicos belgas, estas 14 ONGs han financiado 59 acciones de desarrollo, en su gran mayoría ejecutadas por contrapartes locales: ONGs u organizaciones de base.

El sistema de financiamiento público de las ONGs belgas ha sido reformado en 1997 para introducir un enfoque programático (evitar acciones demasiado sueltas) en su trabajo e incentivar, entre ellas, la formación de consorcios. La reforma tuvo efectos positivos en términos de rigor, coherencia y visión de más largo plazo. Sin embargo, las relaciones con el

Estado se han burocratizado mucho, los incentivos a tomar riesgos e innovar han disminuido y actualmente se está preparando una "reforma de la reforma".
El trabajo de las ONGs belgas en Bolivia se caracteriza por una gran diversidad en tipos de actividades, metodologías y resultados, de tal suerte que es muy difícil sacar conclusiones generales. Aquí solamente resaltamos tres observaciones.
La primera es que, al igual que en las otra formas de cooperación, el mayor problema de las acciones financiadas por las ONGs belgas está en la escasa sostenibilidad.
La segunda es que las ONGs son muy autónomas y que no se percibe una tendencia hacia mayores sinergias entre ellas o con otras instituciones. Sin embargo el Despacho de los Agregados creó, hace tres años, una plataforma común de los actores belgas de desarrollo en Bolivia: el FABEB. Este foro permite trabajos comunes, intercambios de información y la participación de los actores privados (ONGs) en algunas líneas de trabajo de la cooperación directa como son las becas, los MIPs (programa de micro intervenciones) o el apoyo directo a las ONGs locales.
La tercera observación es que las ONGs belgas en Bolivia tienen un claro valor agregado en términos financieros, pero casi ninguno en términos técnicos y metodológicos. Sin embargo, juegan un papel importante en términos de solidaridad, vínculos con otras instituciones, apertura a otras culturas y realidades, intercambios y redes, todos estos aspectos difícilmente cuantificables.

La cooperación belga universitaria

La cooperación universitaria y de otras instituciones de enseñanza belgas en Bolivia no es muy importante en términos cuantitativos. Alcanzó un total de 10.2 m. Euro entre 1992 y 2003, es decir el 8% de toda la ayuda pública belga que pasa por la DGCD. Se reparte, por orden de importancia, entre el VLIR, el CIUF, el APEFE y otras instituciones científicas (el IMTA).
Casi toda la cooperación universitaria belga se concentra en la Universidad Mayor de San Simon (UMSS), desde 1997, en el caso del VLIR que terminará su apoyo en 2006, y desde 1998 para el CIUF. Ambas instituciones desarrollaron metodologías diferentes y obtuvieron resultados diversos también. El VLIR enfocó su apoyo en laboratorios y unidades científicas, y desarrolló un total de nueve componentes, mientras que el CIUF financió también maestrías y postgrados.
La cooperación universitaria cumplió y sigue cumpliendo un rol importante en la formación de un mejor capital humano en el país, aunque en muchos casos enfrenta un problema de sostenibilidad, ya que la mayoría de los programas apoyados no podrían seguir existiendo sin ayuda externa. Este es especialmente el caso de las maestrías y postgrados. Sin embargo, el problema principal es otro: las características de la UMSS (crecimiento, politización, inestabilidad, sistema de administración de los fondos externos, sistema de promoción interna, escala de sueldos, etc.) hacen que no existan en la universidad incentivos serios y duraderos para mejorar la calidad académica, es decir la calidad de la enseñanza y de la investigación. Desde luego, el CIUF y el VLIR, difícilmente cumplen su principal objetivo que es el mejoramiento duradero de la calidad de la enseñanza y de la investigación.

Recomendaciones

Para las recomendaciones remitimos el lector al capítulo VII del presente informe.

INTRODUCCIÓN

1. Contexto, objetivos y alcances de la evaluación

El presente informe expone las conclusiones y apreciaciones de una evaluación de la cooperación entre Bélgica y Bolivia, realizada por encargo del Servicio de Evaluación Especial (SES). El SES es una unidad independiente adscrita al Secretario General del Ministerio de Relaciones Exteriores de Bélgica y es responsable de la evaluación de las actividades del Estado Federal Belga conocidas como Ayuda Pública al Desarrollo.

Las consultas realizadas a fines de 2003 con los principales actores de la cooperación belga coincidieron en el interés y la utilidad de una evaluación país. El objetivo general de la evaluación es el mejoramiento de la cooperación belga al desarrollo, a partir de una descripción y análisis de sus aciertos y errores en el contexto de Bolivia. En este sentido, se trata de un estudio de caso que no puede ser generalizado.

De manera más precisa, la evaluación tiene como objetivo una apreciación de la concepción y de la ejecución de la cooperación entre Bélgica y Bolivia mediante el examen de la pertinencia, coherencia, eficacia y sostenibilidad de las intervenciones entre 1992 y 2004. La evaluación desemboca en recomendaciones sobre las orientaciones estratégicas de la cooperación belga con Bolivia y sobre la manera de ejecutarlas. Así, se intenta establecer cómo Bélgica, un donante pequeño en el escenario internacional, puede mejorar su contribución al desarrollo de Bolivia.

La evaluación abarca la cooperación de gobierno a gobierno (cooperación bilateral 'directa') en sus modalidades de proyectos y programas y en sus modalidades financieras, la cooperación vía las ONGs y la cooperación a universidades e institutos especializados (cooperación 'indirecta'). Sin embargo el alcance de la evaluación es limitado por el presupuesto – modesto – y el tiempo – corto – disponible pues todo el proceso duró de noviembre 2004 hasta junio 2005 (ocho meses). Estas limitaciones afectan inevitablemente la profundidad de los análisis de terreno.

2. Organización y desarrollo del trabajo

La evaluación fue ejecutada por un consorcio liderado por South Research (SR) basado en Bélgica, por el Centro de Estudios y Proyectos (CEP) y por Strategy Advisors for Government Reform (SAXgr), ambos basados en Bolivia. Catorce expertos[3] intervinieron en el trabajo, de los cuales seis son bolivianos, cuatro son belgas y los demás de diversos países[4]. La oferta del consorcio preveía un total de cuatrocientos y un días de consultoría a los cuales se agregaron dieciocho días, en la fase de síntesis, para reequilibrar la redacción del informe y complementar el estudio de las ONGs (véase más abajo). Las principales características del trabajo del equipo fueron las siguientes:

[3] Los expertos que conformaron el equipo de trabajo fueron: por SR Dirk Van Esbroeck, Miek Roegiers, Bárbara Simaeys ; por el CEP: José Antonio Peres, Rafael Rojas y Milenka Arteaga (logística en Bolivia); por SAXgr : Juan Carlos Aguilar (coordinador boliviano), Pablo Aguilar, Carlos Toranzo y Javier Gómez; otros expertos internacionales independientes fueron: Bruno Kervyn (coordinador internacional), Marta Medina, Jolie Franke y Pablo Romanazzi.
[4] Argentina, Nicaragua, Holanda y Bélgica.

- Equipo multidisciplinario y pluricultural a fin de confrontar puntos de vista y experiencias diferentes pero complementarias. En lo posible se evitó conformar equipos de trabajo compuestos por personas con formación similar.
- Trabajo en parejas mixtas, es decir que cada evaluación y visita de terreno fue realizada por un equipo compuesto por un boliviano y un@ internacional.
- Amplia cobertura pese al tiempo limitado: se visitaron la totalidad de las intervenciones de la cooperación directa ejecutadas entre 1992 y 2004, la totalidad de las intervenciones de la cooperación universitaria y de la APEFE en la UMSS en Cochabamba, y una muestra de ocho acciones de ONGs locales financiadas mediante ONGs belgas.
- Interacción como equipo a lo largo de la evaluación: el equipo dedicó tres días a un trabajo colectivo de información y análisis: al inicio del trabajo de campo (20/02), al medio (5/03) y al final (15/03).
- Coordinación del equipo: dos coordinadores ("teamleaders") aseguraron el seguimiento metodológico y de contenido, mientras que los aspectos logísticos – un verdadero desafío dado el tamaño del equipo y el tiempo reducido - fue asumido por SR en Bélgica y por el CEP a partir de La Paz.

El proceso de evaluación fue seguido, asesorado y controlado por un "Comité de Pilotaje" en Bruselas y por un "Comité Local de Acompañamiento" (CAL) en La Paz. Cada uno estaba compuesto por representantes de las principales instituciones involucradas y no así por expertos o personalidades independientes. Estos dos comités debían favorecer el dialogo y el intercambio de información entre las partes, contribuir a mejorar la calidad de la evaluación, facilitar el acceso de los consultores a las fuentes documentales, a las personas y a los proyectos en el campo (en el caso del CAL), leer y discutir las diferentes notas e informes intermedios producidos. Los miembros de ambos comités defendían los intereses de sus instituciones respectivas, pero también debían facilitar la difusión de los resultados de la evaluación en ellas. El "Comité de Pilotaje" se reunió cinco veces entre noviembre 2004 y junio 2005, mientras que el CAL, integrado también por representantes del gobierno boliviano, se reunió cuatro veces entre febrero y mayo de 2005.

3. Metodología

Desde el inicio del trabajo estuvo claro para el Servicio de Evaluación Especial (SES) y para el consorcio de consultores, que el estudio sería también un proceso de aprendizaje, a partir del cual se debía obtener enseñanzas para futuras evaluaciones externas de la cooperación belga. Desde luego, fue importante estar atento a todos los posibles errores cometidos en los diferentes aspectos del proceso: metodología, organización, presupuesto, etc. Desde el punto de vista de la metodología se admitió una cierta flexibilidad, con tal que los cambios propuestos fueran concertados entre las partes.

De acuerdo con los términos de referencia, el estudio fue dividido en cuatro fases cronológicas, las que incluyen: (i) estructuración, (ii) análisis de terreno, (iii) síntesis, y (iv) restitución.

Fase de estructuración

Esta fase se desarrolló principalmente en Bélgica y consistió en estudios documentales y entrevistas a personas relevantes para el estudio. Los principales resultados alcanzados fueron los siguientes:

- El contexto de la cooperación entre Bélgica y Bolivia fue documentado, analizado y resumido, tanto del lado belga, como del lado boliviano. El estudio incluía además un análisis global del desempeño de los procedimientos de la cooperación belga y desembocó en una nota histórica que constituye ahora el primer capítulo del informe.
- Se seleccionaron las acciones de la cooperación indirecta que serían visitadas en el terreno. En lo que concierne a las ONGs, en base a criterios de relevancia, sectores y escala, se analizaron las 59 acciones ejecutadas desde 1998, para luego llegar a una primera selección de 15 acciones. Luego el Comité de Pilotaje del 17 de diciembre de 2004 procedió a la selección de una muestra final de ocho acciones a evaluar. Esta muestra no pretendía ser representativa de las acciones financiadas por las ONGs belgas en Bolivia, pero respondía a la necesidad de disponer de ejemplos o estudios de caso a partir de los cuales, se podría sacar algunas conclusiones interesantes para la evaluación. Del lado de las universidades y de APEFE, se decidió evaluar la cooperación con la Universidad Mayor de San Simón en Cochabamba (UMSS), institución que concentra casi toda la cooperación universitaria belga en Bolivia.
- Se definió la metodología a seguir para las fases de estructuración y de análisis de terreno y se presentó una nota metodológica que describía y explicaba los 4 principales criterios usados en la evaluación: (i) petinencia, (ii) coherencia, (iii) desempeño de los procesos y procedimientos, (iv) eficacia y durabilidad. Para cada tipo de intervención (10 proyectos de la cooperación bilateral directa, el Fondo de Estudios, los Fondos de Contravalor, la Ayuda a la Balanza de Pagos, los Alivios de Deuda, las acciones ONG, la cooperación APEFE y universitaria), se elaboraron formatos específicos de futuros informes, así como notas particulares resumiendo la información disponible.
- Se planificaron las misiones de terreno para que 12 de los expertos puedan visitar y analizar 26 intervenciones de la cooperación belga en Bolivia, en gran parte del territorio nacional, en unas pocas semanas.

Fase de análisis de terreno

Esta fase se inició el 20 de febrero en Bolivia y terminó a fines de marzo. La participación de los diferentes miembros del equipo en esta fase varió de dos a seis semanas e incluyó los siguientes elementos:

- El análisis documental fue completado en base a los documentos disponibles en Bolivia. Igualmente, algunas entrevistas y “grupos focales” permitieron precisar mejor el análisis global.
- La metodología fue discutida entre todo el equipo de evaluación y posteriormente fue afinada. Se decidió realizar tres reuniones/seminarios del equipo y se decidió también entregar a las instituciones evaluadas que lo solicitaran los informes “internos” que les conciernan.
- Mediante el CAL, se presentaron a los principales actores los objetivos y metodología de la evaluación, luego los resultados intermediarios y finalmente un primer borrador de informe que fue discutido y criticado.

- Todas las visitas de terreno se realizaron en los tiempos previstos. En el caso de las intervenciones más importantes (PROMIC, PRODISA...) las visitas se terminaron con una reunión de "debriefing" sobre las impresiones preliminares del equipo. Se elaboraron un total de 28 "informes internos"[5] destinados a servir de insumos para la elaboración del informe final (los cuatro informes sobre el sector salud fueron complementados por un informe general suplementario; lo mismo sucedió con los cuatro informes de la cooperación universitaria y de la APEFE). Sin embargo la mayor parte de esos informes sufrieron atrasos y no se entregaron en los tiempos previstos debido a la acumulación de compromisos de los evaluadores.

Fase de síntesis y de redacción del informe final

Esta fase se inició el 19 de abril con la presentación, discusión y aprobación de la estructura (índice) del informe final por el Comité de Pilotaje. En vista que las visitas de las acciones financiadas por ONGs belgas no permitieron sacar conclusiones realmente interesantes sobre este sector importante de la cooperación indirecta, se decidió realizar un análisis institucional complementario mediante una encuesta a las mismas ocho ONGs belgas. Este análisis complementario significó 10 días adicionales de trabajo. También se decidió reequilibrar la fase de síntesis, para que el coordinador boliviano del equipo participe más activamente en el trabajo de redacción del informe final, lo que significaron otros ocho días adicionales. Se organizó una última reunión del CAL en La Paz, el 27 de mayo, para presentar y discutir el primer borrador del informe final.

Se acordó organizar tres reuniones suplementarias para discutir los capítulos analíticos del informe, de manera separada con los representantes de las universidades y la APEFE, con las ONGs, y con la AGCD y la CTB. Estas reuniones se realizaron entre el 6 y 8 de junio y el 30 de junio, mientras que el 9 de junio, en la última reunión del Comité de Pilotaje, se discutieron los capítulos de conclusiones y recomendaciones del estudio.

La fase de redacción se termina a fines de junio, después de un último trabajo de corrección en función de las observaciones realizadas durante las cinco reuniones de restitución, así como por los varios miembros del mismo equipo de evaluación.

Fase de restitución

Se ha previsto organizar un seminario en Bélgica y otro en La Paz con la participación del Comité de Pilotaje y del CAL, a fin de analizar y difundir los resultados de la evaluación y evaluar la experiencia, así como la metodología utilizada.

4. Estructura del informe

El informe empieza por una descripción del contexto histórico de la cooperación entre Bélgica y Bolivia, tanto del lado boliviano, como del lado belga, seguida por una presentación de la información cuantitativa (capítulo 1). Sigue una descripción de los principales actores y de los mecanismos de la cooperación bilareral directa, así como una breve descripción de los proyectos financiados en este marco entre 1992 y 2004 (capítulo 2). Mientras que los dos primeros capítulos son mayormente descriptivos, los siguientes son analíticos. Los capítulos 3

[5] Véase la lista completa en anexo

y 4 analizan la cooperación bilateral directa en función de los criterios definidos en la metodología y profundizan algunos temas más estratégicos. La cooperación ‘indirecta’ (ONGs, universidades e institutos especializados) es presentada y evaluada en el capítulo 5. El capítulo 6 presenta las conclusiones del estudio de manera bastante extensa para que el lector apurado pueda tener rapidamente una idea de su contenido. Finalmente, el capítulo 7 contiene las recomendaciones para los principales actores involucrados.

CAPITULO I: RETROSPECTIVA DE LA COOPERACIÓN BELGA AL DESARROLLO EN BOLIVIA

1.1 Contexto macroeconómico y social boliviano, y análisis retrospectivo de la cooperación directa

Esta sección tiene dos objetivos principales:

1) Presentar de manera descriptiva el contexto social y económico boliviano dentro del cual se inscribe la cooperación belga en este país
2) Permitir una apreciación rápida de la dinámica de la cooperación directa, de sus transformaciones y de sus rasgos fundamentales.

El análisis retrospectivo de la cooperación indirecta será presentado en la sección siguiente, mientras que se mencionará solo marginalmente la cooperación financiera, pese a constituir el 60% de los montos de las intervenciones durante el período estudiado[6]. Si bien la cooperación entre Bolivia y Bélgica en materia de desarrollo se inicia en los años 60 y la **primera Comisión Mixta entre ambos gobiernos data de noviembre de 1989**, la reseña historia cubierta por esta nota va solamente de 1992 a 2004, el período de la presente evaluación.

Para presentar la historia de esta cooperación, separamos de manera arbitraria los trece años en tres períodos y tres hitos, correspondiendo, de un lado, a la duración en servicio de las personas que encabezaron la cooperación belga en La Paz y/o de sus equipos técnicos, y de otro lado, a las tres comisiones mixtas que tuvieron lugar durante esos doce años. Podríamos tomar seguramente otros períodos de referencia, como por ejemplo, los tiempos políticos en Bolivia o en Bélgica, pero en el análisis de la cooperación belga, pensamos que las Comisiones Mixtas, los equipos que las preparan y aquellos que ejecutan las decisiones, son factores más importantes en la explicación de las orientaciones tomadas, que los otros factores mencionados.

Los tres períodos son:

1) *De 1992 a junio de 1996*, periodo en que la Sección de Cooperación Belga (SCB) en Bolivia fue dirigida por Carl Struyf, quien contó con un equipo de tres expertos sectoriales. Se realizaron **dos Comisiones Mixtas en este período: en diciembre de 1992 (segunda CM) y en octubre de 1995 (tercera CM)**.
2) *De octubre de 1996 a mayo del 2000*, cuando la SCB fue dirigida por Josef Engelen que dispuso de un equipo de hasta 5 expertos sectoriales. Este período terminó con **la cuarta Comisión Mixta en marzo del 2000**.
3) *De julio del 2000 hasta la fecha*, cuando inicialmente el "Attaché de cooperation" en la Embajada de Bélgica fue Guy Beringhs (hasta julio de 2004, con una interrupción entre octubre 2000 y marzo 2001), que contaba con el apoyo de 5 profesionales. Esta responsabilidad es asumida por Annelies De Backer a partir de agosto del 2004, contando con un equipo de apoyo reducido a 3 profesionales. En este período, no se realizó ninguna Comisión Mixta, dado que la programada para 2004 fue postergada hasta 2005.

[6] La tradición belga incluye los alivios de deuda dentro de los montos de la cooperación al desarrollo, lo que no se trata de una convención unánimemente aplicada por otros donantes.

Antes de la segunda Comisión Mixta de diciembre del 92, la cooperación belga con Bolivia incluía los siguientes proyectos, programas y compromisos:

- Un apoyo al CENETROP (Centro Nacional de Enfermedades Tropicales en Santa Cruz) desde 1974 hasta 1989, con un financiamiento post proyecto del 1989 a 1992.
- El financiamiento del proyecto Ichilo-Mamoré (navegabilidad de los ríos amazónicos) desde 1984.
- Un apoyo al Sistema Público de Salud en la ciudad de Santa Cruz, desde 1987 hasta 1991.
- Una primera operación de alivio de la deuda externa (17/04/87), con la constitución de un fondo de contravalor destinado a financiar el Fondo Social de Emergencia (FSE).
- Los acuerdos de la **primera Comisión Mixta (11/89)** que incluyen:
    - La continuación del proyecto Ichilo Mamoré.
    - La continuación del apoyo al Sistema de Salud en Santa Cruz.
    - Un compromiso de apoyo a la balanza de pagos de 200m. BEF (11/89), que llegó recién a finales de 1992.
    - Un compromiso de una segunda operación de alivio de la deuda externa de 200m. BEF (11/89), que se hizo operativo a fines de 1992, con la constitución de un fondo de contravalor que financió proyectos del Fondo de Desarrollo Campesino (FDC) a partir de 1993.
    - Un fondo de estudios de 40m. BEF (11/89), que fue operativo a partir de finales del 90.

La cooperación belga anterior al periodo de la presente evaluación incluía también un número no determinado de proyectos apoyados por ONGs belgas.

Resaltamos acá que, ya a fines de 1991, se manifiestan las primeras frustraciones por parte de las autoridades bolivianas, en relación a la lentitud observada en la puesta en marcha de los acuerdos alcanzados en la primera Comisión Mixta de 1989.

1.1.1 Período: Enero 1992 a junio 1996

1.1.1.1 El contexto boliviano

Entre 1989-1993, el gobierno de Bolivia estuvo a cargo de Jaime Paz Zamora del Movimieto de Izquierda Revolucionario (MIR), quien accedió al poder al aliarse con Hugo Banzer Suárez de la Acció Nacionalista Revolucionaria (ADN), a pesar de haber obtenido el tercer lugar en las elecciones de 1989. Estos partidos denominaron su alianza “Acuerdo Patriótico”. El Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), partido que gobernó el país con Víctor Paz Estenssoro entre 1985 y 1989, fue el más votado en las elecciones de 1989, aunque en esa oportunidad liderado por Gonzalo Sánchez de Lozada, no obtuvo el apoyo suficiente en el Congreso para su elección.[7].

El gobierno de Paz Zamora dio continuidad a la política económica implementada desde agosto de 1985 (D.S. 21060 de la Nueva Política Económica), que había logrado frenar la hiperinflación que llegó a 27.000% en términos anuales entre enero y agosto de 1985, e introducido reformas estructurales (entre ellas la liberalización de los mercados) que serían la

[7] En esa época, el Congreso podía elegir entre los tres candidatos que hubieran recibido la mayor votación en las elecciones nacionales. Paz Zamora fue tercero en votación en las elecciones y con el apoyo del segundo (Banzer) fue elegido Presidente en el Congreso. La modificación a la Constitución Política del Estado pactada en 1992, limita esa posibilidad de elección en Congreso a los dos candidatos con mayor votación.

plataforma para el crecimiento de la economía del país en los años siguientes. Con base en esta política de rasgos más o menos ortodoxos y manteniendo la disciplina fiscal iniciada en 1985, el periodo 1989-1993 se caracterizó por la estabilidad macroeconómica con crecimiento.

La falta de iniciativas propias de parte del gobierno de Paz Zamora, así como las restricciones al gasto público dirigidas a mantener la estabilidad económica, hicieron que en este periodo la política social quede relegada, salvo la continuación del Fondo Social de Emergencia (FSE) creado en 1987. Pese a este rasgo, se debe destacar que en 1992 se presenta la Estrategia Social Boliviana, y se constituye el Fondo de Inversión Social (FIS), como prolongación del FSE[8], con el objetivo de apoyar la formación del capital humano con inversiones en salud, educación y saneamiento básico, así como también llegar a las comunidades pobres y propiciar su mayor participación. En este periodo de gobierno, se dan también los primeros pasos de lo que sería luego la Reforma Educativa.

Las siguientes elecciones, celebradas en junio de 1993, dieron nuevamente la victoria, a Gonzalo Sánchez de Lozada del MNR, esta vez con una amplia ventaja. Este asumió la presidencia en agosto 1993, junto con el dirigente aymara Víctor Hugo Cárdenas que lo acompaño como Vicepresidente.

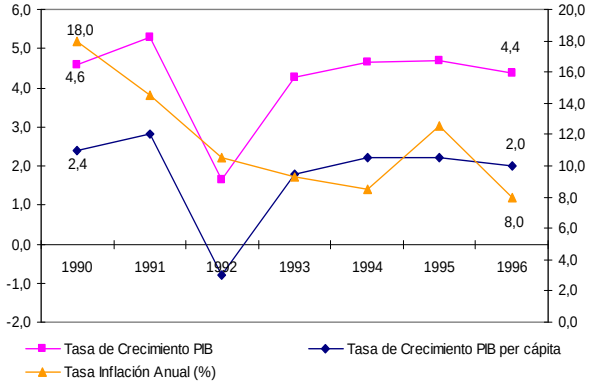
El presidente Sánchez de Lozada prosigue con la política de libre mercado instaurada en 1985, pero además introduce un conjunto de reformas económicas e institucionales orientadas a relanzar la economía hacia un nivel de crecimiento más alto y en busca de la descentralización de la gestión pública. Este periodo presidencial se caracteriza, también, por el intento de desarrollar e implementar políticas de estado. El programa de gobierno del MNR, denominado 'Plan de Todos', consistió, básicamente, en i) reducir el rol de estado en la producción de bienes y en la provisión de servicios públicos, a través de la capitalización de las principales empresas públicas[9] y la privatización de un número importante de empresas productivas o de servicios más pequeñas, y ii) la descentralización de recursos y responsabilidades hacia los municipios y regiones a través de las Leyes de Participación Popular (1994) y de Descentralización Administrativa (1995).

En este periodo se intenta también dar énfasis al tema social, orientando mayores recursos públicos a los sectores sociales, mediante la "participación popular" y el desarrollo de programas sectoriales, entre los que se destacan la Reforma Educativa y la Reforma de Salud. Estas reformas estaban orientadas a mejorar la calidad y la cobertura de los servicios, enfocados en educación básica y salud primaria, principalmente. En los ultimos meses de gobierno, se inicia la ejecución de la Reforma de Pensiones, orientada a dar sostenibilidad al financiamiento de las pensiones y de cortar el creciente endeudamiento del sistema para financiar las rentas que ofrecia. Asimismo, se asigna particular interés a la incorporación de temas transversales a la institucionalidad pública y a la política social, con el propósito de reducir las inequidades de género, étnicas y generacionales.
En el periodo 1990-1996 se logran progresos significativos en cuanto a indicadores macroeconómicos. El crecimiento económico, aunque por debajo de las expectativas, se mantuvo en tasas por encima del 4%, en gran parte del periodo de análisis, mientras que el

[8] Como parte de la aplicación de la Nueva Política Económica se creó el Fondo Social de Emergencia (FSE), con el objetivo de canalizar recursos y resolver en parte los diferentes problemas sociales que se generaron como resultado de las políticas de ajuste estructural. Gracias a este Fondo se generaron empleos temporales y obras públicas en muchas regiones del país.
[9] Empresas como YPFB, ENDE, ENFE, ENTEL, LAB, que pasan a ser empresas privadas, con participación igualitaria de un socio estratégico extranjero que aporta capital fresco (de allí el nombre de 'capitalización') y los bolivianos, representados por los Administradores de Fondos de Pensiones (AFPs).

PIB per cápita creció a una tasa promedio anual del 1.5%. El estricto control de los gastos estatales contribuyó a reducir la inflación por debajo del 8% en 1996.

Gráfico 2: Bolivia: Indicadores Macroeconómicos, 1990-1996



Fuente: Dossier Estadístico, UDAPE.

Las finanzas públicas fueron mejorando, logrando reducir el déficit fiscal de 4.4% del PIB en 1990 a 1.9% en 1996. El financiamiento de este déficit provino principalmente de fuentes externas concesionales, por lo que el déficit fiscal no fue inflacionario he dicho periodo. La deuda externa en relación al PIB, mostró un descenso sostenido, pasando de 77.5% en 1990 a 58.1% en 1996.

Cuadro 1: Bolivia: Indicadores Económicos (En porcentaje del PIB)

Indicadores	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Superávit-Déficit Fiscal	-4.4	-4.2	-4.4	-6.1	-3.0	-1.8	-1.9
Deuda Pública Externa	77.5	67.8	67.2	65.6	70.3	66.7	58.1

Fuente: Elaborado con base en datos publicados en el Dossier Estadístico, UDAPE.

Asimismo, entre 1990 y 1996, la inversión pública social subió de 18.4% de la inversión pública total a 40.7%, debido principalmente a que las políticas sociales hicieron énfasis en la infraestructura en las áreas de salud y educación y los municipios concentraron sus inversiones en temas de infraestructura social. El gasto social corriente adquirió mayor importancia dentro del gasto total del gobierno, incrementándose del 34% al 40% entre 1990 y 1996, también como consecuencia de las reformas de educación (más maestros y materiales) y salud (más ítems médicos y medicamentos).

Desde el punto de vista del clima social, la situación no estuvo exenta de conflictos, ya que varías de las leyes que sancionó el Congreso para implementar el programa del gobierno, generaron protestas de quienes se veían afectados directa o indirectamente. Esto dio lugar a que, por ejemplo, en 1995 se declare el Estado de Sitio durante 90 días[10], para limitar las protestas y posibles daños a la economía. Adicionalmente, entre 1995 y 1997, cerraron tres bancos nacionales importantes (BANCOSUR, Banco de Cochabamba, Banco Boliviano Americano) por malas prácticas bancarias detectadas por la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (SBEF), afectando temporalmente la credibilidad del sistema bancario nacional. El gobierno creó el Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero (FONDESIF) que junto con la SBEF manejaron la crisis bancaria con solidez, devolviendo con el tiempo mayor

[10] Esta medida está prevista en la Constitución y el Poder Ejecutivo puede aplicarla cuando considera que la situación política o social amerita.

seguridad al sistema bancario. Más adelante, el FONDESIF se hizo cargo de la implementación de un programa de apoyo al micro crédito (PAM), desarrollado en el Ministerio de Hacienda que sirvió establecer las reglas más claras y asignar recursos de la cooperación internacional al micro crédito. El programa sirvió para desarrollar el mercado regulado de micro crédito, a partir del cual muchas ONGs que trabajaban con crédito se convirtieron en Fondos Financieros Privados (FFPs) y pudieron ampliar el marco de sus operaciones captando ahorro privado.

1.1.1.2 Descripción del trabajo de la Sección de Cooperación Belga

Al inicio de 1992, la Sección de Cooperación Belga (SCB) incluía un experto en salud, uno en infraestructuras y uno en agricultura/desarrollo rural. Además contaba con un jefe adjunto encargado de la contabilidad. Este equipo se encargó de seguir los proyectos en curso antes de la Comisión Mixta de diciembre de 1992, preparar la segunda Comisión Mixta, ejecutar las decisiones tomadas y preparar la Comisión Mixta de 1995. Hacemos notar que los tres expertos debían cubrir a partir de La Paz en sus áreas de especialización Bolivia, Perú y Ecuador, ya que la SCB tuvo, hasta 1996, el rango de Sección "Regional". La cooperación con el Perú, en aquel entonces estaba interrumpida por problemas de seguridad (Sendero Luminoso), pero antiguos proyectos como el de desarrollo forestal en Cajamarca, seguían funcionando y requerían una supervisión regular. En el Ecuador funcionaba también un proyecto importante de salud. Según los expertos sectoriales, el grupo funcionó más como una suma de personalidades y con poco liderazgo, que como un colectivo, lo que puede explicar en parte las escasas relaciones (integración) entre los diferentes ámbitos de la cooperación y una relación distante con Bruselas.

1.1.1.3 La segunda Comisión Mixta boliviano-belga: Diciembre del 92 en Bruselas

Las autoridades bolivianas relevantes para el tema en la época eran Ronald Maclean, Ministro de Relaciones Exteriores, y Samuel Doria Medina, Ministro de Planeamiento y Coordinación (este último encargado a través de la Subsecretaría de Inversión Pública y Cooperación Internacional – SIPFE - de la preparación de las negociaciones bilaterales). En Bélgica, el Ministro de Cooperación Internacional era Eric Derycke.

Los principales ejes de la política del gobierno belga eran:

- Corresponsabilidad de los países beneficiarios de la cooperación
- Buscar una mayor cooperación entre donantes
- Lograr una mejor definición de los objetivos de los proyectos financiados y una mayor flexibilidad en la cooperación.

Además el gobierno belga proponía una concentración de la cooperación en unos 20 países, en lugar de los 60 países beneficiarios hasta 1992, situando a Bolivia como uno de los países de concentración.

La Comisión acordó basar la cooperación entre ambos países sobre los principios siguientes:

1) La corresponsabilidad (cogestión) según la cual ambos países aprueban juntos un programa de cooperación, Bélgica es responsable principal del financiamiento, Bolivia es responsable de todas las etapas del ciclo de un proyecto y ambos países participan en el seguimiento y control de la ejecución de los programas y proyectos.
2) La utilización de una metodología específica, con una definición precisa, del ciclo de un proyecto: identificación, formulación, ejecución y evaluación en la que Bolivia sería responsable de cada etapa.

3) Una mayor concentración sectorial.

En materia de intervenciones concretas, los principales acuerdos alcanzados fueron:

- Afectar 200m. BEF/año a la cooperación con Bolivia para el periodo 1993 a 1995, lo que no incluía los alivios de deuda externa.
- Iniciar tres nuevos proyectos en el sector salud:
    1) Una nueva etapa del proyecto CENETROP.
    2) Un apoyo a los sistemas locales de salud en el departamento de Santa Cruz (SILOS).
    3) Un apoyo de la cooperación bilateral a la investigación de enfermedades tropicales en el marco de la Universidad Mayor San Simón (UMSS) en Cochabamba.
- Seguir con los desembolsos del primer programa de ayuda a la balanza de pagos y dedicar los fondos de contravalor generados a financiar programas sociales.
- Asignar 48,75 m. BEF a un Fondo de Estudios de Pre-Inversión.
- Crear un fondo de contrapartida de 70m. BEF, con los recursos del alivio de deuda, para financiar proyectos de mercados populares en el FDC.
- Concluir el proyecto Ichilo-Mamoré en febrero de 1995.
- Priorizar los sectores de salud, desarrollo rural y micro crédito.

La Delegación boliviana solicitó que los programas de ayuda a la balanza de pagos ya no fueran atados (“tied aid”) y pidió que se contemple la posibilidad de recomprar la totalidad de la deuda comercial, con un financiamiento adicional de 2,7m. de US$.

De esta Comisión Mixta se puede resaltar los siguientes aspectos:

1) Afirmó y acordó aplicar el principio de cogestión en la cooperación belga
2) Por primera vez en Bolivia, la cooperación belga intenta pasar del financiamiento de una lista de proyectos sueltos al financiamiento de programas sectoriales (sector salud, ampliación del proyecto Ichilo-Mamoré, micro crédito...).
3) Confirmó la importancia para Bolivia de la ayuda financiera y especialmente de los alivios de la deuda externa.
4) Creó el Fondo de Estudios que, durante mucho tiempo, fue el único mecanismo de cooperación internacional dirigido al financiamiento de la preinversión pública en Bolivia.
5) Abrió la cooperación belga al desarrollo rural y a un enfoque más orientado hacia los pobres.

Acá se debe resaltar la respuesta de la cooperación belga a solicitudes específicas de la contraparte boliviana para obtener ayuda financiera y de balanza de pagos, la conformación de un fondo de estudios de preinversión y el apoyo al desarrollo rural.

1.1.1.4 Después de la segunda Comisión Mixta de 1992

Los acuerdos tomados en la Comisión Mixta parecen haber sido respetados y los informes de entonces subrayan las buenas relaciones entre la SCB y la SIPFE, aunque de acuerdo a las actas, el gobierno de Bolivia a través de SIPFE, expresa su preocupación por la demora en la aprobación por parte de la cooperación belga, de los proyectos financiados con fondos de contravalor.

En cuanto a la implementación de los acuerdos sobre nuevos proyectos, la situación es la siguiente:

- La nueva etapa de CENETROP empezó en marzo del 95.
- SILOS empezó en enero del 94.
- CUMETROP (Cochabamba) empezó en septiembre del 95.
- El Fondo de Estudios empezó a ejecutarse en julio del 92, sin interrupciones hasta julio del 99.

1.1.1.5 Preparación de la tercera Comisión Mixta

La preparación de la Comisión Mixta se inicia en mayo de 1995 y no menos de 4 funcionarios vendrán de Bruselas, en diferentes misiones, para recoger y seleccionar con la SCB las diferentes propuestas presentadas por autoridades bolivianas. El resultado final será aprobado casi integralmente en la Comisión Mixta, aunque parece claro que la selección de proyectos y programas de la cooperación bilateral directa, refleja más bien las prioridades de Bélgica que las de la contraparte boliviana, como se puede ver por la historia de cada proyecto ejecutado a partir del 96[11].

1.1.1.6 Tercera Comisión Mixta boliviano-belga: 12 de octubre de 1995 en Bruselas

Las autoridades responsables por Bolivia fueron Antonio Aranibar, Ministro de Relaciones Exteriores, el Secretario Nacional de Relaciones Internacionales y Culto y el Director de Financiamiento Externo de la SIPFE, Ministerio de Hacienda. Bélgica estuvo representada por el Secretario de Estado de la Cooperación para el Desarrollo Reginald Moreels y su equipo de colaboradores en la AGCD.

Según el discurso del Secretario de Estado belga en dicha Comisión, los principales ejes de la cooperación belga en cuanto a programas y proyectos eran:

- Una atención prioritaria a los pobres
- Una continuidad en los proyectos exitosos
- Un enfoque multisectorial o integral en los proyectos
- Un objetivo de reducción de las desigualdades
- La promoción de la mujer

Además, el Secretario de Estado Moreels reiteró los 3 principios establecidos en la segunda Comisión Mixta (corresponsabilidad, ciclo del proyecto, priorización sectorial), reafirmó la importancia de la cooperación financiera, mencionando el principio de la concentración geográfica de la cooperación belga que se limitará a 24 países, donde Bolivia será uno de los más importantes.

La delegación boliviana explicó el contexto de las reformas en curso en la época: capitalización, descentralización y participación popular, educación, modernización del Estado, y recalcó la necesidad de dar coherencia y continuidad a la cooperación con Bélgica.
Señalaron también que esperaban de la cooperación internacional:

- Un decidido apoyo a las reformas estructurales
- La mayor orientación de la cooperación hacia la reducción de la pobreza
- La integración vial del territorio

[11] Todos los proyectos de la cooperación bilateral (9 en total) han sido objeto de una rápida evaluación realizada entre febrero-marzo del 2005.

- El apoyo al uso sostenible de recursos naturales
- La creación de empleos productivos en áreas rurales y urbanas marginales y el apoyo a la microempresa.

La delegación boliviana manifestó el deseo de aumentar significativamente el volumen de la cooperación belga, aunque recalcó una vez más, la necesidad de simplificar los procesos de aprobación de los proyectos financiados a partir de los fondos de contravalor. Consultó también sobre la posibilidad de disponer de líneas de crédito dirigidas hacia inversiones públicas y privadas.

Los principales acuerdos alcanzados fueron los siguientes:

- Afectar 300m. BEF/año durante 3 años (de 1996 a 1998) a la cooperación entre Bolivia y Bélgica, que no incluía a los fondos de contravalor generados por las operaciones de alivio de la deuda (estimados en 300m. BEF disponibles en 1995) o de ayuda a la balanza de pagos (200m. BEF adicionales).
- Continuar el proyecto Ichilo-Mamoré con recursos del Fondo de Estudios y de contravalor[12].
- Agilizar (aumentar la rapidez y eficacia de) la administración de los recursos de los Fondos de Contravalor.
- Canalizar recursos hacia proyectos y programas de desarrollo rural.
- Concentrar la cooperación belga en dos o tres regiones de Bolivia.
- Apoyar un proyecto de asistencia técnica a la Contraloría General de la República.

Se mencionó además la necesidad de buscar una mayor coherencia entre la cooperación indirecta (ONGs) y la política de cooperación bilateral belga-boliviana.
El Acuerdo General de Cooperación entre Bolivia y Bélgica se firma en Bruselas el 12 de octubre de 1995. En septiembre de 1996, Reginald Moreels visita Bolivia en compañía del Príncipe Philippe de Bélgica. La decisión de iniciar un programa de desarrollo alternativo en el Chapare no previsto hasta entonces en los acuerdos, fue tomada durante esa visita.

Acá señalamos que, si bien los acuerdos alcanzados permitieron iniciar nuevas áreas de cooperación (Contraloría, por ejemplo), las expectativas de las autoridades bolivianas para conseguir un apoyo más decidido a las reformas que venía implementando desde 1994 (apoyo a la Participación Popular por ejemplo) no fueron cubiertas. En otras palabras la cooperación belga tuvo la oportunidad de acompañar las reformas estructurales que se desarrollaban en Bolivia en ese periodo, camino que siguieron otros donantes multilaterales y bilaterales, pero prefirió más bien continuar la vía de identificar sus propios proyectos e iniciativas.

1.1.1.7 La aplicación de los acuerdos de la Comisión Mixta del 95

Los nuevos proyectos o programas de cooperación bilateral puestos en marcha como consecuencia de esta Comisión serán los siguientes:

- Ichilo-Sara: proyecto de desarrollo rural integral con un eje salud, iniciado en el 2000 (el componente salud)
- Proyecto PRODISA: de desarrollo rural integrado (producción, saneamiento básico y micro crédito), iniciado en 2002.

[12] A pesar de la decisión tomada en la CM del 92 de terminarlo en febrero del 95 por la “fatiga” expresada con dicho proyecto por la parte belga

- PROMIC: manejo integral de cuencas en coordinación con la cooperación suiza; se inicio en 1999.
- Programa de Desarrollo Forestal en el Chapare con la pre-identificación al inicio del 98, la identificación en el 2002 y la formulación recién en el 2005.
- Controlaría General de la República, iniciado en septiembre de 1996 y terminado en marzo del 2003.

La parte boliviana expresa nuevamente su frustración por la lentitud de los procedimientos, provocada en su criterio por el centralismo de la cooperación belga, especialmente sobre el uso de los fondos de contravalor, lo que continuó siendo motivo de discusión entre la SCB y el SIPFE[13]. Notamos que parte del problema identificado provenía de una falta de claridad en el seno de la AGCD, sobre la propiedad de los fondos de contravalor: ¿Pertenecían estos a Bélgica o a Bolivia? Por falta de una respuesta clara a esta pregunta por el lado belga, prevaleció la actitud más conservadora, que consistió en considerar los proyectos financiados por los fondos de contravalor como si fueran proyectos ordinarios de la cooperación bilateral directa, lo que implicaba que la identificación, formulación y aprobación del DTF debía provenir de la AGCD, debía realizarse la firma de notas reversales, etc.

1.1.2 Período: Octubre 1996 a mayo 2000

1.1.2.1 El contexto boliviano

En las elecciones presidenciales de junio de 1997 resulta vencedor el ex dictador (1971-1978) Hugo Banzer, dejando sin opción de continuar en el gobierno al MNR, que gobernó entre 1993-1997. Buscando la mayoría en el Congreso, Banzer conformó una alianza denominada “Mega-Coalición”.

De esta manera, Banzer asumió la Presidencia Constitucional de la República para el periodo 1997-2002[14]. Sin embargo, aquejado de cáncer, Banzer no pudo concluir su mandato y renunció a la presidencia el 6 de agosto de 2001, siendo sucedido por el entonces Vicepresidente, Jorge Quiroga. Éste gobernó hasta el 6 de agosto de 2002, completando el quinquenio para el cual había sido elegido junto a Banzer.

A finales de 1997, se organizó un diálogo político, donde representantes de diversos sectores estatales, partidos políticos y sociedad civil organizada, apoyados técnicamente por profesionales independientes, discutieron sobre las políticas publicas más adecuadas a la situación del país. Las recomendaciones emanadas de este proceso participativo constituyeron el insumo principal para definir líneas generales de políticas del gobierno de Banzer y le permitieron elaborar su programa de gobierno de mediano plazo denominado “Para Vivir Mejor, Plan Operativo de Acción 1997-2002", incorporando la lucha contra la pobreza en este marco. En diciembre de 1997, se aprueba la Ley del Defensor del Pueblo y en marzo de 1998 el Congreso Nacional elige la primera Defensora del Pueblo (Ombudsman). Este proceso es visto cómo un hito en la consolidación de la democracia en Bolivia.

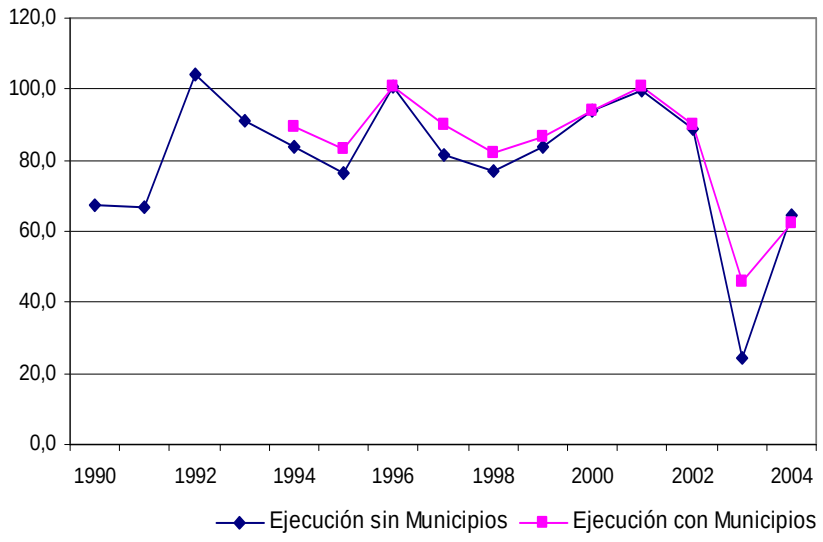
[13] Véase por ejemplo, el anexo 5 de la tercera Comisión Mixta: “Fondo de Contravalor Bélgica/Bolivia, así como numerosos informes de la SCB entre 1992 y 1996).

[14] Otro de los cambios pactados en la reforma a la Constitución Política del Estado de 1992 fue la ampliación del periodo de ejercicio de la Presidencia de la República de 4 a 5 años. Los cambios a la Constitución entran en vigencia en 1997, vale decir, después de un periodo constitucional (en este caso 1993-1997).

En los tres años siguientes (1998 – 2000) no se observaron acciones contundentes orientadas a la implementación de dicho Plan y tampoco se pusieron en práctica las recomendaciones que surgieron del Diálogo 1997. Esto generó una sensación de frustración en la sociedad boliviana[15], a la que se sumó la percepción creciente de mayor corrupción e ineficiencia en la administración del Estado. La situación fiscal se vio favorecida por el acceso de Bolivia a la Iniciativa HIPC en septiembre de 1997, lo que le permitió ahorrar anualmente, desde septiembre de 1998, 0.7% del PIB de la factura por servicio de deuda externa (alrededor de 50 millones de dólares por año).

En estas circunstancias, no se registraron grandes cambios en la orientación y composición de la inversión pública en Bolivia en ese periodo[16], aunque los niveles de ejecución bajaron notablemente, de casi 100% en 1996 a solo 77% en 1998. Por otro lado, el crecimiento del PIB, que había rondado el 5% en 1997 y 1998, empezó a desacelerarse: 0.4% en 1999 y 2.3% en 2000, como consecuencia de impactos externos negativos, que afectaron especialmente las transacciones con el sector externo[17], así como por factores internos[18], que redundaron en un estancamiento de la producción y de la demanda interna. Esto marcó el inicio de una crisis económica en el país de la que todavía se sienten sus efectos.

Gráfico 3: Bolivia: Ejecución de la Inversión Pública, 1990-2004 (En porcentaje



Fuente: Elaborado con información proporcionada por VIPFE.

[15] La sociedad civil consideraba que el proceso del Diálogo 1997 sirvió principalmente para acallar las voces de protesta contra el gobierno, por su falta de ideas y propuestas concretas.

[16] Según información presentada por el VIPFE, la composición de la inversión pública en el periodo 1996-2000 era en promedio, y sin mucha variación : 13% sector productivo, 42% infraestructura, 38% sociales y 7% multisectoriales

[17] Entre los factores externos que contribuyeron a explicar las bajas tasas de crecimiento, se encuentran: i) la evolución desfavorable de los precios de los productos de exportación, afectando el desempeño de los sectores minero y agrícola industrial, ii) la devaluación del real brasilero a inicios de 1999 y la perdida de competitividad de las exportaciones a ese país, iii) la desaceleración de la economía estadounidense en el año 2000, y iv) la crisis asiática con sus repercusiones en Chile, y Argentina, que afectaron indirectamente a Bolivia y a sus flujos de recursos provenientes de ese país (BCB, 2001).

[18] Entre los factores internos que afectaron negativamente la economía nacional se destaca la conclusión del contrato de venta de gas a Argentina y la finalización de las obras de construcción del gasoducto a Brasil en 1999, aspectos que tuvieron impactos negativos en los sectores de hidrocarburos y de la construcción. En el año 2000, la erradicación de cocales y la reforma aduanera afectaron el nivel de producción y restringieron la demanda interna.

A finales de 1996, el gobierno del MNR aprobó la Ley INRA, orientada a normar el mecanismo de saneamiento de tierras agrícolas, principalmente en el oriente, generando mucha expectativa en los pueblos originarios y campesinos que esperaban a partir de esta aprobación un proceso de dotación de tierras más ágil y transparente. Sin embargo, la reglamentación de esta ley se emitió recién en mayo de 2000 por el gobierno de Banzer, lo que generó conflictos sociales permanentes. En 1998, el país sufre el impacto del "Niño", lo que sumado a un terremoto en Aiquile, genera situaciones de emergencias; especialmente en las regiones más pobres (Potosí, Chuquisaca y Cochabamba). Desde 1998, los conflictos sociales con diferentes sectores de la población se hicieron cada vez más numerosos y continuos, afectando negativamente la actividad económica del país. El descontento social se hizo más evidente en el año 2000, cuando en abril y septiembre de ese año ocurrieron dos importantes levantamientos campesinos en el altiplano, que sitiaron prácticamente la sede de gobierno. Por otro lado, en noviembre de 1999 y abril 2000, se producen violentos disturbios que dan inicio a un periodo de conflictos sociales en Cochabamba, por el descontento de una parte de la población con la privatización del servicio de agua potable. El gobierno firmó una serie de compromisos para acabar con las diferentes protestas, aunque luego cumplió solo parcialmente con esos compromisos.

Cuadro 2: Bolivia: Indicadores del Sector Fiscal (En porcentaje del PIB)

Indicadores	1996	1997	1998	1999	2000
Superávit/Déficit Fiscal Global	-1,9	-3,3	-4,0	-3,7	3,8
Déficit de Pensiones	-1,3	-2,5	-4,0	-4,0	-4,5
Superávit/Déficit Fiscal sin Pensiones	-0,6	-0,8	0,0	0,3	0,7
Financiamiento Total	1,9	3,3	4,0	3,7	3,8
Financiamiento Externo	2,6	2,7	2,8	2,3	2,0
Financiamiento Interno	-0,6	0,6	1,2	1,4	1,8

Fuente: Elaborado con base en datos publicados en el Dossier Estadístico, UDAPE.

Muchos de estos y otros compromisos asumidos para buscar soluciones a conflictos sociales, contribuyeron al aumento del déficit fiscal, ya que una de las características de este periodo de gobierno, fue que las negociaciones terminaron casi siempre en incrementos del gasto publico. En paralelo, el déficit fiscal había comenzado a crecer por las diversas enmiendas realizadas a la reforma de pensiones iniciada en 1997[19] y por la reducción de los ingresos del Estado originados en la evasión impositiva y caída de la renta aduanera. Este déficit creciente, comenzó a financiarse también con deuda interna, lo que hizo crecer el costo de este financiamiento e introdujo una complejidad adicional al manejo de las finanzas públicas.

En ese contexto, en febrero de 2000 Bolivia es nuevamente declarada elegible para acceder al alivio de deuda en la Iniciativa HIPC II. Este alivio se formalizó recién a mediados del año 2001, cuando Bolivia presentó finalmente a la comunidad internacional la Estrategia Boliviana de Reducción de Pobreza (EBRP). De acuerdo al marco aprobado por la Iniciativa, esta Estrategia debió surgir de un proceso de consulta con la sociedad civil, el que justificó la organización del Dialogo Nacional 2000 (DN2000).

El DN2000 se desarrolló en Bolivia en medio de conflictos económicos y sociales. El principal objetivo fue discutir sobre la asignación de los recursos de alivio HIPC II a obtener. Este evento se organizó en torno a 314 mesas municipales, 9 mesas departamentales y 1 mesa nacional. La decisión más trascendente en este proceso fue asignar los recursos del alivio de deuda a los municipios, para que éstos contribuyan a implementar las acciones de reducción

[19] La reforma de 1997 consistió básicamente en la sustitución de los fondos de reparto por "fondos de capitalización individual".

de pobreza que se identificarían en la EBRP. Esta decisión tiene consecuencias posteriores muy importantes sobre la magra situación del Tesoro Nacional, ya que este debe financiar de todas maneras el gasto que antes se iba al pago del servicio de deuda externa destinadolo ahora a las cuentas de los municipios, en otras palabras, HIPC II convirtió la deuda externa del Tesoro Nacional en deuda a los municipios que se paga automaticamente cada fin de mes. La Ley del Dialogo Nacional se promulga en 2001 y a través de ella se ratifican algunos de los resultados del Dialogo 2000.

En este periodo, el gasto social que había adquirido aún mayor importancia en el gasto total del sector público, contribuyó sostener la reducción de la tasa de pobreza no monetaria, medida por el índice de necesidades básicas insatisfechas (de 70,9% a 58.6% entre 1992 y 2001), aunque este éxito fue más marcado en áreas urbanas (del 53% al 39%) que en las rurales (del 95% al 91%). Las tasas de pobreza monetaria, definida con una línea de pobreza, fueron menos afectadas.

1.1.2.2 Descripción del trabajo de la Sección de Cooperación Belga

El Jefe de la SCB en La Paz, Carl Struyf, deja su puesto en junio de 1996 y es reemplazado por Josef Engelen en octubre del mismo año. Mientras tanto, Patrick De Bouck asume la transición con el personal boliviano de la SCB y con el apoyo ocasional de Guido Schueremans desde el Ecuador. El trabajo consistía esencialmente en el seguimiento a la ejecución de los proyectos anteriores y en la implementación de los acuerdos de la Comisión Mixta de 1995. El aspecto más saliente de este período fue la constitución de un equipo numeroso y de buen nivel profesional en La Paz. Entre septiembre 1997 y abril 1998 llegan cinco expertos sectoriales enviados por la AGCD: en salud, desarrollo rural, infraestructura, economía y micro finanzas y educación. La SCB contó también con un experto contador a partir de noviembre de 1998. Este equipo fue formado después de un período de casi dos años (de fines de 1995 hasta septiembre de 1997) durante el cual la cooperación belga en Bolivia fue administrada por dos personas y luego por una sola. Notamos que la decisión de constituir este equipo provino de una política explícita, desde Bruselas, de reforzar las secciones de cooperación mediante el reclutamiento de personal joven y competente.

Sin embargo, las relaciones entre el Jefe de Sección y la casi totalidad de su equipo se deterioraron muy rápidamente, frenando las iniciativas, los comportamientos proactivos, la participación de los miembros del equipo en los debates nacionales sobre cuestiones de desarrollo, así como la posibilidad de generar una concertación dinámica con los otros donantes. El trabajo de la SCB se redujo, en gran parte, a la gestión diaria de los recursos propios a pesar del potencial que tenía el equipo.

Una carta oficial de protesta firmada por los responsables sectoriales en 1998 desembocó, en mayo de 1999 (siete meses después), en una “misión de conciliación” organizada por el departamento de control interno de la AGCD. Esta misión no logró obtener cambios significativos en la situación de conflicto. En agosto de 1999 hubo un cambio político en Bélgica y asumió un nuevo gobierno. En abril del 2000, una misión de control interno visitó La Paz y esta vez encontró suficientes pruebas de malversación financiera, aunque sin vínculos directos con la gestión de los recursos humanos, lo que originó el relevo casi inmediato del Jefe de Sección.

Este período estuvo también marcado por el inicio de la reforma de la AGCD, que luego perdería parte de sus atribuciones en beneficio de la CTB. El proceso de reforma, como es lógico, provocó también incertidumbre y desconcierto en el personal de la SCB en Bolivia.

Los responsables de infraestructura y salud renunciaron en junio y octubre del 99 respectivamente.

De igual manera, el centralismo y la lentitud, tanto del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE) como de la sede en Bruselas no contribuyeron a la dinamización de la cooperación belga en Bolivia. Se perdería así, de 1997 a 1999, una buena oportunidad para relanzar y consolidar la cooperación belga en Bolivia, que fue en parte consecuencia del cambio institucional profundo operado en la organización de la cooperación.

1.1.2.3 La preparación de la Comisión Mixta de marzo del 2000

En septiembre del 98, por iniciativa del Jefe de la SBC, cada responsable sectorial elaboró una priorización geográfica para su sector en base a los criterios de pobreza y de potencialidad. Los resultados de las cinco priorizaciones fueron luego comparados y cruzados, resultando priorizados Chuquisaca y Potosí, dos departamentos donde la cooperación bilateral belga no había intervenido hasta entonces.

En mayo de 1999, una misión de pre-programación compuesta por tres funcionarios de la AGCD visitó Bolivia. Ellos venían a transmitir una impresión de “fatiga” de la AGCD en Bruselas con algunos proyectos, como Ichilo-Mamoré, que no concluían después de más de 15 años de apoyo, o como CUMETROP, que no tenía fama de ser muy exitoso. Traían además el mensaje que sería necesario buscar algo nuevo, fuera del departamento de Santa Cruz.

La ley relativa a la cooperación internacional belga aprobada el 25 de mayo de 1999, definía los cinco sectores prioritarios de la cooperación como:

- la salud básica, incluyendo la salud reproductiva;
- la enseñanza y la formación;
- la agricultura y la seguridad alimentaria;
- la infraestructura de base;
- la prevención de conflictos y la consolidación de la sociedad, incluyendo el apoyo al respeto de la dignidad humana, de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

Asimismo, según la nota de política general del 2000, las prioridades establecidas por el nuevo Secretario de Estado belga serían:

- El desarrollo sostenible
- La lucha contra la pobreza
- El respecto de los Derechos Humanos

Los principios básicos para la cooperación belga incluían el “empoderamiento del socio”, la participación, la calidad de las instituciones, el “partneriado”, la atención a la cultura, el medio ambiente, la descentralización, la flexibilidad, las 3 ‘Cs’ (coordinación, complementariedad y coherencia) y la integración en una planificación de más largo plazo.

La identificación de nuevas regiones de concentración, esencialmente basada en criterios de pobreza y de ausencia de cooperación internacional, respondía entonces a las preocupaciones de los principales actores:

- La misión de pre-programación belga, que deseaba abrir la cooperación a nuevas regiones y priorizar la lucha contra la pobreza

- La SBC, en la que había consenso sobre la regiones a ser priorizadas
- El VIPFE y más generalmente el gobierno de Bolivia, pues era coherente con el plan de reducción de la pobreza, aunque el VIPFE proponía priorizar los departamentos de Oruro, Chuquisaca y Potosí.

La misión visitó los departamentos de Chuquisaca y Potosí y decidió recomendar que los lugares de concentración sean las provincias de Chayanta (Potosí) y Oropeza (Chuquisaca). Sin embargo, esa recomendación se hizo sin previo reconocimiento o identificación detallada por parte de la cooperación belga y prácticamente sin debate. Posteriormente, varias misiones técnicas de la SBC visitaron el terreno y confirmaron la factibilidad (pero también la dificultad) de trabajar en Chayanta y Oropeza.

Otras de las decisiones tomadas durante la reunión final de la misión de pre-programación de 1999, consistió en utilizar los recursos de la ayuda a la balanza de pagos para la compra de vacunas, esta vez sin la constitución de un fondo de contravalor. El VIPFE informó que se había levantado el control cambiario en Bolivia desde el 1 de enero de 1999 y que, por ello, el BCB ya no podría presentar listados de importaciones para justificar la monetización de las divisas, correspondiente a la tercera “ayuda a la balanza de pagos”.

El VIPFE propuso además buscar mecanismos para agilizar la utilización de los recursos del fondo de estudios y para simplificar los pasos a seguir para la aprobación de nuevos proyectos en general.

1.1.2.4 La Cuarta Comisión Mixta entre Bolivia y Bélgica: La Paz, marzo del 2000

Las autoridades responsables de la cooperación por la parte boliviana fueron Javier Murillo, Ministro de Relaciones Exteriores y el Viceministro del VIPFE, En Bélgica, el responsable de la Cooperación al Desarrollo era el Secretario de Estado Eddy Boutmans.
Del lado belga el contexto de la Comisión Mixta no fue el ideal. Esta se desarrolló en medio de la mayor reforma que conoció la cooperación belga desde su fundación: la creación de la CTB y la absorción de la AGCD por el Ministerio de Relaciones Exteriores (véase el acápite siguiente); una investigación sobre el Jefe de Sección que sería cesado inmediatamente después de la CM; sin Programa Indicativo de Cooperación (PIC), es decir, sin un acuerdo previo claro entre ambas delegaciones sobre las regiones prioritarias para la intervención de la cooperación; y con un impase en la delegación belga, entre el gabinete del Ministerio de Cooperación, que quería incluir la ciudad de El Alto dentro de las zonas de concentración, y la SCB que quería respetar las propuestas de la pre-programación. Esta Comisión Mixta dejó cuando menos, una impresión de improvisación.

Del lado boliviano, el país estaba bastante afectado por la crisis argentina de 1999 y la alteración progresiva de la reforma de pensiones seguía incrementando el déficit fiscal[20]. Las prioridades del gobierno de entonces estaban por lo tanto relacionadas con los problemas de déficit fiscal de corto plazo y no con programas de desarrollo en zonas apartadas.

Dentro de las principales decisiones tomadas, citamos:

- Otorgar a Bolivia un monto de 300m. BEF/año del 2000 al 2003.

[20] El gobierno de Banzer aceptó la indexació de las pensiones al dólar americano y establecer un nivel de renta mínima para los jubilados.

- Apoyar la Defensoría del Pueblo con recursos adicionales, bajo la forma de un Basket Funding.
- Abandonar el sector de micro finanzas.
- Continuar los proyectos existentes en Cochabamba y Santa Cruz, y concentrar los nuevos programas en Chuquisaca, Potosí y El Alto.
- Concentrar la cooperación belga en el sector salud, en "el desarrollo rural y en el desarrollo urbano" (sic)
- Aprobar el nuevo reglamento del Comité Operativo de los Fondos de Contravalor y de Estudios, que designa al Comité como único administrador de esos fondos (ya no se necesitará más la aprobación de Bruselas).
- Buscar sinergias entre las normas del SNIP (VIPFE) de un lado y aquellas del PRIMA (cooperación belga) del otro.

La delegación boliviana solicitó además apoyo en el marco de la iniciativa HIPC, ya sea mediante aportes al Trust Fund del Banco Mundial o al Fondo de Deuda Multilateral administrado por el BCB. Pidió también la continuación del apoyo a la balanza de pagos (apoyo presupuestario), por el déficit creciente de las finanzas públicas originado por la reforma del sistema de pensiones.

A los pocos meses de concluir la cuarta Comisión Mixta, el equipo de la SBC se disolvió. Luego ya no se hablaría más de la Sección de Cooperación, sino más bien de la Embajada de un lado y de la Cooperación Técnica Belga (CTB) por el otro.

1.1.2.5 La reforma de la cooperación belga

La reforma de la cooperación belga respondía a las críticas públicas sobre el rigor, la pertinencia y la eficacia de la ayuda al desarrollo, y siguió en buena parte las recomendaciones emitidas por la Comisión parlamentaria creada en 1995 en reacción a esas críticas. Del punto de vista institucional, la reforma consistió en lo siguiente:

- Creó una sociedad de derecho público con finalidad social, la Cooperación Técnica Belga (CTB), encargada de ejecutar la cooperación bilateral directa y que empezó a funcionar en 1999. La CTB tiene el monopolio de esta ejecución, pero puede participar como actor independiente privado en el mercado internacional de ejecución de proyectos financiados por otros donantes.
- Creó una sociedad de promoción de las inversiones en los paises en desarrollo (BIO) que empezó a funcionar en 2003.
- Integró la Dirección General de Cooperación al Desarrollo (DGCD) al Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE), pero con un presupuesto específico. Asimismo creó una nueva función, la de "Agregado de Cooperación", como carrera diplomática especializada en cooperación al desarrollo. Los Agregados son los representantes de la DGCD en las embajadas belgas en los paises donde se concentra la cooperación (y en ciertas ciudades donde están ubicadas sedes de organismos multilaterales) y dirigen los 'despachos de los Agregados' ("bureaux des Attachés")
- Estableció la función de la DGCD como la de definición de las políticas de cooperación y su programación, de concepción y seguimiento de las políticas globales y sectoriales. La DGCD ya no ejecuta más las intervenciones (proyectos y programas) individuales.
- Creó una nueva función de Evaluador Especial en el seno del Ministerio de RREE, encargado de la cooperación al desarrollo y emitiendo sus informes directamente al Parlamento.

Casi seis años después de iniciarse la reforma, su impacto sobre la DGCD, según funcionarios de la misma institución, ha sido principalmente el siguiente:

- La cantidad y la calidad del personal disminuyeron en la DGCD, tanto a nivel local (las ex secciones de cooperación), como a nivel de la sede en Bruselas. La administración perdió parte de sus especialistas: médicos, ingenieros, agrónomos. Las capacidades sectoriales disminuyeron notoriamente.
- Los esfuerzos desplegados para organizar las relaciones administrativas entre la DGCD y la CTB (durante más de dos años y con un alto costo de oportunidad) no han dado los frutos esperados: esas relaciones todavía no funcionan bien y se focalizan en cuestiones formalistas y de procedimientos. Esto afecta la manera en que la DGCD considera los paises con los cuales coopera, introduciendo así un sesgo demasiado formalista y un manejo e interés insuficiente de las políticas de los paises socios ("partenaires")[21].
- La integración al Ministerio de Relaciones Exteriores ha revelado el contraste entre dos culturas: por un lado la cooperación al desarrollo se preocupa, en teoría, por los intereses de los paises que reciben la ayuda, y trabaja en función del largo plazo, es decir que privilegia las explicaciones, las evoluciones y las acciones de largo plazo. En cambio, la diplomacia defiende los intereses de Bélgica y privilegia el corto plazo: las explicaciones inmediatas, las soluciones que permiten imponer su "huella" en los eventos. Estos contrastes se manifiestan más claramente en los Agregados que forman parte de la carrera diplomática, pero a la vez están a la cabeza de la cooperación en las embajadas.
- La adaptación del personal de la DGCD a las nuevas responsabilidades institucionales, es un proceso difícil y lento, especialmente en aquellas personales acostumbradas a administrar o seguir proyectos de desarrollo y confrontadas ahora con demandas y necesidades muy distintas.

1.1.3 Tercer Período: Julio 2000 a julio 2004

1.1.3.1 Contexto boliviano

En agosto 2001, luego de la renuncia de Banzer, asume la presidencia Jorge Quiroga que propone un "Plan de 12 meses", en el que se destaca un programa de empleo de emergencia (PLANE) para los más pobres y necesitados de ingresos. Casi un año más tarde, en las elecciones de junio de 2002, Gonzalo Sánchez de Lozada del MNR alcanza el primer lugar con el 22.5%, un estrecho margen sobre el segundo, Evo Morales, líder indígena del partido del Movimiento al Socialismo (MAS) y del movimiento cocalero que logró el 20.9%. Sánchez de Lozada fue finalmente proclamado por segunda vez Presidente, esta vez para el período 2002-2007, al alcanzar la mayoría en el Congreso Nacional, después de pactar una alianza con el MIR, la Union Cívica Solidaridad (UCS) y el Movimiento Bolivia Libre (MBL) que le aseguraba la mayoría en el Congreso.

Los primeros meses del segundo gobierno de Sánchez de Lozada fueron simplemente desastrosos, con imágenes de partidarios políticos de la nueva coalición peleándose por empleos públicos y carteras que creían merecer por el hecho de pertenecer a algún partido de la coalición de gobierno. Este periodo de inoperancia, estuvo también marcado por un

[21] Notamos que las relaciones entre la CTB y la DGCD conciernen sólo una parte de esta última, esencialmente la Dirección de la Cooperación Directa (D1). Ni la cooperación indirecta (ONGs y universidades), ni la cooperación multilateral están relacionados con este aspecto de la reforma y sus consecuencias.

Congreso con una composición muy diferente a legislaturas anteriores; movimientos campesinos y pueblos originarios estaban esta vez representados dentro del Parlamento con fuerza considerable, aunque aproximadamente el 90% de estos representantes no tenía experiencia parlamentaria previa.

En este marco, el Presidente anunció en febrero de 2003 una serie de medidas económicas impopulares, entre ellas, un Proyecto de Ley para crear un Impuesto Progresivo a los Ingresos de los asalariados[22]. Esta Ley fue presentada al Congreso sin una explicación adecuada y esto generó protestas en todo el país, así como un malestar y estado de enfrentamiento con los partidos de oposición, principalmente el MAS. Adicionalmente, se inició la huelga de policías en demanda de incrementos salariales, que fue tan mal manejada que terminó en un enfrentamiento armado en la ciudad de La Paz entre policías, algunos civiles y miembros de las fuerzas armadas que fueron convocados para defender el gobierno. Sánchez de Lozada retiró su proyecto de ley, pero la grave crisis suscitada, salpicada de violentos incidentes, motivó la dimisión de todos los miembros de su gobierno y la recomposición de su gabinete.

En el mes de agosto de 2003, Sánchez de Lozada llegó a un acuerdo con el partido opositor Nueva Fuerza Republicana (NFR), para que este forme parte del Poder Ejecutivo. No obstante, informaciones sobre el plan gubernamental de costear proyectos sociales e infraestructura con los posibles beneficios de la eventual exportación de gas natural al norte de México y California, generó mucho descontento y movilizaciones, principalmente por la posibilidad que el transporte terminara realizándose a través de un puerto chileno. Un bando (identificado con el MAS) proponía no exportar esos recursos naturales sino más bien industrializarlos en Bolivia.

Así, ante la falta de explicación adecuada del gobierno sobre sus planes de exportación y frente a una oposición que exacerbó el sentimiento anti-chileno de una parte de la población, en septiembre y octubre de 2003, se sucedieron nuevas manifestaciones promovidas por la Central Obrera Boliviana (COB) y por la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), que convocaron una huelga general indefinida. El movimiento popular también fue catalizado por el MAS y por el Movimiento Indígena Pachakuti (MIP) del líder de los bloqueos campesinos en 2000.

Los bloqueos se extendieron parcialmente a las principales ciudades del país, pero el eje principal del conflicto siguió siendo las ciudades de La Paz y El Alto, donde el clima era, prácticamente, de abierta insurrección. El Alto fue declarado zona militar por el gobierno lo que culminó en enfrentamientos armados y con un saldo trágico de muertos y heridos. Ante esta situación, se produjeron rupturas en el Ejecutivo y se desencadenaron protestas civiles masivas en ciudades-capital. Los errores de apreciación del gobierno y la torpeza de sus acciones de represión provocaron la dimisión y salida del país de Sánchez de Lozada el 17 de octubre de 2003 (15 meses después de haber asumido la presidencia). Esto dio paso a la sucesión constitucional del Vicepresidente Carlos Mesa, quien formó un gabinete integrado por ciudadanos y políticos, en su mayoría, no adscritos a los partidos políticos.

[22] La reforma tributaria de 1986 simplifico los impuestos reduciéndolos de más de 30 a solo 6 impuestos principales y eliminando las innumerables excepciones impositivas del anterior régimen. Esta reforma fue muy exitosa en términos de recaudación fiscal ya que permitió pasar rápidamente de una recaudación cercana al 1% del PIB en 1985 a cerca al 10% en 1989 y alcanzar el 20% del PIB en la década de los 90, nivel que se mantiene en la presente década. Sin embargo, la reforma no introdujo progresividad en los impuestos ni un impuestos progresivo sobre los ingresos, dejando al IVA como el principal impuesto recaudador, situación que el gobierno de Sánchez de Lozada quiso corregir tímidamente como parte de las medidas de febrero de 2003, aunque sin llegar a proponer una reforma tributaria completa.

En relación a las acciones relacionadas con la reducción de la pobreza, hasta octubre de 2003, se produjeron al menos tres versiones de la EBRP. Una última versión fue presentada ese mes al Grupo Consultivo de donantes en Paris, que observó la ausencia de concertación con la sociedad civil y la falta de un plan concreto de implementación. Esta última versión, rescataba muchos aspectos de la EBRP original[23]. La novedad consistía en tratar de responder a algunas de las críticas a la estrategia original, con una propuesta productiva más desarrollada, así como alinear los esfuerzos de política social y económica hacia el logro de las Metas del Milenio, respondiendo así al interés creciente de la cooperación internacional de dirigir los esfuerzos de reducción de pobreza hacia el cumplimiento de esas metas internacionales.

Con el cambio de gobierno, la EBRP y su proceso de revisión pasan, al menos por algún tiempo, al olvido. Las áreas de prioridad y acción del gobierno nacional se centraron, en la denominada "Agenda de Octubre" que incluía: i) la realización de un referéndum vinculante sobre la política energética del país, ii) la elaboración de una nueva Ley de Hidrocarburos que tome los resultados del referéndum y que permita incrementar la parte del estado boliviano en el negocio del gas, y iii) la convocatoria y realización de una Asamblea Constituyente, para revisar aspectos claves de la Constitución Política de Bolivia.

La mayor preocupación del Presidente Mesa, en sus primeros meses de gobierno, fue "preservar la democracia en Bolivia", al punto de ceder a la mayoría de las demandas de sectores ó regiones que ejercían presiones o generaban conflictos. A pesar de este contexto socio-político complicado, una parte de la cooperación internacional, fundamentalmente bilateral, reclama al gobierno la necesidad de contar con una EBRP revisada, que sea el resultado de un proceso de consulta con la sociedad civil, siguiendo los lineamientos principales de un proceso como el desarrollado en 2000/01, e institucionalizado más tarde por la Ley del Dialogo Nacional (LDN). Formalmente, la presentación de una EBRP revisada sigue siendo uno de los requisitos para que Bolivia acceda un nuevo Programa Reforzado de Crecimiento y Reducción de la Pobreza (PRGF) con el FMI, así como para acceder a recursos de apoyo presupuestario para apoyar las políticas de reducción de la pobreza del Banco Mundial (PRSC).

Durante el 2004 se ha desarrollado el 'Dialogo Nacional Bolivia Productiva', que ha permitido reunir nuevamente a los diferentes actores sociales en torno a mesas municipales, departamentales y finalmente una mesa nacional. La orientación de este proceso fue la de generar estrategias productivas integrales (EPIs) desde el nivel municipal con el objetivo de hacer un mayor énfasis en generar riqueza y empleo, contrarrestando así la orientación hacia la provisión de servicios básicos y bienes públicos que dominaba la EBRP original. Este proceso participativo (más de 60,000 participantes en todo el país) concluyó a fines de 2004. Sin embargo, hasta mayo de 2005 no se ha presentado formalmente la sistematización de resultados, y tampoco se sabe cómo estos resultados serán vinculados a la EBRP revisada. Los problemas sociales y políticos enfrentados por el gobierno, continúan relegando este proceso a un segundo plano.

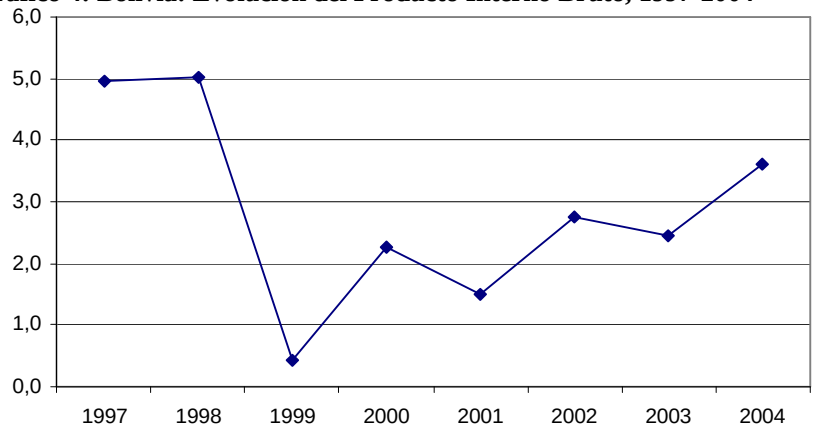
Los conflictos sociales, que se han manifestado, en su mayoría, en bloqueos de caminos, así como la incertidumbre política enfrentada en este periodo, han significado un costo

[23] Entre los aspectos principales rescatados en la EBRP revisada se encuentran : i) la continuación del desarrollo de un piso mínimo de servicios sociales, ii) la introducción de medidas distributivas pro-pobre en los recursos fiscales a través de la formula de distribución de los recursos HIPC II, iii) la introducción de la Política Nacional de Compensación (PNC), y iv) la generación de un espacio de discusión de políticas públicas y el establecimiento de bases de un pacto social, que permita incorporar, de manera explícita, la lucha contra la pobreza y un mecanismo adicional de control social en la agenda y práctica gubernamentales

económico importante para el país, ocasionando pérdidas diarias a productores y exportadores, pérdida de mercados y de divisas (ya sea por exportaciones ó turismo) y pérdida de inversiones en carreteras que tendrán que ser reparadas.

A pesar de estos problemas internos, la economía boliviana empezó a recuperarse en el periodo 2000-2004: el PIB creció en 2.5% el año 2003 y se estima que el 2004 el PIB creció en 3.6%. Este crecimiento se explica principalmente por la influencia de factores externos (mejores precios internacionales de productos básicos y bajas tasas de interés) que compensaron la contracción de la demanda interna. Los sectores más dinámicos de la economía fueron: petróleo crudo y gas natural, transporte y almacenamiento, e industria manufacturera. Como resultado de un entorno externo favorable, las exportaciones de 2004, sin incluir el gas natural, crecieron en 26,6%, respecto al 2003.

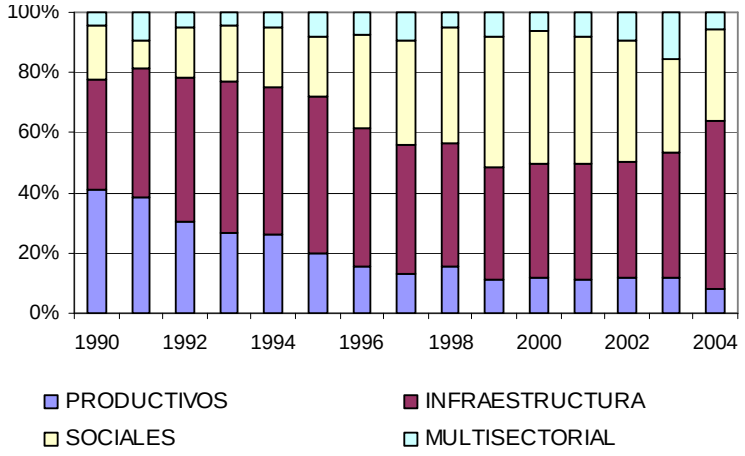
Gráfico 4: Bolivia: Evolución del Producto Interno Bruto, 1997-2004



Fuente: UDAPE.

Por otro lado, se ha alcanzado la meta de un déficit fiscal de 6.1% respecto al PIB para el 2004, lo que ha significado un ajuste en dos puntos porcentuales respecto al déficit del año 2003. Esto ha sido consecuencia de la puesta en marcha de varios programas durante el 2004 (programa de austeridad fiscal, la Ley del Impuesto a las Transacciones Financieras y la continuidad al Programa Transitorio Voluntario Excepcional). No obstante, la deuda interna pública ha crecido considerablemente en los últimos años, principalmente, por la necesidad de cubrir este déficit fiscal. El ritmo de crecimiento de la deuda interna ha disminuido en algo en 2004, aunque la incidencia de la misma en el presupuesto público sigue siendo preocupante. Mientras el servicio pagado de la deuda externa se ha mantenido en un promedio cercano al 3.5% del PIB, el servicio de la deuda interna se ha prácticamente duplicado entre el año 2000 y 2003, anulando una buena parte del efecto fiscal positivo, que pudo haber tenido para el Tesoro Nacional, el alivio de deuda externa proveniente de la Iniciativa HIPC. Se debe tomar en cuenta también que la deuda externa se esta acercando al valor límite de sostenibilidad (Valor Presente de la Deuda Externa/Exportaciones > 150%) definido en la Iniciativa HIPC.

Gráfico 5: Composición de la Inversión Pública, 1990-2004



Fuente: VIPFE.

Otro aspecto que resulta preocupante es la dependencia de la inversión pública respecto al financiamiento externo, la cual ha alcanzado en promedio para el periodo 1990–2004, un 58,3% de la inversión total (41,7% créditos, en su mayoría concesionales, 12,5% de donaciones y 1.2% por concepto de donaciones HIPC desde 2001) y representando cerca al 4% del PIB en promedio anualmente.

Cuadro 3: Bolivia: Fuentes de Financiamiento de la Inversión Pública, 1990-2002

(Como Porcentaje de la Inversión Pública y como porcentaje del PIB)

FUENTE	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Promedio 90-04
% de la Inversión Pública																
Recursos Internos	45,6	54,2	46,9	41,0	42,2	48,0	44,9	58,9	57,9	55,7	52,9	52,1	46,2	36,4	33,6	41,7
Recursos Externos	54,4	45,8	53,1	59,0	57,8	52,0	55,1	41,1	42,1	44,3	47,1	47,9	53,8	63,6	66,4	58,3
Créditos	42,2	35,4	43,7	45,3	47,0	42,9	43,6	31,8	30,4	32,8	34,8	30,3	33,9	43,4	50,3	41,7
Donación	12,2	10,4	9,4	13,7	10,8	9,1	11,5	9,3	11,7	11,5	12,3	15,7	13,0	14,8	12,2	12,5
Donaciones HIPC	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,9	6,8	5,5	3,8	1,2
% del PIB																
Recursos Internos	3,0	5,2	4,4	3,3	3,6	3,7	3,6	4,1	3,4	3,6	3,7	4,1	3,4	2,3	2,4	3,6
Recursos Externos	3,5	4,4	5,0	4,8	4,9	4,1	4,4	2,9	2,5	2,8	3,3	3,8	3,9	4,1	4,8	3,9
Créditos	2,7	3,4	4,1	3,7	4,0	3,3	3,5	2,2	1,8	2,1	2,4	2,4	2,5	2,8	3,6	3,0
Donación	0,8	1,0	0,9	1,1	0,9	0,7	0,9	0,7	0,7	0,7	0,9	1,2	1,0	0,9	0,9	0,9
Donaciones HIPC	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,5	0,4	0,3	0,1
Total Inversión Pública	6,5	9,6	9,4	8,1	8,5	7,8	8,0	7,0	5,9	6,4	7,0	7,9	7,3	6,4	7,2	7,5

Fuente: UDAPE.

Finalmente, el costo social asumido por la inestabilidad política y económica, se ha traducido básicamente en una disminución de recursos destinados a los sectores sociales. En 2004, el presupuesto ejecutado de inversión en sectores sociales (salud, educación, saneamiento básico y urbanismo y vivienda) fue de Bs1.514,7 millones, cifra menor a la ejecución de 2003 (Bs2.010,6 millones). La inversión social representó 37,6% de la inversión pública total, inferior a la proporción observada en el 2003 (40,1%), lo que se explicaría por el retroceso o abandono de algunos programas sociales en ejecución.

Cuadro 4: Bolivia: Principales Indicadores Sociales

Indicadores Sociales	1992	1996	2001	2003	2004 (p)
Salud					
Cobertura de partos institucionales	n.d	32,6%	n.d	40,0%	41,0%
Cobertura de atención prenatal adecuada	n.d	26,0%	n.d	36,0%	38,0%
Cobertura de vacunación DPT3/Pentavalente	n.d	70,6%	92,0%	71,0%	60,0%
Educación					
Años promedio estudio (Pob.15 años ó más)	n.d	7,1	7,6	n.d	n.d
Tasa Bruta de Cobertura de Primaria-Pública Privada	n.d	104%	108%	108%	n.d.
Tasa de Término de 8va de Primaria Pública y Privada	n.d	56,1%	71,5%	75,2%	n.d.
Servicios Básicos (% Hogares)					
Cobertura de Agua Potable	57,5%	n.d	72,0%	72,0%	72,4%
Cobertura de Saneamiento Básico	28,0%	n.d	40,7%	41,3%	41,3%
Pobreza (% de la Población)		**1997**			
Incidencia de Pobreza	n.d.	63,2%	64,3%	64,1%	63,6%
Incidencia de Pobreza Extrema	n.d.	37,8%	36,9%	n.d.	38,5%
Necidades Básicas Insatisfechas	70,9%		58,6%	n.d.	n.d.
Gasto Social		**1995**			
Porcentaje del PIB	n.d	12,4%	17,0%	19,2%	n.d
Gasto Social Pro-pobre (millones de Bs)	n.d	2.939	5.605	7.298	n.d

Fuente, UDAPE, Viceministerio de Obras Públicas, Ministerio de Educación y Cultura.

Asimismo, la reciente recuperación de la economía, no ha tenido todavía efectos significativos en la reducción de la pobreza. Los datos de la encuesta de hogares de 2004, permiten estimar que la incidencia de pobreza alcanza a 63,6% de la población para el año 2004, cerca de medio punto porcentual por debajo del estimado en el 2003. Otros indicadores sociales muestran un avance positivo aunque muy lento.

1.1.3.2 Contexto belga

Mientras tanto, el contexto de la cooperación belga estaba marcado por una sucesión de Secretarios de Estado o Ministros: Eddy Boutmans de julio de 1999 a junio de 2003, Marc Verwilgen de julio 2003 a junio 2004, Armand De Decker a partir de julio de 2004.

En La Paz, Guy Beringhs dirigió la cooperación belga en la embajada del 1 de julio del 2000 al 30 de septiembre de 2000, y fue reemplazado por Marc De Maegd hasta fines de marzo del 2001. Luego Beringhs volvió a Bolivia hasta julio del 2004 en que fue reemplazado por Annelies De Backer.

En 2002 el Ministro belga de Relaciones Exteriores (Louis Michel) decidió cerrar la embajada en Bolivia, y en agosto del 2002 el Embajador Alain Kundycki salió de La Paz. Pero a las pocas semanas, el Ministro resolvió postergar su decisión y abrir la embajada de nuevo. No

hubo Embajador de Bélgica en La Paz entre agosto de 2002 y agosto de 2003[24], fecha de la llegada del Embajador Frank Van de Craen. A fines del 2003, Bolivia fue confirmada como uno de los 18 países de concentración de la cooperación belga.

La CTB en La Paz está dirigida por Manolo Demeure, su Representante Residente desde mayo del 2000, contando con un equipo de 4 profesionales contratados localmente.

1.1.3.3 Descripción del trabajo de los Agregados de Cooperación[25]

Después de la cuarta Comisión Mixta de marzo del 2000 y dado el contexto de la cooperación belgo-boliviana, las principales tareas del despacho de los Agregados fueron:

- Administrar el "legado" del anterior manejo de la SBC, con sus secuelas de investigaciones, cuentas atrasadas y problemas administrativos.
- Constituir un equipo de trabajo.
- Implementar las decisiones de la reforma de la cooperación belga y transferir a la CTB la ejecución de las intervenciones en curso.
- Ejecutar las decisiones de la cuarta Comisión Mixta y especialmente impulsar la identificación de los programas en Oropeza, Chayanta y El Alto.
- Hacer seguimiento a los programas en ejecución y preparar un nuevo Programa Indicativo de Cooperación (PIC) para la Comisión Mixta, inicialmente prevista para 2004.

Las secuelas negativas de la gestión anterior fueron liquidadas paulatinamente hasta fines del 2001. La entrega de la gestión de los proyectos y programas a la CTB se realizó sin mayores tropiezos, a pesar de las inevitables fricciones de los procesos de reforma y conflictos de intereses. La coordinación entre la CTB y la Embajada funcionó y funciona bien. Se puede estimar que en Bolivia la cooperación belga en su conjunto, partiendo de una situación bastante desfavorable, logró absorber la reforma en unos dos años.

El despacho de los Agregados ("bureau des Attachés") en la Embajada fue organizado y se formó un nuevo equipo. Al inicio del 2004 el Agregado contaba con un equipo de 6 profesionales. Sin embargo, hasta fin del año ese equipo se redujo a cuatro profesionales incluyendo el Agregado (Annelies De Backer) y un Agregado 'Stagiaire' que, por definición, no será reemplazado cuando termine su 'stage' (mayo 2005).

En 2002, se puso en marcha una coordinación (foro) entre los actores de la cooperación belga, lo que permite intercambiar informaciones y análisis, y buscar complementariedades entre las cooperaciones directa e indirecta, así como entre las ONGs belgas. Desde entonces, las ONGs que participan en este foro intervienen en la selección de becas locales, selección de las micro intervenciones (MIP), atribución de los fondos de financiamiento directo a las ONGs locales, la redacción de la nota estratégica, así como en diversos grupos de trabajo.

En contraste con la situación en el período anterior al 2000, en este periodo se nota una participación activa de la cooperación belga en los espacios de coordinación entre el gobierno y los donantes (aplicando el Comprehensive Development Framework – CDF) y entre donantes (mesas de donantes); la búsqueda de una dinámica regional con las oficinas de Quito

[24] El Agregado de cooperación reemplazaba el Embajador.

[25] Desde la desaparición de las secciones de cooperación o más bien su integración a la estructura diplomática de las Embajadas, nos referiremos al despacho de los 'Agregados' ("bureau des Attachés") para designar el personal que trabaja para la cooperación en la Embajada de Bélgica.

y Lima[26]; y un mayor interés por la utilización de "nuevos" instrumentos de cooperación como son la ayuda sectorial, ayuda presupuestaria, Basket Funding o SWAps.

1.1.3.4 La aplicación de los acuerdos de la Comisión Mixta del 2000

La aplicación de los acuerdos de la Comisión Mixta del 2000 (nuevos programas) sufrió atrasos considerables, en parte por un intento de aplicación al pié de la letra de los principios participativos previstos en el PRIMA, en ámbitos de pobreza y de niveles educativos bajos como son las provincias de Oropeza y Chayanta, y aún El Alto. En consecuencia, los procesos de identificación demoraron mucho tiempo y, a veces, los documentos presentados fueron técnicamente deficientes, pese a su carácter participativo. Así, una misión de la DGCD de marzo 2003 constató que de las 10 intervenciones potenciales derivadas de la cuarta Comisión Mixta del 2000 o de decisiones posteriores, una sola había concluido la etapa de formulación (la participación en un Basket Funding de la Defensoría del Pueblo, identificación realizada antes del 2000 y formulada pocas semanas después).

El informe de dicha misión, así como el informe posterior del Agregado en La Paz, señalan una serie de factores explicativos de estos retrasos, incluyendo las demoras inevitables de los procesos participativos y la debilidad de las instituciones bolivianas de contraparte. Recién a mediados del 2005, cinco proyectos adicionales estarán finalmente en la fase de formulación. De los tres proyectos más atrasados, el programa forestal del Chapare (originado en la visita de Moreels en 1996) y Chayanta agropecuario están siendo o serán formulados en la primera mitad del 2005, mientras que para el proyecto de desarrollo rural de Oropeza, se espera concluir la fase de identificación con la firma del convenio específico en mayo del 2005, vale decir cinco años después de que se decidió la cooperación a la Provincia Oropeza y alrededor de tres años después que se decidió el estudio de pre-factibilidad.

Habría que agregar a esto que parte de los retrasos observados están relacionados con los altibajos en las relaciones entre el despacho de los Agregados en La Paz y la Administración en Bruselas (Dirección de la Cooperación Bilateral Directa – D1), principalmente por discrepancias sobre los roles respectivos del Agregado de un lado y del desk América Latina por el otro. Estas discrepancias derivaron inclusive en conflictos personales que frenaron aún más los procesos de preparación de las intervenciones de la cooperación belga, pues en algunos casos provocaron bloqueos o interminables idas y vueltas entre Bruselas y el despacho de los Agregados en La Paz. Actualmente, las relaciones entre este despacho y la sede en Bruselas son fluidas.

Mención aparte merece el pedido del Gobierno boliviano en febrero del 2003, después de los enfrentamientos en La Paz, de una ayuda presupuestaria urgente para contribuir a pagar a funcionarios públicos. El Secretario de Estado de la Cooperación belga acordó rápidamente una ayuda de Euro2.5m. para este fin, en concreto, pagar el incremento establecido en el Presupuesto de 4% del sueldo del personal de los sectores salud y educación durante un poco más de 2 meses (¡!). Por diversas razones la aprobación final de la intervención demoró hasta fines del 2003. Este apoyo constituyó el primer caso de ayuda presupuestaria directa en la cooperación entre Bélgica y Bolivia.

[26] En julio del 02 la Embajada en La Paz organizó la reunión regional de la cooperación belga.

1.2 Análisis Retrospectivo de la Cooperación Indirecta

El propósito de la presente sección es establecer algunas características básicas de la cooperación indirecta en Bolivia entre 1992 y el año 2004, las mismas que son desarrolladas de manera más detallada en el capitulo 5.
Las ONG belgas tienen una presencia de larga data en Bolivia, en algunos casos esta se remonta a más de 25 años. Entre las más activas y de mayor volumen de actividades se podría mencionar a: FOS, Freres des Hommes, SOS Faim, Broedelijk Delen o Louvain Développement. El inicio de las actividades de algunas de ellas se remonta a principios de la década de los 80, por ejemplo:

- Sos Faim, trabaja desde el año 1983 apoyando proyectos en Vallegrande, convirtiéndose en antena local a partir de 1995
- FDH, inicia sus actividades el año 1980, con un proyecto de ejecución directa en el sur de Potosí y luego amplia su trabajo a zonas de Cochabamba y La Paz
- FOS, inicia sus actividades el año 1980 en Toledo, Oruro.

En los años 80 las ONG estaban concentradas en su gran mayoría en el territorio andino (altiplano y, en menor grado, valles) y sus prioridades incluían la formación política y sindical, el desarrollo rural y el desarrollo de pequeña infraestructura rural. Las prioridades más actuales de las ONG belgas están orientadas al apoyo a las denominadas organizaciones económicas campesinas (OECA), tal el caso de FDH, FOS y SOS Faim.

1.2.1 Cambios en la cobertura geográfica

En el período considerado (1992 – 2004) las ONG belgas realizan modificaciones y ampliaciones importantes en sus coberturas geográficas, no solamente dentro de su ámbito tradicional, el andino, sino también orientándose hacia las zonas orientales de Bolivia. Esta expansión se explica, por un lado, por el interés (más reciente) de apoyar a los pueblos indígenas del oriente y, por otro lado, por la creación de organizaciones económicas campesinas (OECAs) en prácticamente todo el territorio nacional. Algunos ejemplos incluyen a SOS Faim que inició trabajo de apoyo a los pueblos guarayos de Santa Cruz y el apoyo de FOS al pueblo guaraní en el Chaco. En el caso de Louvain Dévelopment, si bien su trabajo se realiza principalmente en el Altiplano, se ha optado por trabajar en regiones de integración étnica, es decir, donde algunos grupos culturales están presentes en diferentes países, por ejemplo: la región aymara en Bolivia y Perú.

1.2.2 Cambios de énfasis en sus objetivos y prioridades

En este período, caracterizado por grandes cambios en el contexto nacional y de la emergencia de nuevos movimientos sociales, los cambios de objetivos y prioridades han sido una preocupación permanente de las ONG belgas. Los temas más importantes desarrollados fueron:

- Profundización del trabajo con las organizaciones económicas campesinas y sindicato campesino, donde las OECAs se han convertido en una nueva prioridad para muchas de las ONG belgas
- Apoyo al proceso de saneamiento de tierras, las organizaciones territoriales y las nuevas políticas agrarias
- Apoyo a la emergencia de un nuevo actor: el sector obrero cooperativo demandante de apoyo técnico y organizativo

- Apoyo al diseño de políticas y programas de salud desde un enfoque regional
- Reorientación y fortalecimiento del tema de las micro finanzas (con las ONGs financieras y con fondos de crédito)
- Desarrollo de programas bajo la modalidad de capital de riesgo en el ámbito rural
- Últimamente, apoyo en la información y capacitación de temas vinculados con la Asamblea Constituyente

1.2.3 Cambios en sus metodologías de trabajo: asistencia técnica, asistencia financiera y ejecución directa (incluyendo voluntarios)

Entre 1992 al 2004, también es posible visualizar cambios importantes en la manera de trabajar de las ONG belgas, los que se podrían sintetizar de la siguiente manera:

- Se han profundizado metodologías de análisis de contexto nacional y local, como condición para redefinir las líneas de trabajo (por ejemplo, SOS Faim).
- El apoyo y el seguimiento a la contraparte es pensado más en términos estratégicos y no solamente operativos.(FOS, entre otros).
- Se trata de articular las propuestas a nivel latinoamericano y aprovechar diversas experiencias (SOS Faim).
- Se busca desarrollar instrumentos nuevos: planificación estratégica, simulación estratégica, líneas de base.
- Desarrollo de nuevas metodologías de selección de beneficiarios con base en equidad y autonomía.
- Se ha desarrollado instrumentos de seguimiento técnico y financiero, en otras palabras se incorpora más rigor en el trabajo
- Varias ONG belgas han disminuido la presencia de cooperantes belgas en sus proyectos, buscando desarrollar más bien las capacidades locales

Existe la opinión que, en este período, las diferencias mayores no están tanto en los objetivos de la cooperación, sino en las metodologías (seguimiento y acompañamiento), la que, al parecer responde, a exigencias de la DGCD, por ejemplo, convenios de ejecución de proyectos: desembolsos, rendición de cuentas, cumplimiento de normas.

1.2.4 Cambios en las relaciones con las ONG del norte y con y entre las ONG locales

En este período, algunas las ONG belgas han decidido el establecimiento de “antenas”, tal el caso de SOS Faim que en 1995 optó por dicha figura en Bolivia. Otras, en cambio, mantienen sus “tradicionales representaciones”. La relación de las “antenas” con la sede en el norte es de una autonomía relativa y los sistema de seguimiento y monitoreo de la sede a lo local no ha experimentado cambios substanciales. De todas maneras, la política general es avanzar hacia modelos de mayor descentralización. Dado que la política institucional belga exigirá un mayor control, cada vez son mayores los intercambios para elaborar la estrategia país, aunque también se ha incrementado el margen de decisión local. Esto permite garantizar una lectura del contexto. Hay exigencias crecientes ligadas al volumen de las acciones (el crecimiento). Lo que si ha cambiado en algunos casos son las misiones de la sede, que ahora se llevan a cabo hasta dos veces al año y una misión de apoyo para rendir cuentas a los cofinanciadores (caso SOS Faim).

A nivel nacional se ha fortalecido el foro de actores belgas que tiene como propósito analizar y discutir temas de coherencia en la cooperación belga general., como se podrá ver en detalle en la sección 4.1.

Algunas ONG belgas tienen una relación directa con los movimientos sociales y otras tienen relación con los actores económicos. En todo caso, la realización de planes quinquenales permite espacios de reflexión y de discusión. Complementariamente, cada una de las ONG belgas ha establecido encuentros con sus contrapartes donde se analizan y discuten temas que hace a la problemática del desarrollo.

1.3 La Cooperación en Cifras[27]

Como se puede apreciar en el cuadro 5, Bélgica es un donante relativamente pequeño en el escenario boliviano: la ayuda belga de gobierno a gobierno[28] representa menos del 1% de la ayuda pública internacional recibida por Bolivia entre 1992 y 2003, y menos del 2% de la ayuda de origen bilateral recibida. Desde luego la importancia de la cooperación belga, para Bolivia, no radica en los montos recibidos[29].

Cuadro 5: Bolivia: Desembolsos Históricos de al Cooperación Internacional-en miles de dólares

PAÍS / ORGANIZACIÓN	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	TOTAL DESEMBOLSO	ESTRUCT. PROCENT.
MULTILATERALES	***289.811***	***282.152***	***344.524***	***421.682***	***319.420***	***396.836***	***304.002***	***274.202***	***320.232***	***307.061***	***460.273***	***689.041***	***4.409.236***	***57%***
Cooperación Andina de Fomento	12.712	27.614	58.510	97.287	36.868	74.925	32.966	64.539	84.244	52.166	204.922	240.051	986.804	13%
Banco Interamericano de Desarrollo	166.978	124.368	143.107	140.780	119.819	121.881	124.930	82.685	127.952	91.977	100.100	204.736	1.549.313	20%
Grupo Banque Mondiale	54.631	65.924	79.632	112.413	100.056	135.928	91.830	82.127	60.661	101.118	103.133	143.965	1.131.418	15%
Unión Europea	8.279	11.593	13.559	13.996	21.564	25.895	17.723	10.274	10.926	18.836	21.901	66.841	241.387	3%
Organización de las Naciones Unidas	34.786	35.471	32.261	31.945	24.631	24.205	24.714	24.595	26.303	21.433	22.996	22.536	325.876	4%
Otros Multilaterales	12.425	17.182	17.455	25.261	16.482	14.002	11.839	9.982	10.146	21.531	7.221	10.912	174.438	2%
BILATERALES	***400.777***	***358.211***	***277.024***	***311.973***	***312.780***	***238.836***	***261.194***	***221.061***	***225.949***	***235.061***	***257.382***	***255.153***	***3.355.401***	***43%***
Japón	43.825	29.503	50.222	83.685	46.031	48.018	17.073	42.149	33.836	43.501	31.246	12.370	481.459	6%
Estados Unidos	144.175	101.066	81.974	64.503	70.909	71.943	63.874	35.185	61.376	38.937	50.605	88.407	872.954	11%
Alemania	49.523	52.837	46.391	42.443	54.214	24.288	43.590	43.055	37.745	33.891	44.677	29.221	501.875	6%
España	43.240	47.379	18.657	3.694	26.508	4.814	39.600	8.089	16.906	9.181	13.455	16.045	247.568	3%
Holanda	18.004	29.982	25.027	49.341	44.047	41.892	35.898	23.056	25.097	32.448	31.600	34.148	390.540	5%
Bélgica	14.050	2.315	2.663	9.021	1.894	3.270	2.052	5.196	4.666	6.575	2.916	2.377	56.995	1%
Otros Bilaterales	87.960	95.129	52.090	59.286	69.177	44.611	59.107	64.331	46.323	70.528	82.883	72.585	804.010	10%
Tot. General	***690.588***	***640.363***	***621.548***	***733.655***	***632.200***	***635.672***	***565.196***	***495.263***	***546.181***	***542.122***	***717.655***	***944.194***	***7.764.637***	***100%***

Fuente: Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo-Ministerio de Hacienda

[27] Reproducimos en anexos los cuadros estadísticos de la ayuda pública al desarrollo de Bolivia que provienen del servicio estadístico de la DGCD. Los cálculos en valores constantes son nuestros y se basan sobre el índice de precios a los consumidores publicado por el Banco Nacional de Bélgica (BNB).

[28] Incluye la ayuda bilateral directa, más los apoyos a la balanza de pagos, más la ayuda presupuestaria, es decir los flujos netos proveniente de la cooperación oficial belga, que ingresaron a Bolivia. Excluye la cooperación indirecta.

[29] Sin embargo la ayuda belga de gobierno a gobierno contabilizada en el cuadro 5 representa solamente el 20% de la ayuda pública belga a Bolivia de 1992 a 2003 (véase cuadro 7).

Por otro lado, Bolivia es bastante más importante para la cooperación belga. En efecto concentraba el 5% de los desembolsos de la ayuda belga bilateral pública al desarrollo en el período 1998-99, y desde 1991 siempre ha estado dentro de los 10 primeros paises beneficiarios de la ayuda belga, tal como se aprecia en el cuadro siguiente:

Cuadro 6: Importancia relativa de Bolivia en la Ayuda Pública al Desarrollo de Bélgica

Período	Importancia relativa de la ayuda pública a Bolivia
1991-92	10mo. lugar
1998-99	5to.
2001-02	7to.
2003-04	8vo.

Entre 1992 y 2003, vale decir en 12 años, la ayuda pública total de Bélgica a Bolivia, incluyendo los alivios de deuda y las otras formas de cooperación financiera, alcanzó un total de Euro221,1 m., ó Euro18,4m. por año en promedio. El rubro más importante de esta ayuda fue el alivio de deuda que en total sumó Euro126,8 m., es decir 57% del total. Una de las características de estas operaciones es que se concentran sobre algunos años y que en el caso de Bolivia, no se repetirán más, ya que las últimas deudas con Bélgica fueron condonadas en el 2002. A su vez, la mayor parte de los alivios no fueron financiados a partir del presupuesto de la DGCD[30], sino más bien de los del 'Office National du Ducroire' (OND) o del Ministerio de Finanzas.

El financiamiento proveniente de la DGCD[31] en este período alcanza a casi Euro124 m., es decir Euro 18,4 | m. al año en promedio, que se descompone de la manera siguiente:

Cuadro 7: Ayuda Pública belga a Bolivia, 1992-2003

	En millones de EUROS	%
Ayuda pública belga total	**221,1**	**100**
Alivio de deuda OND y SPF Finanzas	97,2	44
Total ayuda DGCD	123,9	56
Total ayuda DGCD	**123,9**	**100**
Alivio de deuda	29,4	24
Apoyo a la balanza de pagos y ayuda presupuestaria	10,2	8
Bi-multi y gastos administrativos	5,7	5
Bilateral directo	33,2	27
Bilateral indirecto	45,4	37

Fuente: DGCD, Servicio Estadístico.

Acá notamos que el rubro más importante se asigna a la cooperación bilateral indirecta, es decir mediante ONG, universidades o centros especializados, y últimamente BIO, el organismo público de préstamos para el desarrollo. Esta cooperación concentra más de la tercera parte del financiamiento proveniente de la DGCD. La cooperación bilateral directa sigue en importancia, con algo más de un cuarto del total del financiamiento de la DGCD en

[30] Antes del 96 una condonación de deuda se hacía por una simple escritura contable en la cuenta del Servicio Público Federal de Finanzas ('SPF des Finances'). Desde el tratado de Maastricht (1996), en el marco de la armonización de las cuentas estatales, las deudas condonadas deben ser compensadas. Esta compensación fue primero inscrita en las cuentas del SPF de Finanzas. Desde el 2002, todos los gastos del Estado que tienen algo que ver con la cooperación al desarrollo, incluyendo las condonaciones de deudas, están inscritas en el presupuesto de la cooperación, según el principio de la línea presupuestaria horizontal.

[31] Es decir la ayuda financiada a partir del presupuesto de la DGCD.

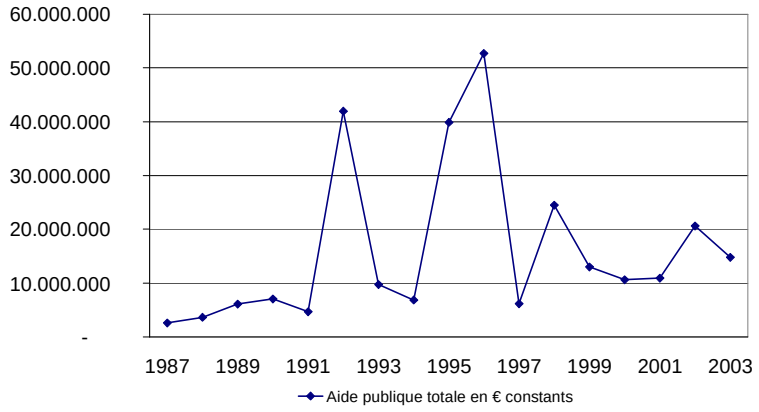
el período estudiado, aunque concentra la mayor parte de los esfuerzos de personal de la cooperación belga.

A pesar de su importancia, los alivios de deuda financiados por la DGCD (una cuarta parte del total), escapan en buena parte a las decisiones de la institución[32]. Gran parte de los casi Euro30 m. de alivio de deuda, alimentaron fondos de contravalor. Si bien los alivios de deuda han tenido una importancia histórica y práctica considerable, como instrumento de cooperación dejaron de existir con la extinción de las deudas bolivianas y es muy probable que Bélgica no vuelva a garantizar préstamos a Bolivia en un plazo previsible.

Finalmente, los apoyos a la balanza de pagos y la ayuda presupuestaria (Euro2,5 m. en el 2003) representan menos de la décima parte del financiamiento de la DGCD en el período analizado.

El gráfico siguiente muestra la evolución de la ayuda pública total de Bélgica a Bolivia desde 1987 a 2004.

Gráfico 6: Ayuda pública de Bélgica a Bolivia-en Euro Constantes de 2004

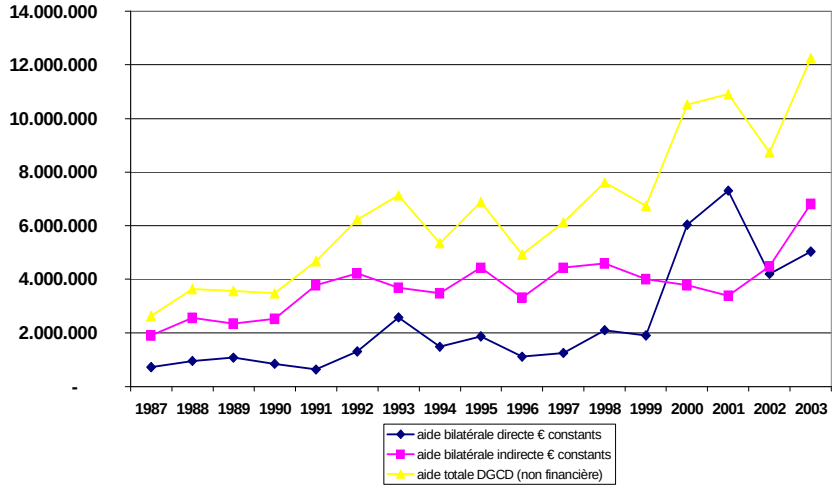


Fuente: DGCD, Servicio Estadístico.

La evolución de la ayuda total parece errática debido a la concentración de la ayuda financiera en algunos años: 1992, 1995 y 1996, y luego en menor medida 1998 y 2002. La ayuda directa e indirecta tiene un comportamiento un poco más estable, aunque no exento de fluctuaciones fuertes, como se lo puede apreciar en el cuadro siguiente:

[32] Una convención de enero de 1991 reparte las condonaciones de deudas entre el SPF de Finanzas, el OND y la Cooperación (AGCD y luego DGCD), y prevé que ésta participaría en el saneamiento de la OND que estaba prácticamente en quiebra, hasta por un monto de 550 m. BEF/año. Una revisión de esta convención en febrero de 1998, establece que en caso de alivios multilaterales de deudas, la AGCD asumiría el 50% del valor actualizado neto de la condonación de deuda.

Gráfico 7: Cooperación con Bolivia: Financiamiento DGCD (no financiero)-en Euro constantes de 2004



Fuente: DGCD, Servicio Estadístico.

Desde 1987 al 2003 (en 17 años), los desembolsos de la cooperación no financiera en Bolivia (línea amarilla) se multiplican por 6 en Euro constantes, aunque de manera bastante desigual: un crecimiento sostenido y regular de 1987 a 1993, fuertes altibajos de 1993 a 1999, e incrementos espectaculares del 2000 al 2003. En 17 años los desembolsos anuales pasan de Euro2,6 m. a Euro12,3 m. con una tasa promedio de crecimiento anual del 10,1%.

La cooperación indirecta fue relativamente estable en esos 17 años, salvo en el 2003 en que la creación de BIO incrementó los desembolsos en Euro3 m. Notamos también que la cooperación indirecta fue siempre más importante – en términos financieros – que la cooperación directa, salvo en los años 2000 y 2001. Sin embargo, el crecimiento promedio anual de la cooperación indirecta fue del 8,3% en términos reales, mientras que el de la cooperación directa fue del 12,8% anual en el periodo.

La cooperación directa muestra un crecimiento muy moderado hasta el 2000, en que los desembolsos se multiplican por tres debido a la puesta en marcha de proyectos como PRODISA, proyectos en salud (SILOS, CUMETROP, PSRIS y CENETROP) y en PROMIC. En el 2001 y por primera vez en la historia de la cooperación bilateral belga con Bolivia, se logra desembolsar casi lo que la DGCD había ofrecido en una Comisión Mixta (Euro6,9 m. gastados contra Euro7,4 m. ofrecidos).

El financiamiento de la cooperación indirecta se descompone como sigue:

Cuadro 8: Financiamiento de la cooperación indirecta con Bolivia 1992-2003

	En millones de EURO	%
Total cooperación indirecta	45.4	100
ONGs	31.9	70
APEFE	1.6	3
Instituciones científicas	0,6	1
CIUF	2.8	6
VLIR	5.3	12
Otros (BIO)	3.2	7

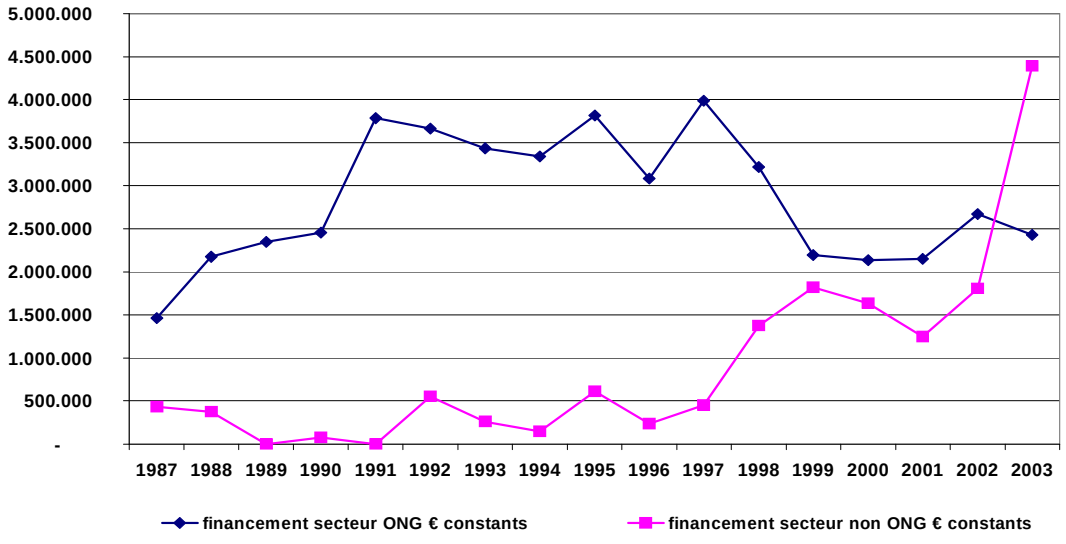
Fuente: DGCD, Servicio Estadístico.

Las ONG representan, de lejos, el sector más importante de la cooperación indirecta (ya eran el sector más importante de la cooperación total financiada por la DGCD – véase cuadro No.1), con el 70% del financiamiento de 1992 al 2003. Las universidades flamencas (VLIR) y francófonas (CIUF) contribuyeron el 18% y el resto se repartieron entre la APEFE, las Instituciones Científicas (IMTA) y el BIO.

El grafico siguiente muestra la evolución del financiamiento real (a precios constantes) de la cooperación indirecta de 1987 hasta el 2003. Vemos que el sector de las ONGs muestra tres períodos bien marcados: un fuerte crecimiento de 1987 a 1991; un estancamiento de 1992 a 1997; una tendencia hacia una disminución del financiamiento desde 1997 hasta la fecha. Aunque esta última tendencia coincida con la aplicación de la reforma de la cooperación indirecta, es poco probable que lo segundo explique lo primero. Los financiamientos DGCD a las ONG belgas en Bolivia, en términos reales aumentaron a una tasa promedio del 3,2% entre 1987 y 2003.

Finalmente, notamos que desde el punto de vista boliviano, lo relevante es el valor en dólares americanos de los financiamientos recibidos. Aquí también hubo tres períodos distintos: de 1989 a 1995, el $US pierde el 27% de su valor con respeto al Euro, pasando de 1 Euro a 0,73 Euro; luego sube hasta 1,12 Euro en el 2001 (un incremento del 53%); finalmente baja de nuevo a 0,68 Euro en el 2004 (una reducción del 39%). Sobre un período muy largo, estas fluctuaciones se compensan aproximadamente y por ello, no incluimos los valores en US$ de los financiamientos de la ayuda pública belga al desarrollo en los cuadros estadísticos que vienen en anexos a este informe. Sin embargo, existen diferencias marcadas, de un año al otro, entre el poder adquisitivo de lo desembolsado y el poder adquisitivo recibido por las instituciones bolivianas. Cuanto más bajo el dólar, más alto el poder adquisitivo de estas instituciones.

Gráfico 8: Cooperación indirecta: Financiamiento sectores ONG y no ONG-en EURO constantes de 2004



Fuente: DGCD, Servicio Estadístico.

CAPITULO II: LA COOPERACION DIRECTA - DESCRIPCIÓN

2.1 La estructura de la cooperación belga con Bolivia

2.1.1 La DGCD en Bruselas

La DGCD define las cuestiones de estrategias, políticas y opciones fundamentales de desarrollo. Las dos oficinas que tienen directamente que ver con la elaboración, el seguimiento y el control de la cooperación bilateral directa con Bolivia son: (i) la Dirección de los Programas Gubernamentales - D1 - y (ii) el Servicio de Apoyo a las Políticas – D 0.1-. La primera incluye el Servicio América Latina (D1.2) que cuenta con tres personas, una de las cuales se ocupa exclusivamente de Bolivia y depende directamente de la Directora de D1. Las responsabilidades principales de esta Dirección[33] son asegurar la preparación, apoyo y seguimiento de las políticas y de los programas gubernamentales de cooperación al desarrollo. Estas tareas están estrechamente ligadas a aquellas de los Agregados de cooperación en el terreno y de la CTB que ejecuta la cooperación bilateral. Más precisamente, las responsabilidades de D1 son:

- preparación, con los Agregados, de los documentos necesarios a la toma de decisión de las autoridades políticas belgas
- armonización, en el plano normativo, de métodos y procedimientos de la cooperación de Estado a Estado, que es preparada y ejecutada por los Agregados en el terreno
- seguimiento del presupuesto de la cooperación gubernamental
- preparación con los Agregados de las reuniones de evaluación y seguimiento de los programas de cooperación y de las Comisiones Mixtas
- intercambio de información y colaboración con otros servicios del Servicio Público Federal belga y con otras entidades belgas e internacionales
- coordinación de las relaciones con la CTB

En general, la Dirección de los Programas Gubernamentales sirve de nexo entre aquellos que preparan las decisiones en el terreno (el despacho de los Agregados) y aquellos que toman las decisiones (autoridades financieras y políticas).

El Servicio de Apoyo a las Políticas (D 0.1) está compuesto por una docena de expertos sectoriales o temáticos (economía, ecología, educación, salud, gobernabilidad y género) que tienen un papel esencialmente consultivo, salvo cuando participan en los 'comités de lectura', donde emiten opinión sobre los documentos de identificación de las intervenciones de la cooperación. Sus principales objetivos son los siguientes:

- velar por el valor agregado de la cooperación belga en políticas sectoriales y temáticas, mediante el dialogo político con los "partenaires", para luchar contra la pobreza
- opinar sobre los proyectos bilaterales de cooperación en sus fases de identificación y formulación y sobre los problemas de desarrollo objeto de discusiones internacionales
- Velar por que la cooperación belga sea más eficaz mediante la armonización y el alineamiento de la ayuda sobre las estructuras de gestión y las políticas de desarrollo de los países beneficiarios

[33] Según un folleto «Guide du SPF Affaires étrangères – compétences et tâches de l'administration centrale ».

- Velar por la coherencia de las políticas belgas con las necesidades de desarrollo sostenible de los paises del tercer mundo.

Mención aparte merece el Servicio de Evaluación Interna de la DGCD, de reciente creación, que puede y debería jugar un rol importante en la cooperación belga, desarrollando mecanismos de control de calidad de las intervenciones, incentivando la muy necesaria capitalización de experiencias pasadas o sistematizando aquellas más relevantes de otras cooperaciones, en áreas de interés específicas.

2.1.2 La "Célula Estratégica" del Ministerio de Cooperación

El Ministro o Secretario de Estado, aconsejado por su gabinete ("Célula Estratégica"), determina la política y las grandes orientaciones de la cooperación al desarrollo, representa a Bélgica en foros internacionales, firma los acuerdos de las Comisiones Mixtas, así como los convenios específicos que resultan de las identificaciones de las intervenciones[34] y todos los otros documentos oficiales que conciernen la cooperación. Su papel es teoricamente muy importante y, efectivamente, como vimos en el capítulo 1, las orientaciones de la cooperación belga pueden variar mucho de una Comisión Mixta a la otra, es decir de un Ministro al otro. Este punto será discutido más ampliamente en las conclusiones.

2.1.3 El "Inspector de Finanzas"

Según la ley de finanzas del Estado belga, ningún gasto de más de Euro31.000 puede realizarse sin el visto bueno de un "Inspector de Finanzas", cuya función es velar por el buen uso del dinero público. El Inspector es la pieza clave en el sistema de control "ex ante" de la administración, pues es el encargado de evaluar las intenciones de gasto (no así los resultados obtenidos). Interviene en dos momentos clave del ciclo del proyecto: antes de la firma del Convenio Específico, aprueba el compromiso de gasto (el presupuesto global de la intervención), así como el presupuesto de la fase de formulación; luego aprueba el Documento Técnico Financiero (DTF) que resume el informe de formulación, así como la Convención de Ejecución[35] que confía la realización de la intervención a la CTB.

Al igual que en el caso de la "Célula Estratégica", su poder radica en parte en que la administración dudará en presentar proyectos, que corren el riesgo de ser rechazados por el Inspector.

2.1.4 El Despacho de los Agregados en La Paz

Actualmente (mayo 2005) la Embajada cuenta en su servicio de cooperación internacional (el despacho de los Agregados) con un equipo consistente en un Agregado y una profesional encargada de las Micro intervenciones y de las becas[36]. El equipo del Servicio de Cooperación cumple un papel esencial en la elaboración de la Nota Estratégica País y propone el Programa Indicativo de Cooperación (PIC). Normalmente, asume un claro liderazgo en estos dos temas, aún si las Notas Estratégicas y los PICs son finalmente aprobados o desaprobados por el Ministro. Juega un papel activo en casi todas las etapas del ciclo de identificación de las intervenciones, sólo o dentro del Comité Operativo ('Comité de Partenarios') – véase 2.2. - ,

[34] Ninguna intervención de la cooperación belga puede ejecutarse sin la aprobación formal del Ministro o Secretario de Estado que tiene la cooperación al desarrollo en sus atribuciones.
[35] En francés "Convention de mise en oeuvre » (CMO).
[36] Este equipo debería ser reforzado en breve con el concurso de al menos un profesional boliviano más.

pero también interviene en las etapas claves de la formulación y de la ejecución de las prestaciones, por ejemplo, por la obligación de opinar sobre el informe de formulación[37]; por el papel que cumple en los Comités de Gestión (SMCL), que aprueba el informe de formulación y el DTF, y que dirige la prestación a lo largo de la ejecución; y por la obligación de pedir la puesta en marcha de las prestaciones.

De manera más general, el despacho de los Agregados tiene como función: representar la cooperación belga en Bolivia y frente a los otras fuentes de cooperación; asumir un papel activo y dinámico en la concertación con las autoridades bolivianas para preparar los programas de cooperación; coordinar activamente con las otras fuentes de cooperación; mantener contactos con los grupos beneficiarios en Bolivia; apoyar la identificación de los proyectos y analizar con el gobierno boliviano su pertinencia para el desarrollo; seguir la formulación y la ejecución de los programas con las autoridades bolivianas; aprobar y seguir las micro-intervenciones y las becas; ejecutar la línea de financiamiento directo a las ONGs locales[38]; seguir las actividades de los otros actores de la cooperación belga (ONGs, Universidades, BIO, etc.) en el país.

La Embajada está llamada a cumplir un rol cada vez más importante en el dialogo con las autoridades locales ("dialogo político") y con los donantes presentes en Bolivia. Los objetivos de alineamiento, de armonización y de coordinación hacia los que se dirige la comunidad internacional de donantes, deben necesariamente realizarse a nivel local. Con el aumento de la importancia de los enfoques de ayuda presupuestaria o sectorial, la Embajada cumple un rol creciente en el análisis de las perspectivas económicas, políticas y sociales de Bolivia, así como del riesgo país. Finalmente, aún si no interviene directamente en la cooperación no gubernamental, transmite informaciones de las ONGs a la DGCD y viceversa, e informa el Ministerio sobre los asuntos más específicamente relacionados con la cooperación al desarrollo.

2.1.5 La CTB en Bruselas

La CTB es una institución de ejecución de prestaciones de cooperación. En consecuencia experimenta menos tensiones entre la sede y sus representaciones en los países, que la DGCD y las Embajadas, pues, por definición, todo se ejecuta en el terreno. La oficina central cumple tres funciones principales: (i) juega un rol tradicional de gestión presupuestaria y de recursos humanos; (ii) cumple un rol de seguimiento y de apoyo técnico. Para esto dispone de un experto geográfico para los tres países de América Latina, y pone a disposición de sus representaciones locales un pool de 12 expertos temáticos y sectoriales: género, economía social, medio ambiente (temas transversales), salud, educación, macroeconomía, agricultura y seguridad alimentaria, infraestructura, gobernabilidad (temas sectoriales). Estos expertos pueden cumplir un rol importante en la etapa de formulación de intervenciones, en el seguimiento de prestaciones y en las evaluaciones; (iii) cumple un rol de control de calidad mediante sus expertos sectoriales (revisión de los informes de formulación). Desde hace poco, la CTB dispone también de un servicio de "gestión de la calidad", en el cual una persona se ocupa de "metodología, seguimiento y evaluación".

[37] Aunque la formulación sea de competencia exclusiva de la CTB y que un informe de formulación (o más bien el Documento Técnico Financiero que es su resumen) tenga que ser aprobado por el Comité Operativo.
[38] Esta línea constituye el único tipo de intervención de la cooperación belga en Bolivia directamente ejecutado por el despacho de los Agregados en la Embajada.

2.1.6 La CTB en Bolivia

La oficina de la CTB en La Paz cuenta con un Representante Residente (que cambiará a fines de mayo de 2005) y cuatro profesionales contratados localmente. El perfil del personal está orientado hacia la gestión y la contabilidad, y lo esencial de su trabajo consiste en asegurar el seguimiento administrativo y financiero de los proyectos. La representación de la CTB participa en todos los 'Comités de Dirección' ('Estructuras Mixtas de Concertación Local – SMCL) de las prestaciones y en el Comité Operativo, que es la principal estructura del sistema de cogestión (véase 2.2). La CTB participa también en la mesa de donantes, una instancia de coordinación entre donantes en Bolivia. Cuenta además con tres asistentes técnicos belgas (cooperación bilateral directa) actualmente en Bolivia: uno en PROMIC (Cochabamba) y dos en PRODISA (Portachuelo – SantaCruz)[39].

2.1.7 Las contrapartes bolivianas

Entre 1987 y 1993, la Subsecretaría de Inversión Pública y Cooperación Internacional (SIPCI) del Ministerio de Planeamiento y Coordinación, realizó esfuerzos para dotar de mayor instrumental técnico al Sistema Nacional de Inversión Publica (SNIP) y a la gestión de la cooperación internacional al país, aunque puso menos énfasis en orientar estratégicamente la cooperación internacional. En general, la cooperación internacional tenía en este periodo bastante libertad para elegir el ámbito de sus intervenciones, primaba el enfoque de proyectos, muchas veces con más prioridad a la visibilidad que a la pertinencia. En este marco, no era muy difícil mantener una relación adecuada con dicha institución y la dificultad principal recaía en la preparación oportuna de reportes de ejecución de recursos y de las obras o acciones previstas por parte de la cooperación internacional. En su momento, ante la falta de información oportuna y la lentitud en la ejecución de recursos externos de cooperación, la SIPCI creo una unidad especial de agilización de desembolsos (DIFAD), encargada de identificar y resolver estos problemas.

Con el traspaso de esta responsabilidad al Ministerio de Hacienda y la creación de la Subsecretaria de Inversión Pública y Financiamiento Externo (SIPFE), entre 1993 y 1997 se inicia un proceso en el que el gobierno boliviano intenta asumir un mayor liderazgo y plantear objetivos específicos para la cooperación internacional. En ese periodo el gobierno tenía planes específicos para todos los sectores de la economía y tenía una idea clara del tipo de ayuda que requería de la cooperación internacional. La SIPFE genera un marco normativo alrededor del SNIP, con instrumentos y reglamentos para la gestión de la inversión pública y el financiamiento externo, invitando a la cooperación internacional a adaptarse a las normas nacionales para la gestión de recursos públicos. La SIPFE asumió un rol clave para orientar y relacionar a las instituciones públicas descentralizadas con los recursos externos[40], asegurando previamente que cumplieran con los requisitos de calidad y transparencia que la norma imponía. La estrategia de SIPFE se apoyó en las agencias de cooperación más importantes en montos y más interesadas en esa visión donde el rol del gobierno en la coordinación de la cooperación internacional es central. Estas agencias fueron luego las líderes para que esta estrategia se ampliara a otras agencias, inicialmente menos proclives al cambio de estilo de la gestión de la cooperación internacional. La cooperación belga no estuvo en el primer grupo, ya que la percepción en la época era que no sería fácil hacer cambios en su programa y que además de convencerlos localmente había que pasar por un proceso de decisión que haría todo

[39] Véase también 2.2.1.4 La Unidad de Ejecución

[40] La gestión de la cooperación internacional es una competencia que no fue descentralizada con la Ley de Descentralización Administrativa (1995) y que el gobierno nacional guardó para sí,

demasiado lento. Esta intención del gobierno de coordinar mejor la cooperación y asumir el rol de liderazgo, no fue bien vista por todas las agencias y generó más de un conflicto. Sin embargo, esta estrategia fue compartida por todo el gobierno y las instituciones públicas reconocían ese rol coordinador en la SIPFE (promovida en 1996 a Secretaría de Estado), lo que obligó a esas agencias no cooperativas a plegarse gradualmente a las orientaciones del gobierno y aceptar el marco planteado.

La Ley de Participación Popular (1994) y Ley de Descentralización Administrativa (1995) modifican el ámbito institucional de la inversión pública y el financiamiento externo, incorporando nuevos actores descentralizados, que cuentan con recursos asignados por las mismas leyes, pero que demandan recursos crecientes para inversión y presentan requerimientos de recursos externos. El VIPFE sigue siendo responsable directo del relacionamiento con la cooperación internacional y a través suyo se canalizan los requerimientos de recursos externos, una vez que han pasado los diferentes filtros técnicos que estable la Norma Básica de Inversión Publica (NBSNIP) y sus reglamentos, aprobados en 1996. Estos establecen los procesos a seguir y son el marco en el que se desenvuelven las relaciones con las entidades públicas que desean utilizar recursos públicos para inversión (incluyendo la pre-inversión). La responsabilidad de la ejecución de la inversión pública se ha descentralizado desde 1994. La inversión descentralizada representa en los últimos años en promedio el 65% del total de la inversión pública en el país. Esto implica también que los actores descentralizados sean demandantes crecientes de recursos externos complementarios para la ejecución de sus planes de inversión.

Con el cambio de gobierno en 1997, la SIPFE se transforma en el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE), denominación que sigue vigente hasta ahora. En 1998 el VIPFE propone un documento denominado “Nuevo Marco de Relacionamiento con la Cooperación” donde se plantea una coordinación más activa de la cooperación internacional a partir de la iniciativa del gobierno, propuesta básicamente similar a la que había guiado las acciones del gobierno con la SIPFE. La diferencia radicaba en que en 1998 era el Banco Mundial, con el CDF, el que reconocía la importancia de ese rol más activo para el gobierno del país receptor. Sin embargo, a pesar del marco formalmente planteado, diversas evaluaciones han mostrado que entre 1998 y 2002 las agencias de cooperación internacional han ejercitado una especie de co-gobierno con la oficina de la Vicepresidencia de la República, donde recaía en última instancia la relación política de la cooperación internacional con el gobierno, con el VIPFE como espectador o proveedor de información para los acuerdos que se alcanzaban en esa instancia política, muchas veces al margen de las normas del SNIP. En este periodo, se vuelve a la práctica donde la cooperación internacional decide básicamente el tipo y la ubicación de sus intervenciones y el gobierno de Bolivia, a través de VIPFE, hace el seguimiento de la ejecución de esos recursos, tratando de evitar, en el nivel técnico, la violación de las normas del SNIP, pero sin una actitud proactiva y propositiva hacia la cooperación internacional desde sus responsables. Este marco es nuevamente un espacio adecuado para que la cooperación belga continúe desarrollando sus propios programas e intervenciones, aunque hay que resaltar que hacia el año 2000, el nuevo paradigma del proceso PRSP y la lucha contra la pobreza ya había ganado espacio internacionalmente, por lo que ni la cooperación belga ni el gobierno boliviano podían ignorar este aspecto a la hora de definir su programación plurianual de cooperación.

El VIPFE es entonces el primer responsable de la relación con la cooperación belga en Bolivia, quien negocia por parte del gobierno boliviano los montos y contenidos del Programa Indicativo de Cooperación, quien plantea las prioridades del gobierno boliviano para esta

cooperación y quien tiene la tarea de compatibilizarla con las ideas y áreas de interés prioritarias de la cooperación belga, generalmente en el marco de las comisiones mixtas. El VIPFE es también el encargado de representar a la parte boliviana en los diferentes mecanismos de coordinación y de co-gestión establecidos en los acuerdos bilaterales, así como de dar seguimiento a la ejecución de los programas y proyectos financiados con recursos de la cooperación belga. Esta tarea la realiza fundamentalmente a través de la Dirección de Financiamiento Externo, aunque en ocasiones apela a la Dirección de Inversión Pública para tratar asuntos más específicos relacionados con los sectores o programas de interés belga, si lo considera necesario. Los ministerios sectoriales, los municipios, prefecturas y otras entidades públicas pueden desarrollar relaciones con la cooperación, en el marco de sus responsabilidades específicas, pero cuando se trate de requerir formalmente recursos externos, en este caso de la cooperación belga, deben hacerlo a través del VIPFE, que se encarga de establecer no solamente si cumplen con los requerimientos técnicos establecidos por la normativa nacional para demandar recursos externos, sino también si se enmarcan en los planes nacionales, sectoriales o subnacionales y, por lo tanto, pueden ser priorizados.

2.2 Las relaciones entre los actores y los mecanismos de gestión

2.2.1 El modelo belga de cogestión

Tal como se explicó en el capítulo 1 (retrospectiva de la cooperación belga), el modelo de cogestión propuesto por la delegación belga en la CM de 1992 apuntaba a confiar a la parte boliviana la responsabilidad de la totalidad del ciclo del proyecto, desde la identificación hasta la evaluación y aplicar el principio de corresponsabilidad al seguimiento y control, así como a la definición y aprobación de los programas de cooperación. La propuesta implicaba un cambio radical del enfoque vigente de "*donor oriented*" al de "*country ownership*". Este modelo, innovador para la época, nunca fue realmente aplicado a la cooperación belga en Bolivia. Más bien, se observa un cambio progresivo de un sistema denominado "en régie" (bajo administración directa), en el que Bélgica era responsable de todo el ciclo del proyecto, a un sistema mixto, en el que los principales actores (VIPFE, instituciones locales, CTB y Embajada) son separadamente o en conjunto, responsables de ciertas etapas del ciclo. Así, con el tiempo, se observa una tendencia hacia una mayor responsabilidad de la parte boliviana en las decisiones sobre la cooperación belga, aunque sin llegar aún al modelo propuesto en 1992.

La implementación de los principios de esta cogestión en Bolivia opera actualmente en base a cuatro estructuras y mediante un sistema operativo, el PRIMA. Las cuatro estructuras y el sistema operativo se describen a continuación.

2.2.1.1 Las Comisiones Mixtas

En teoría, una Comisión Mixta es "un espacio de dialogo entre las políticas belgas de cooperación al desarrollo y las políticas del país contraparte", es decir, una reunión de gobierno a gobierno donde cada tres años en principio – y cada cuatro o cinco en realidad – se discuten todas las cuestiones importantes relacionadas con la cooperación y se acuerdan los grandes lineamientos – incluyendo un presupuesto indicativo – de lo que será la cooperación

bilateral directa entre ambos países en los tres o cuatro años siguientes. Las CM se organizan de manera alterna en La Paz y en Bruselas[41].

En cada país de concentración de la ayuda belga al desarrollo, y desde la reforma de 1999, el despacho de los Agregados (anteriormente la Sección de Cooperación) elabora una Nota de Estrategia País, a fin de definir las principales orientaciones estratégicas que serán aplicadas. La nota es actualizada cada cuatro años. Una estrategia tiene como objetivo general examinar cómo la cooperación belga puede contribuir al desarrollo del país. Para esto, toma en cuenta las prioridades nacionales, tal como están definidas por el gobierno del país, la evolución política, social y económica, los grandes principios y objetivos de desarrollo (ej. Metas del Milenio) acordados en foros internacionales y las prioridades de la cooperación belga. En el caso de Bolivia, la última Nota Estratégica es de julio de 2002, aunque el despacho de los Agregados realizó una actualización en 2003.

La cooperación belga propone a la Comisión Mixta (CM) un Programa Indicativo de Cooperación (PIC) que constituye el documento de referencia que será discutido y negociado antes y/o durante la CM. No están absolutamente claros los roles respectivos del despacho de los Agregados, de la Administración (DGCD/D1) y del VIPFE en la elaboración del PIC. En particular, algunos entienden el PIC como la propuesta de la parte belga para negociar la cooperación, mientras otros lo entienden más bien como un documento consensuado entre ambas partes, por lo que el VIPFE debería participar en su elaboración. Dentro de la cooperación belga, los roles respectivos del despacho de los Agregados y de la Administración en Bruselas (D1) son también objeto de interpretaciones distintas. En la realidad, el PIC termina siendo un documento negociado entre tres partes, proceso en el que el punto de vista de una u otra parte predomina, en función de la relación de fuerza del momento. No existen textos referenciales oficiales al respecto.

Hasta ahora, las actas de las CM siempre mencionan, a titulo indicativo, un monto de dinero que la cooperación belga propone aportar anualmente durante los tres o cuatro años posteriores a una CM, en prestaciones bilaterales directas, excluyendo la ayuda financiera, así como la cooperación indirecta. Este presupuesto indicativo o monto referencial siempre es decidido por el Ministro de Cooperación (aconsejado por la administración en Bruselas), en función del conjunto de compromisos financieros de la cooperación belga, así como de las previsiones presupuestarias internas. La tradición establece que lo no gastado en un año se reporta al año siguiente, aunque la cifra mencionada puede constituir solo un monto referencial global. Si no se organiza una nueva CM en el tiempo previsto, el monto referencial financiará los años suplementarios. Así por ejemplo, si en el 2000 se mencionó un monto anual de Euro 7 m. durante 4 años, pero si la CM siguiente se organiza en el 2005 en vez del 2003, el presupuesto techo global será de Euro 28 m. para seis años y no para cuatro. La diferencia entre lo comprometido y lo gastado entre dos CM normalmente no se reporta a la CM siguiente, pero si esta brecha es significativa e indica una falta de capacidad de gasto local, la cooperación belga podría decidir una reducción de sus compromisos indicativos futuros.

2.2.1.2 El Comité Operativo

El Comité Operativo (CO) es la máxima instancia de concertación entre la cooperación belga y el gobierno de Bolivia para la cooperación bilateral directa en su conjunto. Está compuesto

[41] Como veremos más adelante, las otras cooperaciones bilaterales en Bolivia no organizan “Comisiones Mixtas”.

por dos representantes del VIPFE, uno de la CTB y uno de la Embajada de Bélgica. El CO tiene la responsabilidad general de seguir y monitorear los recursos bilaterales. Una de sus atribuciones más importante es seleccionar las prestaciones que serán objeto de un estudio de identificación y de aprobar los informes de identificación. Además, determina la asignación y uso de los Fondos de Contravalor y el Fondo de Estudios, para los cuales cumple la función de un 'Comité de Gestión', pero con poder de decisión descentralizado. El Comité se reune normalmente entre cuatro y seis veces al año[42].

2.2.1.3 Los Comités de Gestión o Estructuras Mixtas de Concertación Local (SMCL)

Un Comité de Gestión es la estructura descentralizada de concertación, que tiene la responsabilidad de seguir y monitorear las fases de formulación, ejecución y evaluación de una prestación financiada por la cooperación. Está compuesto por representantes de la institución que ejecuta la prestación (Institución Ejecutora) y que preside el Comité, por la cooperación belga (Embajada y CTB) y normalmente por las principales instituciones locales involucradas, a fin de hacer participar a los representantes de los beneficiarios en la gestión de la prestación. Notamos que desde la Ley de Descentralización, el VIPFE no participa más en los SMCL, pues siendo un ente normativo debe evitar responsabilidades específicas en la ejecución de las intervenciones, recayendo esta responsabilidad en las instituciones descentralizadas del Estado. En principio, todas las decisiones importantes (aprobación de los planes operativos, de las cuentas, de las evaluaciones, etc.) son tomadas por el Comité de Gestión. Cada intervención belga tiene su propio Comité de Gestión o SMCL que se crea al momento de firmar el Convenio Específico. Desde luego, el Comité de Gestión no tiene ninguna función en la fase de identificación de la prestación y desaparece cuando se termina el proyecto. Notamos que cada proyecto puede además formar instancias especiales o ad hoc de participación, como por ejemplo los Comités Consultivos.

2.2.1.4 La Unidad de Ejecución

La Unidad de Ejecución (UE) es una estructura tipicamente ligada a los proyectos de la cooperación belga que, según el sistema de la cogestión, son dirigidos y administrados por un equipo técnico encabezado por un director nacional y un codirector representante de la CTB. Este codirector podría tener la nacionalidad boliviana o cualquier otra, pero en la tradición de la cooperación belga en Bolivia, será casi siempre belga, confundiendose con los Asistentes Técnicos (AT). A su vez, una UE puede estar inserta o no en una institución local, en función del diseño del proyecto y de la política de la cooperación belga en Bolivia. La Unidad de Ejecución es monitoreada por el Comité de Gestión.

2.2.1.5 El PRIMA ('*Process Integrated Management*')

El sistema operativo y administrativo que relaciona a la vez las diferentes etapas del ciclo de proyecto (identificación, aprobación, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación), así como los actores que participan en cada etapa, debe ser precisado y conocido tanto por los actores belgas como bolivianos. Esto es más importante, cuantas más etapas existen y más actores participan en una prestación. En principio, todos los actores deberían compartir las mismas referencias y las mismas exigencias de calidad.

[42] Las últimas reuniones del CO fueron 30 de junio de 2004, 12 de julio de 2004, 16 de noviembre de 2004, 24 de febrero de 2005, 19 de abril de 2005.

Este sistema operativo fue codificado en la reforma de la cooperación belga de 1999 y lleva el nombre de PRIMA (Process Integrated Management). Es un producto derivado del sistema PIPO y ha sido varias veces modificado entre 1999 y la fecha, en particular en la aplicación del segundo contrato de gestión entre el Estado belga y la CTB (enero del 2004). Brevemente, la aplicación del PRIMA consiste en describir las diferentes etapas del ciclo de proyecto y en repartir las responsabilidades de sus treinta y un etapas principales entre los nueve actores que, desde el punto de vista belga, participan en una intervención. De estos nueve actores, cinco son belgas (Ministro o su gabinete, DGCD Bruselas, CTB Bruselas, Embajada, CTB local), dos son entidades de cogestión (Comité Operativo y Comités de Gestión), dos son bolivianas o mixtas ("autoridades bolivianas" y unidades de ejecución). En realidad, casi siempre son más de nueve actores, pues del lado boliviano al menos dos actores se involucran en cada intervención: el VIPFE y la Institución Ejecutora (ministerio, prefectura, municipio u otro organismo descentralizado del Estado), que, en la tradición de la cooperación belga en Bolivia, suele ser distinta de la Unidad de Ejecución. Es frecuente que tres o más actores bolivianos se encuentren en un Comité de Gestión, por ejemplo, los representantes de la prefectura y de las municipalidades donde se desarrolla la intervención. El PRIMA precisa además que tanto la fase de identificación como la de formulación, serán procesos participativos, es decir procesos donde interviene la población o sus representantes más directos.

2.2.2 La visión de la contraparte boliviana[43]

La experiencia de aplicación del modelo belga de cooperación no se percibe precisamente como exitosa por parte de la contraparte boliviana, que observa una serie de inconvenientes en su aplicación y que han resultado en que los recursos comprometidos en las CM tomen demasiado tiempo en hacerse efectivos y no siempre respondan a las prioridades planteadas por las autoridades bolivianas. Para la contraparte boliviana, la evaluación retrospectiva muestra que, con la aplicación del modelo de cogestión, no hubo mejoras sustanciales en la ejecución de los recursos, ni tampoco en la calidad de los procedimientos de las intervenciones de la cooperación belga en Bolivia. Señalan también que cuando la mayoría de los donantes se orientan hacia un enfoque de trabajo menos intervencionista ("hands off"), la cooperación belga adopta un enfoque que refuerza el rol del donante en la planificación y ejecución de las intervenciones, reduciendo el espacio para el liderazgo de las instituciones nacionales. Algunas de las desventajas específicas del sistema señaladas por el VIPFE incluyen:

- El tiempo excesivo que toman las discusiones y debates para hacer efectivos los recursos, predominando las cuestiones de procedimientos antes que las cuestiones de fondo o de contenido.
- La complejidad de un sistema demasiado centralizado y que transmite muy poca información (ej. sobre los desembolsos realizados). Se menciona que más allá de lo que se discuta o acuerde con la Embajada, siempre llegarán sorpresas desde Bruselas, que, en ocasiones, han echado por la borda el trabajo previo realizado. Queda la impresión que 'Bruselas' respeta poco las decisiones locales y que se requeriría una mayor armonización de criterios dentro de la cooperación belga.
- Un sistema de trabajo poco claro: en principio, la identificación de las posibles intervenciones es responsabilidad de Bolivia. En la práctica, la cooperación belga identifica posibles beneficiarios y genera expectativas que no siempre se pueden

[43] [43] Las opiniones vertidas en esta sección son aquellas del VIPFE. No reflejan necesariamente aquellas del equipo de evaluación.

cumplir. Se han dado casos (ej. Chapare) donde la CTB ha intervenido hasta en la fase de identificación.

- No entiende la justificación de la intervención de la CTB en el proceso de gestión y lo identifica más bien como un costo adicional alto (ej. no está de acuerdo con los costos de las formulaciones pagados a cuenta de los recursos de los proyectos, lo mismo vale para el costo de los cooperantes) y de escaso valor agregado. Además, señala que con el actual sistema, la CTB está más interesada en ejecutar los recursos de los proyectos (es su obligación hacerlo), que en tratar de alinearse o respetar los procedimientos e instituciones nacionales, lo que crea problemas permanentes, ya que en ocasiones inclusive buscan como evitar las normas nacionales. Tal como se estaría aplicando el modelo, la CTB estaría nadando a contracorriente, ya que en lugar de entregar cada vez más responsabilidades al gobierno (incluyendo los gobiernos locales), hace precisamente lo contrario.

Por ello, la contraparte boliviana plantea que el modelo de cogestión belga es obsoleto y que además de crear estructuras paralelas, desincentiva la apropiación ("ownership"), sin llegar a insertarse en las instituciones locales, planteando interrogantes sobre la sostenibilidad futura.

El VIPFE señala también que algunas cooperaciones tienen un claro liderazgo en términos de innovaciones y de entrega de responsabilidades a las instituciones locales y que si bien la cooperación belga no está dentro de este grupo avanzado, se espera que acompañe el movimiento general hacia el alineamiento y la armonización. Más allá de estos problemas operativos identificados en la relación con la cooperación belga, la contraparte boliviana aprecia el nivel de dialogo y colaboración con la Embajada en la gestión de la cooperación belga, y tiene la expectativa que esta buena relación puede incidir en breve en mejoras sustanciales en la eficacia y eficiencia de la cooperación.

2.3 Descripción de las prestaciones: Proyectos y Programas

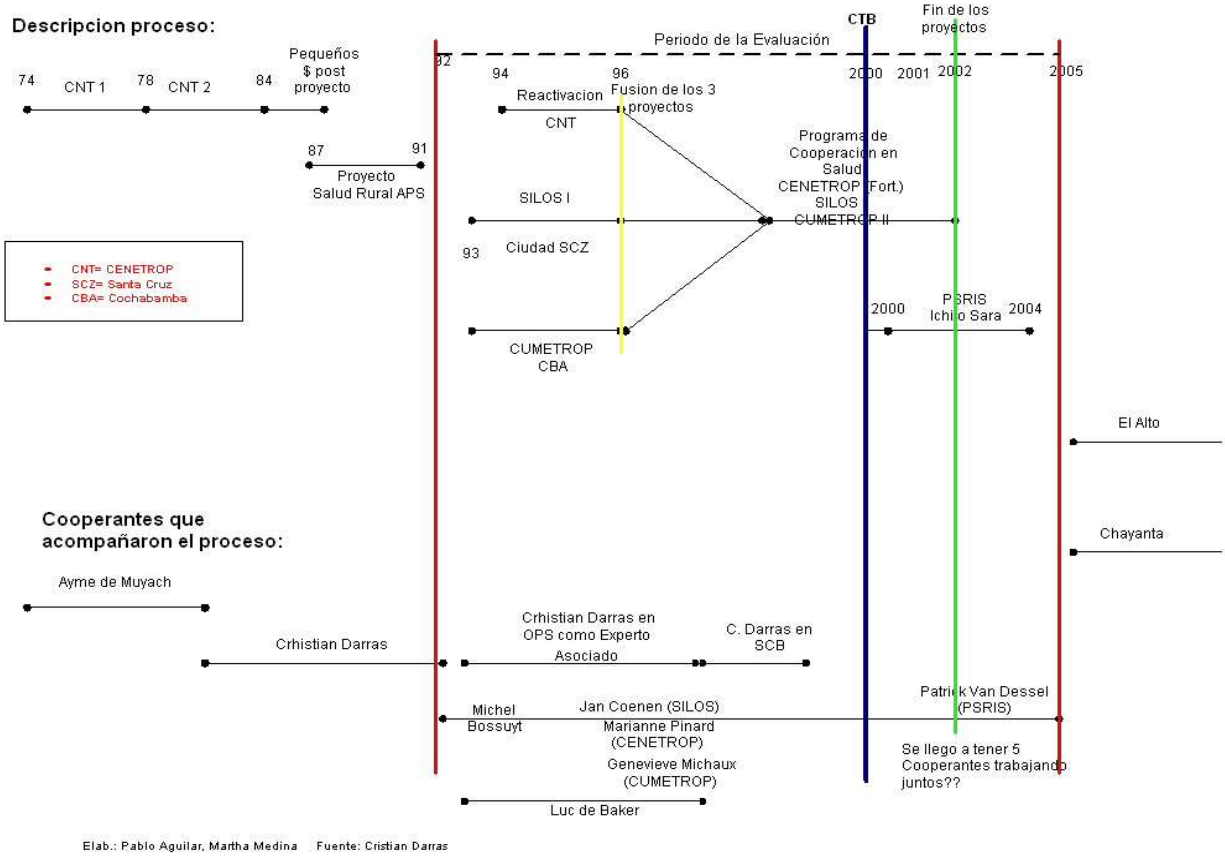
Esta sección presenta de forma escueta lo esencial de los proyectos, lo más importante que se ha aprendido de su análisis y algunas lecciones que puedan ser aplicables de manera general, más allá de un sector o un proyecto. Se pretende ofrecer acá una base de información para la discusión en los capítulos posteriores y en las recomendaciones[44].

2.3.1 Salud

La cooperación belga al sector salud en Bolivia se ha concentrado, en el periodo 1992-2004, en dos grandes áreas de trabajo: a) desarrollo de capacidad de investigación en enfermedades tropicales, y b) desarrollo y fortalecimiento de los sistemas locales de salud. Geográficamente se ha concentrado en los departamentos de Cochabamba y Santa Cruz (con un predominio de acciones en el Departamento de Santa Cruz). Desde el primer proyecto iniciado en 1974, ha tenido cuatro fases distintas, que se describen a continuación.

[44] Cada prestación aquí descrita, ha sido objeto de un informe interno, enviado en la mayoría de los casos a los principales interesados. Estos informes (son 14 en total para la cooperación bilateral directa) constituyen la base de información para los resúmenes presentados, así como para las lecciones que se extraen de ellos.

Gráfico 9: Historia de la Cooperación Belga en Salud-Bolivia



Fuente: Elaboración con base a información de la Cooperación belga.

1974-1984

El primer proyecto de apoyo de la cooperación belga a Bolivia y también al sector salud lo constituye el proyecto para la creación del Centro Nacional de Enfermedades Tropicales CENETROP. Al momento de surgir este proyecto existía una inquietud en el seno de la AGCD en Bélgica por diversificar las áreas geográficas de trabajo (más allá de África Central). Esto coincide con una petición de Bolivia a Bélgica para apoyar el desarrollo de capacidades para el diagnóstico de enfermedades tropicales (inicio de la migración de población del altiplano a Santa Cruz y aparición de enfermedades tropicales) ya que el país no tenía esta capacidad. Se realiza una misión de investigación a Santa Cruz y como resultado de esta misión se aprueba el financiamiento para la creación de CENETROP. El proyecto se ejecutó por un periodo de diez años 1974-1984, seguido de un pequeño financiamiento post-proyecto. En esta primera experiencia, la AGCD entregó la administración del Proyecto al Instituto de Medecina Tropical de Amberes (IMTA). Durante este proyecto se forma mucho personal en Bélgica. En el marco de este proyecto, se inician actividades de prestación de servicios de salud en Valle Grande.

1987-1991

Al concluir el proyecto de CENETROP, la Unidad Sanitaria (hoy SEDES) solicita el financiamiento para el desarrollo de actividades en la zona rural de Santa Cruz, resultando en el apoyo al proyecto de Atención Primaria en Salud (1987 –1991).

El Proyecto de Atención Primaria se ejecuta como un proyecto de la cooperación bilateral. Había un cooperante que trabajaba en la oficina de planificación de lo que hoy se llama SEDES. En esta oportunidad, no existía realmente un proyecto aparte, se negociaba y

ejecutaba el plan de SEDES. No existía una administración separada para el proyecto y el componente técnico era muy importante.

1993-1996

En el periodo 1993 – 1996 la cooperación belga al sector salud apoya la ejecución de tres proyectos: CUMETROP, CENETROP, SILOS. En este periodo se introduce la metodología de planificación PIPO.

El Proyecto de Medicina Tropical y Salud Pública en el Departamento de Cochabamba y en el eje Ichilo-Mamoré (CUMETROP) es una nueva iniciativa en una nueva zona geográfica. Surge a raíz de la creación del Centro de Medicina Tropical en la Universidad Mayor de San Simón, en Cochabamba. En el nacimiento y planificación de este proyecto, tiene mucha importancia el acercamiento de investigadores bolivianos que estudiaron en Bélgica con investigadores belgas. El objetivo específico del proyecto planteaba promover la investigación en Medicina Tropical y Salud Pública ligada a la realidad boliviana, estableciendo una acción conjunta de los centros de investigación y los Centros de Salud. Utilizando la metodología del "Enfoque Vertical" se determinaban temas de investigación en cada uno de los seis ejes del proyecto: Leishmania, Chagas, Nutrición, Salud Pública en la primera fase y se incorporan Tuberculosis y Malaria en la segunda fase. Se conforman grupos de trabajo mixtos Universidad-Servicio Departamental de Salud, que son los ejecutores de los ejes de investigación.

La formación y capacitación de personal era una actividad importante del proyecto. Se utilizaron diversas modalidades de capacitación: talleres, diplomados, pasantías (nacionales e internacionales), maestrías, etc. Otro aspecto importante lo constituyó el equipamiento de los laboratorios de LABIMED y algún equipo a los servicios de salud, principalmente a los servicios de salud del Chapare (laboratorios de primer nivel para Chagas, Malaria y Tuberculosis). El presupuesto total del CUMETROP fue de unos Euro 2,42 m. que se repartieron casi igualmente entre las dos fases del proyecto, la primera de 1993 a 1996, y la segunda de 1996 al 2002.

Los otros dos proyectos son continuidad de intervenciones anteriores. Al concluir el Proyecto de Atención Primaria, las autoridades de salud bolivianas solicitan el apoyo para el financiamiento del Proyecto SILOS que trata de avanzar más allá de la atención primaria y hacer énfasis en el desarrollo, organización y fortalecimiento de los sistemas locales de salud en el Departamento de Santa Cruz.

Los resultados y actividades del proyecto están dirigidos al fortalecimiento de la planificación estratégica, desarrollo de la capacidad de gestión del personal de salud en los diferentes niveles, fortalecimiento de la participación popular y mejoramiento de funcionamiento de los servicios de salud y la calidad de los mismos.
La segunda fase del proyecto adiciona nuevas actividades relacionadas con la conformación de un equipo de apoyo a la dirección municipal de salud y el equipamiento de esta oficina, desarrollar un sistema administrativo-contable de los servicios de salud, compatibilizar los sistemas de información existentes, crear la central municipal de abastecimientos y suministros y asegurar el manejo de stock de insumos médicos en la red de servicios de salud (los que incluye, entre otros, la creación, equipamiento y funcionamiento del banco de sangre). No se conoce el presupuesto de la primera fase del proyecto, de 1993 a 1996. Para la segunda fase, de 1996 a junio del 2002, el presupuesto fue de Euro 815.500.

Al concluir el financiamiento belga en 1987, CENETROP pasó a depender del Ministerio de Salud de Bolivia, sin tener ningún presupuesto para funcionamiento o investigación. Los recursos que generaba a través de la prestación de servicios médicos y de laboratorio, no eran suficientes para continuar desarrollando las capacidades de investigación o capacitación continua del personal. Con el tiempo, se convirtió en un laboratorio clínico de rutina que vendía servicios a población abierta. En 1992 CENETROP se acerca nuevamente a la cooperación belga en busca de asistencia técnica y financiera para que el Centro pueda recuperar la función técnico-científica para la cual fue creado. En 1994, la cooperación belga aprueba un financiamiento modesto por tres años (a manera de test) para la reactivación del Centro. Este periodo de reactivación muestra resultados positivos y se aprueba una segunda fase para lograr el "fortalecimiento" del Centro.

La intervención perseguía un doble objetivo, por un lado lograr un balance entre las actividades de docencia, investigación y prestación de servicios en CENETROP y, por otro lado, lograr que los resultados de las investigaciones realizadas, en temas de enfermedades tropicales e infecciosas, sean aplicados en función del fortalecimiento del sistema nacional de salud. El enfoque principal de las investigaciones era estudiar la problemática señalada por los servicios de salud y proponer mecanismos para la aplicación de los resultados de las mismas. Las líneas de investigación estaban dirigidas hacia enfermedades tropicales e infecciosas: Dengue, Malaria, enfermedad de Chagas, Hepatitis B y C, infecciones intra hospitalarias.

Con el fin de adquirir metodología científica se impulsan actividades encaminadas al fortalecimiento institucional que abarca equipamiento técnico a los laboratorios, introducción de nuevas técnicas de laboratorio, capacitación mediante becas y pasantías y a través de "aprender haciendo". Se trabaja además en el fortalecimiento del manejo administrativo y financiero de CENETROP dotando de equipos de computación e introduciendo el software del Sistema Administrativo Financiero (SIAF).

Paralelamente se trabaja en el establecimiento de contactos con otros institutos de investigación a nivel internacional. Se trabaja con laboratorios de unidades de salud para el establecimiento de la red de laboratorios y también con instituciones de salud de primero y segundo nivel (para la realización de investigaciones operativas sobre enfermedades tropicales, puesta en marcha de mejoras en la atención y control de estas enfermedades y el establecimiento de un sistema de vigilancia epidemiológica). El financiamiento belga de la fase de "reactivación" de CENETROP, de 1994 a 1997, fue de Euro 338 mil y en la fase de "fortalecimiento", de 1996 al 2002, fue de Euro 1,12 m. a los cuales hay que añadir 138 meses-hombre de becas en Bélgica.

En este periodo se mejoran los procedimientos administrativos, hay más control y los procedimientos de ejecución y administración financiera de los proyectos deben ajustarse a las normas y procedimientos de la cooperación belga. En la sección belga de cooperación en La Paz había un experto específico para el sector salud. De acuerdo a los entrevistados, la función de este experto-asesor fue muy valiosa tanto en los aspectos técnicos, como para facilitar y agilizar la comunicación con la AGCD en Bélgica.

A nivel del sector salud en este periodo, la cooperación belga desea tener mayor visibilidad a nivel nacional y pretende influir un poco más la política nacional de salud. Además del experto en salud en la sección de cooperación en La Paz y de los expertos en cada uno de los proyectos, hay un experto asociado belga en la representación de la Organización

Regional/Mundial de Salud (OPS/OMS) en el país (financiado en el marco de la cooperación Bélgica- OPS).

1996-2002

En la Comisión mixta de 1995 se decide una segunda fase para los proyectos mencionados más arriba y se deja abierta la posibilidad de trabajar en nuevas áreas geográficas. En 1996, los tres proyectos en marcha, se integran dentro de lo que se llamó Programa Global de Cooperación en Salud (PCS). La conformación del PCS no fue realmente el apoyo a un "Programa". En la práctica, los proyectos continuaron trabajando de forma independiente, con alguna mejoría en la comunicación e intercambio de experiencias entre los mismos, a través del establecimiento del Comité Nacional de Gestión en Salud (CONALGES) como único Directorio para todos los proyectos. Las reuniones de CONALGES permitieron además una mayor comunicación con las autoridades del nivel central en el Ministerio de Salud.

En el año 2000 se inicia la ejecución del PSRIS. Este proyecto recoge las experiencias del proyecto SILOS y trata de replicarlas y desarrollarlas aún más en un territorio más pequeño, rural y a nivel provincial. Tiene cuatro ejes de trabajo: (i) planeación estratégica que consistió en la elaboración de un Plan Estratégico de Salud (PES) 2000-2004 que sirvió de base para la ejecución y el seguimiento de las actividades de salud por parte de los actores en salud; (ii) fortalecimiento de la gestión de servicios de salud, que de un lado significó fortalecer la gestión compartida involucrando a las autoridades municipales, de la sub-prefectura, representantes comunitarios y de los distritos y redes de salud, y del otro, a nivel de las redes de salud, significó elaborar un diagnóstico estratégico, el cual sirvió de base para planificar acciones de capacitación, compra y distribución de equipo, acciones de extensión de cobertura y racionalización del uso y distribución de los recursos; (iii) mejoramiento de la prestación de servicios de salud que contempló acciones de extensión de cobertura, mejoramiento de la infraestructura y equipo y el establecimiento de un sistema de abastecimiento (SIMEDIS) y promoción de uso racional de medicamentos. Se introdujo la supervisión capacitante como un instrumento para promover la mejora constante en la prestación de servicios; (iv) y fortalecimiento de la participación de la población en la gestión de salud mediante la reactivación y seguimiento al trabajo con la red de promotores de salud. Además pretendía buscar articulación con otras intervenciones de la Cooperación belga en la zona, en particular PRODISA. El presupuesto total del proyecto fue de casi Euro2 m. en un poco más de cuatro años.

Del análisis de los proyectos de salud, se puede deducir lo siguiente[45]:

- Cuanto mayor es el nivel de apropiación y de inserción de los proyectos en la realidad local, mayor es también su posibilidad de impacto y su sostenibilidad, pero mayor también es su dependencia de las condiciones políticas que se imponen de manera exógena, es decir independientemente de las bondades del diseño y de la ejecución de los proyectos. En el caso del sector salud, los cambios de personal por razones políticas a niveles de SEDES o unidades de salud, han afectado la ejecución de los proyectos rompiendo su continuidad, invirtiendo tiempo adicional en sensibilización y explicación del proyecto para lograr coordinación, reprogramación de actividades, repetir capacitaciones, etc.

- La cooperación belga en salud, en 30 años de funcionamiento, ha desarrollado experiencias muy valiosas en la formación de capacidades de investigación en

[45] La base de información para este análisis, lo constituyen los cuatro informes "internos" de los proyectos salud, más el informe resumen.

enfermedades tropicales, en la relación entre investigaciones y desarrollo y en el fortalecimiento de los sistemas locales de salud. Sin embargo el impacto macro de esta cooperación no corresponde a los recursos invertidos, por dos razones principales:

1. La falta de memoria institucional, es decir de sistematización (capitalización) de experiencias y de difusión, impidió una mayor reproducción de esas experiencias a una mayor escala.
2. El énfasis puesto sobre el aspecto "micro" (el proyecto local de salud) condujo a descuidar el nivel "meso", es decir la relación entre el proyecto local y el nivel político o "macro". La presencia de un experto belga en la OPS en La Paz entre 1993 y 1996 fue una respuesta adecuada a este problema, pero constituyó un caso aislado que luego no fue extendido..

- Se observó (por ejemplo en el CENETROP) que la formación, masiva, en salud, de profesionales bolivianos en Bélgica mediante becas de especialización y de larga duración, tiene un impacto directo mucho menor, que asistencias técnicas de alto nivel ofrecidas in situ por expertos conocedores de la realidad local: más vale desplazar los profesores que los alumnos y más vale relacionar la formación con acciones concretas, que limitarlas a las aulas. Formaciones profesionales prácticas en el mismo terreno, permiten una adecuación a la realidad boliviana que no son garantizadas por otro tipo de enseñanzas.

2.3.2 Desarrollo rural integrado

El sector de desarrollo rural integrado está compuesto por dos prestaciones: el PROMIC en la cordillera de Tunari en Cochabamba y PRODISA en las provincias de Ichilo y Sara en Santa Cruz.

PROMIC

El Programa de Manejo Integral de Cuencas (PROMIC) empezó en el 1991, con el apoyo financiero de la cooperación Suiza (COSUDE). Entre 1991 y 1994 se realizó un proyecto piloto de manejo de cuencas en Taquiña, ubicada en el Municipio de Cercado-Cochabamba. En 1995, en base a esta experiencia y siempre con apoyo de la cooperación suiza, se elaboró un Plan Global de Manejo Integral de Cuencas para toda la Cordillera de Tunari, con la identificación de 9 cuencas prioritarias (de las 39 cuencas existentes). A mediados de los 90´s, la cooperación belga acordó trabajar con PROMIC para extender la experiencia de la cuenca Taquiña a otras cuencas prioritarias identificadas, y decidió financiar este programa de bajo la línea estratégica de desarrollo rural, definida durante la comisión mixta de 1995. El costo total de la prestación, iniciada a fines del 99, es de casi Euro7 m. sobre cinco años que se extendieron luego a 10 años con Euro8 m.

El apoyo de Bélgica permitió extender la intervención a 4 cuencas adicionales: Pajcha y Pintu Mayu en el municipio de Cercado y La Llave y Huallaquea en Vinto. En el marco de la estrategia de desarrollo rural integrado, se planificó un proyecto de "acciones complementarias" que fue identificado en 1997. Su formulación se demoró varios años, de modo que la ejecución recién se inicia en el 2005. Estas acciones de desarrollo rural integrado absorben aproximadamente la mitad del presupuesto total y se realizan en las partes bajas de las cuencas La Llave y Huallaquea, municipio de Vinto. El proyecto tiene componentes de salud, educación, agricultura (cadenas productivas), riego, fortalecimiento de la gestión municipal y acceso a crédito. Un gran porcentaje de las actividades planificadas

está encaminado a la organización, la capacitación, y el fortalecimiento de grupos de destinatarios (grupos de productores, comités de agua, grupos de la sociedad civil, etc.).

Las actividades realizadas antes del 2005 comprenden principalmente obras hidráulicas para atenuar los riesgos y efectos de inundaciones en el área urbana de Cochabamba, y el control de áreas degradadas para disminuir los riesgos de erosión y deslizamientos. Este control de cuencas que incluye también trabajos de conservación y mejoramiento de suelos a nivel familiar, se realiza en las partes altas, zonas rurales donde viven pocas familias. El programa de manejo integral de cuencas prevé un impacto sobre los ingresos de estas familias campesinas de dos maneras: aumentar los ingresos no-agrícolas, mediante la venta de su fuerza de trabajo en las obras financiadas por el proyecto, y aumentar los ingresos agrícolas, como resultado de la aplicación de prácticas adecuadas de utilización y de conservación de suelos.

El programa de control de cuencas ha sido un éxito técnico y cumple su objetivo de reducir los riesgos de inundaciones en las áreas urbanas. También logró aumentar los ingresos no agrícolas de las familias de las partes altas, al menos temporalmente. El impacto sobre el ingreso agrícola es visible en algunos casos, pero no existe información más general, ni indicación sobre su viabilidad futura. Los resultados en el campo del fortalecimiento institucional y comunitario siguen siendo limitados, poniendo en riesgo, a largo plazo, la sostenibilidad de los beneficios alcanzados.

Del análisis del proyecto, se puede deducir lo siguiente[46]:

- El programa con el PROMIC ilustra muchos de los problemas ligados a la cogestión: concentración del poder de decisión, problemas de falta de apropiación y de participación, el rol de los cooperantes, etc.

- Un programa puede ser excelente y exitoso en un aspecto (infraestructura por ejemplo) y al mismo tiempo, tener serias limitaciones en otro (responsabilización de municipios): en este caso la prioridad asignada a la visibilidad del proyecto, es decir a trabajos de alto nivel técnico realizados en circunstancias excepcionales (con un apoyo importante de la cooperación internacional en medios humanos y recursos), condujo a descuidar la sostenibilidad del mismo, que se apoya en la apropiación por la población y por las autoridades locales.

- El largo tiempo transcurrido entre el inicio de la identificación de las acciones complementarias y la ejecución (7 años), es en parte una consecuencia del proceso de transición de la cooperación belga después de la reforma, y muestra las dificultades que tuvo la CTB en aplicar reglas rigurosas de preparación de proyectos, especialmente en la fase de formulación[47].

PRODISA

El programa de desarrollo rural integrado de las provincias de Ichilo y Sara (PRODISA) era, antes de 1997, un programa de la GTZ, sobre el uso de suelos y el ordenamiento territorial. La decisión de financiar allá un proyecto integrado proviene de las orientaciones de la Comisión Mixta de 1995, ratificadas por la visita del Secretario de Estado belga en 1996 a la zona, y se fundamenta en tres motivos: (i) el deseo de dar continuidad a la cooperación iniciada por la GTZ; (ii) la decisión, por parte del Secretario de Estado, de complementar un proyecto de

[46] El informe 'interno' sobre el PROMIC constituye la base de información para este análisis.
[47] Véase también el anexo 4 del informe Stevens/Fischer: "Rapport de mission en Bolivie du 22 mars au 5 avril 2003".

salud (PSRIS) con un componente de desarrollo rural (PRODISA); y (iii) la oportunidad de trabajar en zonas de alto potencial productivo y colindantes con zonas cocaleras. Se decide completar los proyectos salud y desarrollo rural con un componente de saneamiento básico que será incorporado al PRODISA.

La identificación del proyecto se realiza en 1997, el proyecto es formulado en 1998, pero volverá a ser formularlo en el 2001 (plan quinquenal), al inicio de la ejecución, debido al tiempo transcurrido entre la formulación y la ejecución, la formulación de 1998 había entrado en demasiado detalles que tres años después ya eran obsoletos.

El presupuesto total es de Euro4,57 m. en 5 años y se descompone en Euro3,70 m. para el componente productivo que incluye crédito (60% del componente), apoyo a la producción, acceso al mercado, capacidad local, y Euro0,87 m. para saneamiento básico.

Cuatro años después del inicio del proyecto, el balance indica que los principales puntos fuertes de PRODISA son el desarrollo de cadenas productivas en café, yuca y leche, así como la densa red de relaciones establecida con otras instituciones en la zona. Los principales problemas provienen de un lado de la falta de integración suficiente en los municipios locales y la falta de apropiación del proyecto por parte de estos municipios, debido en parte a la concentración del poder de decisión en pocas personas del Comité de Gestión, y por otro lado de la escasa integración entre el PSRIS y el PRODISA y entre los componentes de producción y de saneamiento básico dentro del mismo PRODISA. Tampoco hay una integración real entre las diferentes actividades del componente de producción. El proyecto responde rápidamente a todas las oportunidades que se presentan, pero sin que estas respuestas coincidan con una estrategia.

Según la evaluación de medio término realizada en marzo de 2005, el proyecto logró muy parcialmente sus principales objetivos, hasta tal punto que sería indispensable prorrogarlo unos años más a fin de esperar un impacto real.

Las principales lecciones de este proyecto son:

- Cuando las actividades de un proyecto son muy numerosas y diversificadas, son difícilmente significativas, y es más complicado establecer complementariedades entre ellas, así como adecuarlas a los objetivos del proyecto. La dispersión y la flexibilidad pueden ser positivas, pero su exceso es nocivo.
- La falta de memoria institucional conduce a problemas de continuidad en el tiempo entre proyectos ubicados en el mismo espacio (PRODISA-GTZ y PRODISA-Bélga) pues los archivos del proyecto de la GTZ ya no están disponibles y la experiencia y los resultados de los estudios realizados por la GTZ no han podido ser utilizados por el proyecto financiado por Bélgica.
- Menos de un año antes del cierre teórico del proyecto (marzo 2006), PRODISA está recién lanzando una licitación para realizar un estudio sobre qué hacer con el fondo de crédito y cómo resolver la cuestión de la propiedad de este fondo cuyo destino no ha sido precisado en la formulación. Pero entre 1995 y 1997 la Sección de Cooperación Belga financió varios programas de microcrédito a través del Fondo de Contravalor, que preveían una serie de criterios para, después de un período de prueba, transferir la propiedad de los fondos a las instituciones beneficiarias. Luego, problemas ligados a la interpretación de esos criterios provocaron incertidumbres e indefiniciones sobre la propiedad, que duraron varios

años. La formulación de PRODISA, realizada en 2001, no tomó en cuenta esta experiencia reciente.

2.3.3 Infraestructura

Navegabilidad en los ríos Ichilo y Mamoré

Este proyecto nació en los años 70 del peritaje adquirido por Belgas en el transporte fluvial en el río Congo (Africa), de la imposibilidad de seguir trabajando en aquel país por problemas políticos, y de la idea que siempre existió en Bolivia de desarrollar las regiones amazónicas a partir de la navegación en los ríos Ichilo y Mamoré, que atraviesan buena parte del país del sur al norte. La primera etapa del proyecto, en los años 70, consistió en intervenciones aisladas poco institucionalizadas, como lo fue la construcción de un astillero en Puerto Villarroel para la fuerza naval boliviana.

En la segunda fase (1984-89) se crea el Comité de Ejecución del Proyecto Ichilo-Mamoré (CEPIMA) y se concreta la construcción de dos barcos sacapalos de diseño original y ad-hoc para la limpieza de los tramos navegables de los ríos. Además se concretan los estudios hidrográficos de base para la mejora de la navegabilidad del eje Ichilo – Mamoré con dos barcos de estudio y la composición de un grupo de técnicos que gana mucha experiencia en este tipo de tareas. Se implementan redes de medición de niveles por lectura de escala directa.

En la tercera fase (posterior al convenio de 1989), la implementación de lo acordado se logra sólo parcialmente. Se construye un tercer barco sacapalos para el río Beni. Los levantamientos hidrográficos continúan pero van perdiendo eficacia a medida que el instrumental donado es superado tecnológicamente y los repuestos necesarios ya no se fabrican. No se pudo completar la señalización de los tramos y menos mantenerla. El diseño y construcción de las terminales portuarias y sus obras accesorias (almacenes, equipamientos para carga y descarga) tanto en el eje Ichilo – Mamoré como en el río Beni, eran a las claras insuficientes, lo que luego se confirmó con la construcción de un complejo portuario como el de Guayaramerín. Sólo llegan a concretarse las instalaciones portuarias en Villarroel, las mejoras en el Astillero de Guayaramerín y el establecimiento de la sede central del SEMENA (Servicio de Mejoramiento de la Navegación Amazónica – contraparte del proyecto creada en 1998) en Trinidad.

Finalmente, con el agotamiento del financiamiento belga en el 2000, se inicia una cuarta etapa: la etapa post proyecto. En términos generales, el proyecto, ha sido apropiado a nivel regional/local, aunque el nivel de participación e involucramiento de los principales actores (asociación de navegantes) es débil.

A pesar de la obsolescencia de las embarcaciones (sacapalos), maquinaria y equipos del astillero, herramientas y activos, se ha logrado mantener –con esfuerzos e iniciativas propias- la vida útil de los mismos. Se ha logrado mejorar los niveles de contribución y financiamiento de las actividades del SEMENA a través de la incorporación de partidas en los presupuestos de las Prefecturas involucradas (Beni, Cochabamba, Santa Cruz y Pando, con la todavía excepción de La Paz). Se mantienen, aunque bajos, los niveles de recaudación e ingresos propios por medio del sistema de tarifas (zarpes y atraques), manejo y almacenamiento de carga (Puerto Villarroel y Guayaramerín) y de servicios del Astillero (reparación de embarcaciones, puentes Ferry, etc.).

Ichilo-Mamoré ha sido, de lejos, el proyecto más caro de la cooperación belga en Bolivia. De 1987 al 2003 solamente[48] se gastaron Euro5.595.639 (Euro6.934.000 constantes del 2004), o el equivalente del 15% de todos los gastos de la cooperación bilateral directa no financiera sobre este período. Además el Fondo de Estudios financió en 1995 diversos estudios ligados al proyecto por un monto total de Euro488.255 corrientes, mientras que el Fondo de Contravalor financió el puerto Villarroel (1996) y el puerto Guyaramerín (1998) por un monto total de más de Euro2,7 m. En total son Euro8,8 m. (más de Euro10 m. constantes) que fueron invertidos por la cooperación belga a partir de 1987, sin tomar en cuenta los desembolsos de la primera fase ni del inicio de la segunda (1984-86).

La principal lección de este proyecto es que fue o demasiado dinero (con respecto a los resultados obtenidos) o demasiado poco (con respecto al ambicioso objetivo inicial). Partió de una visión estratégica probablemente muy acertada de desarrollo del transporte fluvial, que nunca pudo ser concretada por no ser respaldada por una clara priorización política por parte del Estado boliviano, ni por el apoyo de otros donantes para darle la escala que merecía.

2.3.4 Proyectos específicos

2.3.4.1 Contraloría General de la República

La idea de una cooperación entre la Contraloría boliviana (CGR) y la Corte de Cuentas ("Cour des Comptes") belga nació a principios de los noventa, de una relación personal entre el Contralor boliviano de entonces (que había estudiado en Bélgica) y los responsables de la Corte de Cuentas (CC). Esta relación desembocó en una primera visita a Bolivia de un funcionario de la CC al inicio de 1995, y una formulación terminada en octubre de 1995. Una vez aprobada formalmente, la intervención arrancó en abril de 1997 y duró casi 6 años, hasta diciembre del 2002, con un presupuesto total de Euro1,34 m.

El proyecto consistía de dos partes: (1) La primera consistía en un apoyo técnico ofrecido por equipos de auditores belgas, que al inicio debían (i) formar auditores bolivianos mediante la elaboración de cursos sobre diferentes materias, y (ii) ofrecer una formación práctica en el terreno en control de gestión, mediante la formación de equipos mixtos boliviano-belgas para la realización de auditorías. Rápidamente los cursos fueron abandonados y la asistencia técnica se concentró en el acompañamiento en el terreno a los equipos bolivianos por parte de auditores belgas por períodos de dos meses consecutivos dos veces al año. Asimismo, se realizaron visitas de trabajo de grupos de auditores bolivianos a Bruselas por períodos de 15 días una vez al año. (2) La segunda parte del proyecto consistió en la compra de material informático, de comunicación y educación, en parte destinado al centro de formación de la Contraloría (CENCAP) y que absorbió un poco más de la mitad del presupuesto total.

El análisis de este proyecto aporta lecciones interesantes desde varios puntos de vista:

- Fue concebido, preparado y ejecutado en un tiempo récord, sin parangón en la cooperación entre Bélgica y Bolivia hasta ahora, lo que puede estar relacionado a que fue un proyecto prácticamente delegado a una institución externa a la AGCD.
- La falta de experiencia de la CC en materia de desarrollo, se tradujo en una preparación insuficiente del proyecto, que fue solo en parte compensada por la dedicación del personal y la capacidad de ambas partes de adaptarse a situaciones imprevistas.

[48] No disponemos de datos fiables anteriores a 1987.

- El proyecto implicó la confrontación de dos culturas, tanto en lo técnico como en el idioma y las referencias, con las dificultades y enriquecimientos que esto representa. La consideración del aspecto cultural es tanto más importante cuanto mayor es el componente de asistencia técnica externa en un proyecto.
- Las relaciones entre la CGR y la CC fueron relativamente recíprocas y la CC como institución aprendió también de la experiencia con su contraparte boliviana. Es obvio que este no fue un proyecto unilateral.
- Las relaciones entre este proyecto (la CC) y la SCB fueron tensas debido a un malentendido: mientras que la SCB entendía que el proyecto, financiado por la cooperación belga, debía por lo menos servir para obtener información sobre las instituciones bolivianas auditadas, la CC insistía en que los resultados del trabajo de los auditores belgas estaban cubiertos por el secreto profesional, condición 'sine qua non' del éxito de este tipo de proyecto basado en la confianza mútua. Problemas similares se pueden encontrar frecuentemente cuando cooperaciones financian expertos o asesorías en temas sensibles o delicados: los expertos/asesores extranjeros deben eligir entre ser fieles a la institución que les paga o a la que les acoge.

2.3.4.2 Defensor del Pueblo

La figura del Defensor del Pueblo es establecida en Bolivia por una ley de 1997 a fin de dotar a la ciudadanía de instituciones y normativas que les protejan de las acciones estatales arbitrarias y violadoras de sus derechos. Empieza a funcionar en octubre de 1998, pero sin asignación presupuestaria del Tesoro Nacional. Durante los primeros años de funcionamiento depende casi totalmente de la ayuda internacional.

La Comisión Mixta de marzo del 2000 entre Bolivia y Bélgica acuerda apoyar este proyecto. Al inicio del 2001 se forma un Basket Funding, lo que implica que el proyecto (i) se ejecuta según el plan y las modalidades presentadas por el Defensor, (ii) que los aportes de los diferentes donantes no se diferencian, (iii) que hay una armonización de normas y procedimientos entre donantes y con el Defensor (sistemas de seguimiento, reportes, evaluaciones comunes, etc.) (iv) que la ejecución se basa en la confianza y la transparencia para permitir un monitoreo continuo de la implementación del plan.

La Embajada realiza un análisis de la propuesta del Defensor, la CTB elabora un informe de formulación y el Convenio Específico se aprueba en octubre del 2002. El presupuesto total financiado por Bélgica es de Euro1,15 m. y el primer desembolso se hace en enero del 2003, casi dos años después de firmar el compromiso y varios meses después de los desembolsos de las otras siete cooperaciones que participan en el Basket Funding. El proyecto estuvo bloqueado durante meses en la DGCD en Bruselas, que no lograba decidir si financiarlo como proyecto o bajo la modalidad de un apoyo presupuestario.

El Defensor forma con el conjunto de los donantes un "Comité de Coordinación Interinstitucional" que se reúne tres veces al año y cuya función es similar a la de un SMCL (Comité de gestión) de la cooperación belga: aprueba los POAs, los informes financieros y narrativos, decide las evaluaciones externas y las auditorías, efectúa recomendaciones y puede formar comisiones de trabajo sobre temas específicos.

El Defensor del Pueblo nació con un alto grado de legitimidad y de expectativas. Logró desarrollar instrumentos de gestión eficaces para administrar un Basket Funding con ocho

participantes. Sin embargo, sigue siendo una institución joven y por lo tanto frágil, especialmente expuesta a la politización y a una excesiva dependencia de fuentes externas de financiamiento, en la medida en la cual el parlamento boliviano está poco dispuesto en darle los medios financieros que requiere. En Bolivia, es ciertamente la institución pública que mejor cumple el papel de "fortalecimiento de la sociedad civil".

Del análisis de este proyecto, podemos extraer las siguientes lecciones:

- Existe la tendencia de constituir un Basket Funding como un fin en si mismo. Hay que tener claro que si bien el mecanismo es un avance frente a otros modelos de financiamiento, en si mismo no soluciona la eventual falta de orientación estratégica, de capacidades, de legitimidad e impacto de las intervenciones.
- El Basket Funding ha generado un cambio en la relación donante – receptor y donante- donante, pero en el caso de la cooperación belga no ha impulsado un cambio en los procedimientos e instrumentos de formulación, seguimiento y evaluación de sus intervenciones. El Basket Funding, sigue siendo una experiencia singular, más allá de su disposición de participar en otras.
- Los roles del CTB y de la DGCD se han visto cuestionados frente a la modalidad del Basket Funding. Sobre todo el rol de la CTB que tradicionalmente tiene una presencia mayor en la administración y seguimiento de las intervenciones. En el caso del Defensor del Pueblo su rol se ha reducido a un simple traspaso de fondos e informes, y participación en el comité interinstitucional. Esta experiencia debe forzar a la cooperación belga a reflexionar sobre sus roles tomando en cuenta la tendencia de la cooperación hacia nuevas modalidades de intervención.

2.3.5 Cooperación Financiera

2.3.5.1 El Fondo de Estudios

El Fondo de Estudios se creó en Bolivia a iniciativa de la primera Comisión Mixta (noviembre de 1989), a fin de financiar todos los estudios o misiones destinadas a preparar la ejecución de programas de cooperación bilateral directa: estudios de identificación, factibilidad, peritajes técnicos, etc. Un fondo de 88,75 m. BEF (Euro2,20 m. corrientes) fue creado a partir de dos donaciones, en 1990 y 1993.
La ejecución del fondo tiene dos fases bien distintas. En la primera (que va de 1990 a 1999) se desembolsaron 58,1 m. BEF (Euro1,44 m.) para financiar 19 estudios. Las propuestas de utilización del Fondo provenían del SIPFE y debían ser aprobadas por la AGCD en Bruselas. El SIPFE y la SBC eran responsables del seguimiento y control de los estudios aprobados. A partir de 1993, el objetivo del Fondo se amplió al financiamiento de estudios de preinversión del sector público boliviano, no necesariamente ligados a la cooperación belga. Si embargo, este segundo objetivo solamente empezó a cumplirse 10 años más tarde.

A partir de 1995, y a raíz de las leyes de Participación Popular y de Descentralización, el VIPFE ya no firma contratos directamente con agencias consultoras para la ejecución de los estudios, sino con agencias ejecutoras responsables (municipios, prefecturas o ministerios) quienes contratan los consultores o empresas que ejecutan los estudios. Si bien este procedimiento tiende, teoricamente, a reforzar las estructuras y las capacidades locales[49], también hace que el proceso sea más lento y complicado. En aplicación de una decisión de la

[49] Cuando una institución local contrata un consultor para hacer un estudio, no hay necesariamente un fortalecimiento institucional, salvo, tal vez, en los procesos de licitación.

CM de marzo 2000, a partir de septiembre del 2001 el Comité Operativo toma todas las decisiones de recepción, selección, contratación, etc. de estudios y consultorías, sin tener que referirse más a la DGCD en Bruselas. De la misma manera incorpora a la CTB como co-ordenador del Fondo (ejecutor de pagos).

La segunda fase se inicia en el 2002, después de 3 años de interrupción ligada a la reforma de la cooperación belga. A partir del inicio del 2002 y hasta fines del 2003 (en 2 años) se aprobaron 12 nuevos estudios[50] por un total de Euro617.101 y del 2003 hasta el inicio del 2005 (en 2 años) se desembolsaron Euro206.392, o sea el 33% de lo aprobado. Como el funcionamiento del Fondo se había vuelto poco claro y era objeto de tensiones continuas entre el VIPFE y la cooperación belga, se elaboró un nuevo reglamento del Fondo de Estudios, cuya versión definitiva se firmó en abril del 2003. El reglamento se alinea sobre las normas bolivianas de preinversión y establece que los beneficiarios (agencias públicas responsables) presentan las solicitudes de financiamiento con una serie de documentos previos, suscriben el convenio interinstitucional de financiamiento (CIF) con el VIPFE, inscriben los recursos de financiamiento en el Tesoro General de la Nación (TGN), seleccionan la consultora, conforman un Comité de Supervisión, y finalmente presentan las solicitudes de desembolsos con otra serie de documentos requeridos. Las condiciones para beneficiarse del Fondo de Estudios son numerosas y exigentes.

En septiembre del 2003, el despacho de los Agregados propuso una tercera donación, esta vez de alrededor de 1 m. US$ (Euro787.000), que a la fecha (mayo del 2005) no ha sido aún concretizado. Al 5 de marzo del 2005 quedaba un saldo por comprometer de Euro142.773 y por desembolsar de Euro349.165.

Las principales lecciones de casi 15 años de funcionamiento del Fondo de Estudios son las siguientes:

- El Fondo de Estudios es un instrumento muy pertinente, es decir necesario tanto para las intervenciones de la cooperación belga, como para financiar las etapas de preinversión del sector público boliviano. Sin embargo, es un instrumento poco adaptado ya que enfrentó y sigue enfrentando múltiples dificultades que resultan en desfases considerables entre la necesidad y la realización: (i) la primera etapa fue bastante ineficaz, pues más de la mitad de los desembolsos no desembocaron en inversiones, ni sirvieron para la elaboración de proyectos posteriores; (ii) de manera muy acertada se amplió el objetivo del Fondo al financiamiento de estudios de preinversión del sector público boliviano, desligados de la cooperación belga, pero este objetivo empezó a cumplirse 10 años más tarde y todavía de manera muy parcial; (iii) la segunda fase muestra problemas de ineficiencia (se necesita en promedio más de 2 años entre la decisión de presentar un proyecto de estudio y la culminación del mismo) y de inequidad (los altos costos de transacción reducen el acceso al Fondo de las instituciones con menos recursos).

- El esfuerzo de alineamiento que significó la aplicación de un nuevo reglamento en el 2003, no introdujo ninguna mejora en la eficiencia y equidad de la utilización del Fondo, por tres razones: (i) los procedimientos bolivianos para preinversiones siguen siendo muy largos, complicados y costosos; (ii) la obligación de la ejecución de los

[50] No compatibilizamos los estudios aprobados cuya realización fue luego abandonada, como un proyecto para desarrollar conceptual y operativamente el presupuesto plurianual del gobierno nacional (Medium Term Expenditure Framework), aprobado en septiembre 2003, o el Estudio de Identificación de los proyectos de salud en los trópicos de Cochabamba y en la ciudad de Santa Cruz, aprobado en junio del 2002 y luego anulado por no respeto de los procesos de licitaciones.

proyectos de estudios por las entidades descentralizadas del Estado introduce exigencias difíciles de cumplir para municipios pobres; (iii) no se hizo ningún esfuerzo de armonización con un proyecto del BID que tenía objetivos similares, pero medios más importantes. En breve, el alineamiento y la armonización son dos procesos complementarios y no sustituibles.

2.3.5.2 Apoyo a la Balanza de Pagos

Las tres operaciones ejecutadas entre 1992 y 2001 totalizan Euro10,35m., es decir el 5% de la ayuda pública bilateral belga entre 1992 y 2004. En principio, un programa de "ayuda a la balanza de pagos" se justifica en un mercado con restricciones cambiarias, vale decir cuando las divisas disponibles constituyen una seria restricción al desarrollo, en la medida en que limitan las importaciones de bienes de consumo esenciales y bienes de equipo. Esto ocurre generalmente cuando el país beneficiario tiene un déficit a corto plazo de su balanza de pagos. El principio fundamental consistia en poner a disposición del Banco Central de Bolivia (BCB) un fondo en divisas destinado a financiar importaciones de Bélgica (ayuda ligada) o de cualquier otro lugar (ayuda no ligada). En un sistema de control de cambio, el BCB venderá BEF (o $) a los importadores bolivianos que los pidan y cuando el acuerdo con Belgica (el convenio específico) prevee la constitución de un fondo de contravalor, el BCB depositará la contraparte en Bolivianos o en divisas de estas ventas en una cuenta especial, cogerenciada con la representación local de la cooperación belga (en el "Comité Operativo") y destinada a financiar acciones de desarrollo, según procedimientos definidos de común acuerdo. El BCB, luego, debe presentar listas de importaciones de bienes de orígen y características "autorizados"[51].

La primera operación (200m. BEF ó Euro5m.) constituía una ayuda atada en un 100%. Se ejecutó a partir de 1992 y con ella se constituyó un fondo de contravalor. En la segunda operación (97,5m. BEF ó Euro2,4m.), el 75% de los fondos era ayuda atada mientras que el 25% restante debía servir para importaciones de Sudamérica o Europa. Se ejecutó a partir de 1995 y se constituyó también un fondo de contravalor. La tercera operación (120m. BEF o casi Euro3m.) fue decidida en 1996, como consecuencia lógica de la Comisión Mixta de 1995 en que la delegación belga ofreció una ayuda a la balanza de pagos de unos 200m. BEF. Un acuerdo específico fue firmado en marzo de 1998, pero en enero de 1999 el gobierno de Bolivia decretó la libertad del mercado cambiario. A partir de esa fecha, los importadores podían comprar libremente divisas en el mercado cambiario, no había más la obligación de mandar al BCB el descargo de divisas y el BCB ya no contaba con listados de importaciones. Desde luego, el sistema de "control" de la AGCD pasó a ser prácticamente imposible. Como alternativa se optó por financiar directamente la compra de vacunas para apoyar las campañas de vacunación del Ministerio de Salud. Esta ayuda no sería atada y, en este caso, no se constituiría un fondo de contravalor.

Un primer intento de financiamiento, a partir de una licitación pública internacional en 1999 (ayuda no atada), desembocó en un ensayo abierto de corrupción y en la renuncia del Ministro boliviano de Salud de aquel entonces. Esto provocó una demora considerable en el proceso. Una "convención de puesta en marcha" (CMO) fue firmada con la CTB en septiembre del 2001 por un monto de 120m. BEF y el informe final de esta prestación fue entregado en julio del 2003. El informe subraya que los objetivos de la ayuda fueron plenamente alcanzados en el caso de las vacunaciones contra la poliomelitis, el DPT pentavalente, el sarampión y la

[51] Armas, material militar y nuclear estaban excluidos de la lista de importaciones autorizadas.

tuberculosis. No fue así para las vacunaciones contra la fiebre amarilla que solamente pudieron realizarse en un 50% debido a retrasos en los pagos por parte de la DGCD que a su vez provocaron un retraso en la compra de vacunas y un desfase con la época de riesgos epidemiológicos (las vacunaciones fueron aplicadas a destiempo).

Los impactos de estas operaciones son los de las acciones financiadas por los fondos de contravalor. En el caso de la tercera operación, consagrada a la compra de vacunas, el impacto está relacionado con un aumento de la disponibilidad de vacunas para el Ministerio de Salud y con la suspensión de una obligación presupuestaria. El análisis más amplio de estos impactos queda fuera del marco de esta evaluación.

Las principales lecciones de esta ayuda son las siguientes:

- La ayuda a la balanza de pagos se ha vuelto un instrumento obsoleto desde el momento en que Bolivia optó por un mercado libre de cambio. En efecto, el ajuste entre la oferta y la demanda de divisas se hace mediante el precio y no puede haber una escasez o una abundancia artificial de divisas. Por ello, este mecanismo ya no es usado en la actualidad por la cooperación belga.
- Técnicamente, las “ayudas” ofrecidas entre 1992 y 2000, no apuntaban a aliviar un déficit temporal de la balanza de pagos, pues en los 24 años de 1980 a 2003, la cuenta corriente de la balanza de pagos experimentó 22 años de déficit. En realidad, desde un inicio el apoyo a la balanza de pago tenía a la vez el propósito de ofrecer divisas en una situación de escasez crónica, ligada al déficit estructural de la cuenta corriente, y de ofrecer una ayuda presupuestaria disfrazada, gracias a la constitución de un fondo de contravalor destinado a financiar obras socialmente necesarias en Bolivia. En teoria, en esta situación, una ayuda significativa puede ayudar a mantener el precio de las divisas artificialmente bajo en Bolivia y, en este sentido, agravar el problema del déficit de la balanza de pagos en lugar de aliviarlo.

2.3.5.3 El Fondo de Contravalor

Los fondos de contravalor se originan en dos fuentes diferentes: i) operaciones de alivio de deuda externa contratada con Bélgica (5ta. y 8ava.) que generaron fondos de contravalor por cerca de Euro 8,5 m. ii) dos operaciones de ayuda a la balanza de pagos que generaron recursos de contravalor por cerca de Euro 7,4 m. (véase 2.3.5.2). El total de recursos generados para ejecutarlos como fondos de contravalor alcanza alrededor de Euro 15,9 m..
El objetivo principal de este tipo de intervención fue el financiamiento de obras de impacto en áreas de concentración de pobreza a través del desarrollo de infraestructura que al mismo tiempo generan fuentes de trabajo no permanentes en las zonas de influencia. La idea que primaba era que con los recursos de contravalor en bolivianos se podía financiar de manera ágil proyectos y programas de impacto y su manejo debería realizarse en cogestión con el gobierno de Bolivia.

En su momento la operación de los recursos de contravalor planteó problemas operativos para el gobierno de Bolivia y la cooperación belga. La parte belga operaba estos recursos como si fueran recursos regulares de la cooperación bilateral, vale decir, ante cualquier demanda de utilización de los recursos enviaba la solicitud a la AGCD en Bruselas y esperaba pacientemente una respuesta que en general llegaba con bastante demora. El gobierno de Bolivia presentó reclamos formales en más de una ocasión y finalmente en 2000 se acordó que dichos recursos serían gestionados desde Bolivia entre la Embajada y el VIPFE. Los recursos de contravalor se gestionan en la actuallidad a través de un Comité Operativo que

implementa la modalidad de cogestión. El Comité está compuesto por representantes del VIPFE, la Embajada y la CTB. Este comité decide, desde el año 2000, sobre el destino de los recursos y los asigna de acuerdo con los criterios de prioridad acordados con el gobierno de Bolivia para la cooperación belga. Una vez que las intervenciones son aprobadas por el Comité, le corresponde a VIPFE implementar los acuerdos, lo que hace a través de la Dirección de Contravalor en VIPFE. Esta se ocupa de elaborar un Convenio Interinstitucional de Financiamiento (CIF) con la entidad ejecutora y de establecer los mecanismos necesarios para el seguimiento físico y financiero de la intervención.

Los recursos de los fondos de contravalor han sido destinados a los siguientes rubros:

- Fondo de Desarrollo Campesino
- Fondos destinados a programas de micro crédito por cerca de 3.7 m. de US$ (a través de PROCREDITO, FADES, FIE e IDEPRO)
- Construcción de infraestructura (Puerto de Guayaramerin y defensivos en Puerto Villarroel, Sistema de Agua Potable en Yacuiba, Puentes en la Provincia Chayanta y tres Escuelas en El Alto)
- PLANE (Plan Nacional de Empleo de Emergencia)
- Auditorias y Administración del Fondo

La contribución belga al FDC fue una apuesta por una institución boliviana creada a inicios de los años 90 (al influjo de la fiebre por crear instituciones ágiles que trabajaran por afuera de la estructura regular del estado, denominadas fondos y al estilo del FSE) con el fin de apoyar el desarrollo rural e iniciativas productivas campesinas. Estas actividades incluyeron el funcionamiento de lineas de crédito a las que los recursos de contravalor también contribuyeron, pero que lamentablemente por deficiencias administrativas y la corrupción de malos funcionaros bolivianos no pudieron recuperarse en su totalidad. Lamentablemente esto ha hecho que queden montos importantes por recuperar (cerca de 2 m. de US$) que han impedido seguir alimentando el fondo de contravalor. Por sus multiples problemas y la falta de efectividad de sus acciones, el FDC fue disuelto en 2001 y sus actividades encargadas al Fondo Productivo Social (FPS).

Diversos programas de micro crédito han sido apoyados con recursos de contravalor desde 1995, inicialmente en un contexto en el que no existía una política pública para el microcrédito y las instituciones que funcionaban bajo el paraguas de ONG estaban interesadas en captar recursos del estado y la cooperación internacional para apoyar sus ideas sobre como desarrollar el mercado del microcredito y sus instituciones. Esta era una actividad en la que otras cooperaciones estaban también interesadas y a la que venían contribuyendo, por lo que Bélgica se sumo a este esfuerzo con entusiamo. Lamentablemente, la falta de política pública en el tema hizo que las ONG interesadas en los recursos hicieran fuerte presión sobre los responsables belgas y bolivianos para recibir estos recursos sin mayores compromisos y en un marco no competitivo (por designación y no por concurso de fondos). En 1996, la SIPFE propuso un marco en el que se desarrollaría la politica de micro crédito y estableció las reglas bajo las cuales las ONG o instituciones interesadas en operar en el mercado del microcredito podrían optar por recursos públicos. Se establecieron además las condiciones bajo las cuales los recursos aportados a las instituciones de microcredito podría contribuir a la capitalización de esas instituciones o de lo contrario volverían a la bolsa de los recursos de contravalor. La idea principal de la política aprobada fue que las instituciones que se dedicaran al microcredito deberían hacerlo separando esta actividad de sus otras actividades (asistencia técnica o comercializacion por ejemplo) y en el tiempo pasar a ser instituciones de microfinanzas reguladas por la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (SBEF) para garantizar el manejo adecuado de este tipo de operaciones. Algunas agencias de

cooperación internacional participaron activamente en las discusiones sobre la propuesta de política del gobierno, pero este no fue el caso de la cooperación belga que se mantuvo al margen de la discusión y se concretó a seleccionar las instituciones en las que estaba interesada en aportar los recursos. Las instituciones que recibieron estas contribuciones fueron:

- PROCREDITO, con financiamiento aprobado en 1995 (500.000 US$) y cuyo reembolso y recuperación concluyó en el 2000
- FADES, con financiamiento aprobado en 1997 por 1,3 m. de US$; para administrar el portafolio de créditos del FSE y donde el capital aportado se halla en proceso de recuperación por el FONDESIF, aunque aún no hay acuerdo con FADES que pretende quedarse con el principal por una interpretación del convenio y con FONDESIF que demanda su recuperación.
- FIE, con financiamiento aprobado en 1997 por 750.000 US$ y cuyo convenio establece que en caso de cumplir con ciertos criterios objetivos (ratios de eficiencia) el capital pasará a un proceso de capitalización. FIE se ha convertido hace ya algunos anhos en un Fondo Financiero Privado regulado por la SBEF.
- IDEPRO, con un financiamiento aprobado en 1997 por 1.1 m. de US$ y cuyo convenio establece tambien que en caso de cumplir con ciertos criterios objetivos (ratios de eficiencia) el capital pasará a un proceso de capitalización. IDEPRO se ha convertido también hace algunos años en un Fondo Financiero Privado regulado por la SBEF.

A pesar de las largas disputas (entre VIPFE y las instituciones beneficiarias) en relación al cumplimiento o no de los ratios fijados para la capitalización de los aportes de los fondos de contravalor, asunto que fue saldado con una opinión favorable del Comité Operativo para que dichos fondos pasen a formar parte del capital de las instituciones créditicias beneficiarias del programa, este caso podría considerarse como exitoso en el sentido que gran parte de los objetivos planteados inicialmente para el programa se están cumpliendo. Tres de las cuatro instituciones apoyadas con recursos de contravalor, son hoy parte de un conjunto de instituciones de microfinanzas que crece de manera solida y que ha sido capaz de desarrollar tecnología apropiada para lidiar con pequeños prestatarios. El gran desafio sigue siendo pasar de una concentración urbana a financiar más la pequenha producción rural pero hay ya ejemplos de instituciones que lo están haciendo con éxito y creatividad. Las instituciones de microfinanzas han pasado a representar cerca del 25% de la cartera total de crédito en Bolivia en un periodo de menos de 10 años.

El programa de financiamiento de Infraestructuras incluyó:

- Obras defensivas en el Puerto Villarroel (1.000.000 USD) desarrolladas entre 1996 y 2001 que es un proyecto concluido, salvo por la falta de transferencia de bienes adquiridos o creados durante el proyecto. Este asunto debería resolverse a la brevedad en acuerdo con el gobierno, aunque todavía está pendiente una auditoria de cierre.
- La construcción y equipamiento de un complejo portuario en Guayaramerin (cerca a 2.000.000 USD) que fue realizado entre 1998 y 2001. Se trata también de un proyecto terminado, nuevamente pendiente de la decisión sobre la propiedad de los activos.
- La aducción de Agua Potable en Yacuiba y Pocitos por 2.530.000 USD, proyecto realizado entre 1998 y 2001 que ya ha sido concluido y cuyo financiamiento se realizó a los municipios ambas ciudades en complemento a financiamiento otorgado en calidad de crédito por parte del FNDR.
- La construcción de tres escuelas en El Alto (654.372,28 USD) entre 2002 y 2004 que ya han sido concluidas y están en operación a través de la Alcaldía Municipal del Alto.
- La construcción de Puentes en la Provincia Chayanta (Potosí) por un monto de hasta 2.000.000 USD: aprobados en 2003 y en fase de licitación.

Todas estas obras de infraestructura han sido contribuciones importantes para las regiones beneficiarias y, en algunos casos, han servido de financiamiento complementario a

intervenciones de la cooperación bilateral belga. Lamentablemente, los plazos de ejecución (promedio 3 años) no han sido los más optimos y no han cumplido en ese sentido el objetivo de ser instrumentos agiles para responder a necesidades prioritarias, como se esperaba inicialmente de este tipo de aportes.

El financiamiento al PLANE (Plan Nacional de Empleo de Emergencia), ha sido realizado para responder a una demanda urgente de fondos realizada en 2001 por el gobierno de Bolivia, que pretendía desarrollar un programa de empleo no calificado masivo (al estilo FSE de fines de los 80s) pero que lamentablemente no tuvo el impacto esperado por diversas razones. El financiamiento fue aprobado como una canasta de fondos a la que tambien contribuirían Holanda, Suecia, USAID, el Banco Mundial y la CAF. Estos aportes no siempre llegaron a tiempo y el programa tuvo bastantes altibajos y un grado de eficiencia relativamente bajo respecto a otros programas similares. El financiamiento consistió en:

- Primera fase en 2002 con 2.348.946 USD ya cerrada
- Segunda fase en 2003 con 3.000.000 USD ya cerrada
- Tercera fase (solo compromiso por ahora) para el financiamiento del programa Propais para establecer una red de protección social, pero que sin embargo, espera un financiamiento belga de la improbable recuperación de fondos del FDC.

El resto de los recursos se destinó a:

- La auditoría del Complejo Portuario de Guayaramerín: aprobado en 2003, esperando la licitación
- El funcionamiento del VIPFE (223.311,97 USD) aprobado en 2004
- La protección contra inundaciones en La Paz (1.000.000 USD) aprobado en y en curso de ejecución

Las principales lecciones de este tipo de ayuda son las siguientes:

- La constitución de fondos de contravalor ha sido importante en su época (para agilizar decisiones de asignación de recursos a fines prioritarios) en la medida en que las decisiones se podían tomar localmente. Sin embargo, esta modalidad de conversión de recursos se ha vuelto un instrumento obsoleto, ya que los mecanismos que originaban estos fondos ya no operan de esa manera (la ayuda a balanza de pagos es hoy en realidad apoyo presupuestario directo y que, desde HIPC, la deuda externa ya no se convierte en un fondo de contravalor sino que va a financiar proyectos del presupuesto público directamente)
- Es importante trabajar en areas donde existan políticas públicas para mantener la coherencia entre los proyectos seleccionados y la política boliviana así como evitar las intervenciones aisladas que pueden tener un impacto limitado.
- Se puede evitar la lentitud en decisiones o procesos adminitrativos cuando las decisiones se pueden tomar localmente.

2.3.5.4 Karachipampa

Al inicio de los años 70, durante la dictadura de Banzer y en una época de auge de los precios de los metales, el gobierno de Bolivia decidió promover gigantescas inversiones mineras a fin de procesar en el país la materia prima producida. Para responder a una licitación pública lanzada por la COMIBOL (la empresa minera estatal) para la construcción de una planta fundidora (plomo, plata, antimonio y bismuto) en Karachipampa, cerca de la ciudad de Potosí, se formó un consorcio belgo-alemán compuesto por dos empresas belgas (Mechim y Sidech) y una empresa alemana (Klöckner).

En marzo de 1978, el consorcio ganó la licitación y en poco tiempo logró reunir un importante financiamiento que le permitió construir el complejo metalúrgico de Karachipampa. La piedra angular del montaje financiero fue constituida por préstamos de Estado a Estado (PEE) que alcanzaron Euro18,6 m. constantes del 2004 por parte de Bélgica, y Euro80 m. constantes por parte de Alemania. Del lado belga estos préstamos fueron completados por créditos comerciales garantizados por el Estado (el OND), por un monto de Euro81,4 m. constantes, y del lado alemán por créditos comerciales de Euro32,7 m. constantes. Se constata que estos financiamientos masivos se hicieron sin un análisis serio de los riesgos ni de mercados, todo con el objetivo de promover y subsidiar exportaciones belgas y alemanas.

Cuadro 9: Costo total de Karachipampa: Financiamiento en millones de euros constantes del 2004[52]

Costo total	218		**100%**
Financiamiento belga	100		**46%**
• Préstamos de Estado a Estado (PEE)		18,60	8,5%
• Préstamos comerciales garantizados		81,40	37,5%
Financiamiento alemán	113		**52%**
• Préstamo KfW		40,90	18,8%
• Préstamo de Estado a Estado (PEE)		39,16	18,0%
• Préstamos comerciales		32,74	15,2%
Otros financiamientos	5		**2%**

Fuente: Elaborado con base a diferentes documento consultados.

La construcción de la planta empezó finalmente en 1980 y terminó en 1987. Fue diseñada para procesar más del doble de la producción de plomo y plata de toda Bolivia y sería la planta fundidora más grande de América Latina. Pero entre 1979 a 1991 los precios de la plata cayeron en 55% y los del plomo en 44%. Lo mismo ocurrió con la producción: en 1986, poco antes de la culminación de la construcción, la producción boliviana de concentrado de plomo y plata había caído a la mitad de su volumen de 1979. En consecuencia el Complejo Metalúrgico de Karachipampa nunca funcionó. Los críticos del proyecto subrayan también que el complejo costó 3 ó 4 veces de lo que hubiera costado comprar una planta similar en la Argentina (planta en operación).

Del total de Euro40,70 m. corrientes ó 1.644 m. BEF de créditos garantizados por el OND, aproximadamente la mitad (855 m. BEF corrientes) fueron objeto de un alivio de deuda en el marco de los acuerdos del Club de Paris, entre 1995 y 1998. De este alivio, un poco menos de la mitad ha sido recomprado por la AGCD y se ha transformado en fondos de contravalor para financiar proyectos sociales, decididos conjuntamente entre Bélgica y Bolivia.

Entre el momento en que se decidió otorgar un préstamo de Estado a Estado (PEE) a Bolivia, para la compra de bienes y servicios en Bélgica en beneficio del consorcio Klöckner (1977) y el momento en que se condonó la última deuda boliviana ligada a Karachipampa (1998), el sistema de otorgamiento de los PEE en Bélgica fue profundamente reformado. En los años 70 la decisión de otorgar un préstamo de Estado a Estado dependía de dos funcionarios del Ministerio de Finanzas y de Relaciones Exteriores. En los años 80, frente al aumento del

[52] Para simplificar convertimos todas las monedas en euros (1 Euro = 40,34 BEF = 1,956 DM) y aplicamos el índice de precios al consumo en Bélgica, para hallar los valores a precios constantes del 2004, suponiendo que en promedio los préstamos fueron otorgados al inicio del 1981. Si tomamos 2004 como base 100, el índice de precios valía 48 en 1980 y 52 en 1981, por lo que redondeamos la cifra a 50. Para pasar de precios constantes a precios corrientes, basta dividir las cifras del cuadro entre 2. Así, los préstamos belgas de Estado a Estado para financiar Karachipampa alcanzaron 18,6/2 = Euro9,3 m. corrientes = 375 m. BEF corrientes. Notamos que si utilizáramos el índice de precios en los EEUU para reflejar el poder adquisitivo en Bolivia de los préstamos, los resultados hubieran sido casi idénticos.

volumen de los préstamos, se exigió un acuerdo del Consejo de Ministros, pero sin análisis técnico de las demandas. En 1997 se creó un organismo (FINEXPO) encargado de examinar técnicamente cada demanda y emitir recomendaciones que deben ser aprobadas por dos 'Inspectores de Finanzas', por los Ministros involucrados y finalmente por el propio Consejo de Ministros. Esto no significa que una decisión equivocada del tipo de Karachipampa sea hoy imposible, ni que en el caso de los PEE, las decisiones sobre el uso de recursos públicos estén protegidas de presiones privadas. Sin embargo, sin duda existen más garantías ahora que hace 20 años sobre la calidad del proceso de decisión en Bélgica.

Las principales lecciones que se extraen de la historia de Karachipampa son las siguientes:

- La confusión entre intereses públicos y privados puede conducir a decisiones de inversión desastrosas, so pretexto de 'contribuir al desarrollo de Bolivia', donde los intereses privados salen ganando y los intereses públicos pierden. El consorcio Klöckner obtuvo un beneficio importante e inmediato de los PEE a Bolivia que sirvieron integralmente para financiar la compra de equipamientos y servicios de este consorcio; los bancos privados que otorgaron préstamos garantizados por el Estado ganaron intereses sin tomar el menor riesgo y sin analizar la inversión que estaban financiando.
  Bolivia incurrió en un endeudamiento absurdo, perdiendo su credibilidad en el mercado internacional de capitales, aunque finalmente consiguió la condonación de la mayor parte de su deuda. No sabemos aún con precisión el costo de la historia de Karachipampa en términos de dependencia y de conflictos internos[53]. Los contribuyentes belgas perdieron también porque terminaron pagando la totalidad de los PEE, así como los préstamos comerciales garantizados, sin beneficios colectivos equivalentes.

- El caso de Karachipampa muestra en concreto un proceso de endeudamiento inadecuado en un país pobre, donde la responsabilidad de una deuda impagable adquirida es, para decir lo menos, compartida con el ofertante de recursos. Desde luego, muestra también que la condonación de deudas, en este caso, es más un acto de justicia que de generosidad.

[53] En términos de dependencia, pues el proceso de condonación de la deuda boliviana, si bien provocó un impacto positivo en el corto plazo por el alivio en el presupuesto del Estado, marcó también el inicio de una dependencia creciente con respecto a la ayuda internacional. Y en términos de conflictos internos, ya que el caso de Karachipampa fue uno más de los varios ejemplos de malfuncionamiento del Estado, contribuyendo a la pérdida de confianza en la capacidad de las instituciones públicas.

CAPITULO III: LA COOPERACIÓN DIRECTA: ANÁLISIS

3.1 Análisis de la Pertinencia

3.1.1 Pertinencia de la Estrategia Belga de Cooperación

Los criterios de pertinencia que usamos en esta sección son los siguientes:
La cooperación belga …

- ¿toma en cuenta los paradigmas de la cooperación internacional?
- ¿toma en cuenta las políticas de asistencia al desarrollo de las autoridades políticas belgas?
- ¿toma en cuenta los marcos propuestos por las estrategias bolivianas de desarrollo?
- ¿toma en cuenta las prioridades bolivianas en el sentido amplio del desarrollo?
- ¿se asoció a los mecanismos vigentes en el país de definición de la política de desarrollo?
- ¿realiza una priorización sectorial y geográfica?

3.1.1.1 Los Paradigmas de la Cooperación Internacional

Las referencias explícitas a los paradigmas de la cooperación internacional aparecen recién a partir del 2001 en los textos de la cooperación belga en Bolivia (informes de los Agregados, Plan Estratégico, Plan Indicativo de Cooperación). Los Objetivos del Milenio constituyen la referencia principal de esos documentos, que citan también el Comprehensive Developpment Framework (CDF) del Banco Mundial, así como los acuerdos HIPC I y II que financian parte del plan de lucha contra la pobreza en Bolivia. Si bien las grandes cumbres temáticas (Río de Janeiro, Copenhagen, Beijing) no son citadas hasta entonces, tampoco existen contradicciones entre los objetivos que derivan de esas cumbres y las orientaciones de la cooperación belga en Bolivia en la década de los 90s. Notamos que la Declaración de París que cerró el Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (28/2 – 2/3/05) y que fue firmada por el Ministro belga de la Cooperación al Desarrollo, constituye un reto particular para Bélgica y este será analizado en más detalles en el punto 3.3.4.

3.1.1.2 Políticas de Asistencia al Desarrollo de las Autoridades Políticas Belgas

Las políticas de asistencia al desarrollo trazadas por las autoridades políticas belgas se reflejan en las sucesivas Comisiones Mixtas. Los detalles de los diferentes enfoques observados en el periodo han sido analizados en el capitulo 1. Aquí proponemos tres comentarios al respecto:

1. La Comisión Mixta de 1992 introduce *el principio de cogestión*, que no fue aplicado tal cual se planteó, ya que este no correspondía ni a lo que la administración de la AGCD de entonces estaba dispuesta a aceptar, ni a la capacidad institucional que la SIPFE tenía para implementarlo, a partir de los recursos puestos a su disposición. El modelo propuesto de cogestión correspondió a una estrategia sin un instrumento adecuado de aplicación y fue, al parecer, demasiado innovador para su época.
2. La Comisión Mixta de 1995 introduce un giro importante en la cooperación, con la decisión de *orientar prioritariamente la ayuda hacia los pobres*. Esta orientación se concretizará mejor en la CM del 2000 en una nueva priorización geográfica y encontrará sus primeras aplicaciones a partir del 2003, con las primeras identificaciones del nuevo

programa. Sin embargo, esta "nueva" orientación no significa que se abandone la estrategia anterior de trabajar en zonas con alto potencial productivo, como lo demuestra el proyecto PRODISA formulado por primera vez en 1998 y por segunda vez en 2001.

3. Algunas decisiones políticas, como aquella de la CM de 1995 de *desarrollar proyectos "integrados"*, tuvieron aplicaciones un poco forzadas, como los proyectos simultáneos en las provincias de Ichilo y Sara en Salud (PSRIS), PRODISA desarrollo rural y PRODISA saneamiento básico, que no obstante funcionaron de manera independiente y no lograron integrarse, salvo algunas actividades coordinadas que se ejecutaron en forma ocasional. Este caso ilustra la situación en la que un principio político que demora mucho tiempo en aplicarse, puede ya ser obsoleto cuando se decide finalmente su aplicación.

3.1.1.3 Marcos propuestos por las Estrategias Bolivianas de Desarrollo

Con la tradicional práctica boliviana de elaborar estrategias nacionales o sectoriales con cada cambio de gobierno, y en ocasiones hasta con cambios de autoridades, no resulta fácil para la cooperación internacional seguir el ritmo de los cambios y adaptar las propuestas de intervención a los requerimientos o prioridades expresadas en los documentos de estrategia presentados por las autoridades bolivianas. En el caso de Bélgica, los documentos que definen el marco de las intervenciones (Plan Estratégico y Plan Indicativo de Cooperación) se preparan para periodos de cuatro a cinco años y las CM que los ponen en práctica se realizan en principio, con la misma periodicidad. Se sabe también que los tiempos de elaboración y aprobación de dichos documentos, no siempre han coincidido con los momentos en que las autoridades bolivianas hicieron conocer sus estrategias.

Los documentos oficiales de estrategia más relevantes para la cooperación internacional en el periodo de análisis fueron: la Estrategia Social Boliviana (1992), el Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDS, 1993), la Estrategia Boliviana de Transformación Productiva del Agro (ETPA, 1996), la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP, 2001) en sus diferentes versiones, la Estrategia Nacional de Desarrollo (END, 2004) y la Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario Rural (ENDAR, 2004).

Entre 1992 y el año 2000 no se menciona en los documentos oficiales belgas los documentos estratégicos bolivianos[54], a pesar que estos incorporan una serie de cambios estratégicos importantes en la institucionalidad del estado boliviano, incluyendo la participación popular y descentralización. Esto no quiere decir que se los haya ignorado o realizado intervenciones que iban en contra de esas estrategias. Sin embargo, tampoco se puede decir que la cooperación belga haya organizado su cooperación en la década de los 90, en función a las prioridades estratégicas planteadas por las autoridades bolivianas. En 2001, esta situación cambia ya que siendo la Iniciativa HIPC y el proceso PRSP (Poverty Reduction Strategy Paper) acuerdos internacionales, con implicaciones prácticas para Bolivia, estos se convierten en marcos de acción para todos los donantes, donde Bélgica no fue la excepción. Los diferentes documentos (incluyendo el Plan Estratégico) e informes de los encargados de la cooperación belga en Bolivia, mencionan la EBRP (Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza) como el marco general de sus acciones, aunque trabajar en el marco de la EBRP tampoco era muy difícil. Como lo han planteado varias evaluaciones de la EBRP[55], ésta es

[54] Aunque si se mencionan, a veces con muchos detalles, en los informes internos de los Jefes de la Sección de Cooperación

[55] Entre ellas "*La Estrategia Boliviana de Reducción de Pobreza: Una Nueva Brillante Idea?*" Kristin Komives, Juan Carlos Aguilar et al., Instituto de Estudios Sociales, La Haya - Holanda, 2003

demasiado amplia y general como para incorporar a todos los programas que apoya la cooperación internacional en Bolivia.

En todo caso, los donantes y países receptores del alivio de deuda HIPC se han embarcado en el proceso PRSP, el nuevo paradigma de la cooperación internacional desde el año 2000. En teoría el proceso se inicia con la preparación de una Estrategia de Reducción de Pobreza (PRSP) mediante una combinación de análisis y de procesos participativos. Una vez escrito, el documento se aprueba en los directorios del Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial y la estrategia entra en vigencia con sus varias consecuencias, tanto para el gobierno como para la cooperación internacional. Siguiendo las flechas en el gráfico más abajo[56], el gobierno se dedica a implementar las políticas, programas e inversiones en la estrategia y produce informes de monitoreo que sirven para la realimentación y reajuste periódico de la estrategia en base a las lecciones aprendidas. El objetivo es que la estrategia sea un marco de mediano o largo plazo que permita obtener más estabilidad y eficacia en las políticas de lucha contra la pobreza en el país.

Gráfico 10

Por otro lado (a la derecha del gráfico), la cooperación internacional se comprometía a apoyar la estrategia con donaciones, créditos e instrumentos de apoyo. El FMI apoyaría a través de la Facilidad para la Reducción de la Pobreza y el Crecimiento (PRGF) desarrollando programas financieros que faciliten el crecimiento de la economía, condición necesaria para la reducción de la pobreza y que, además, vigilaría que las políticas de crecimiento estén orientadas a beneficiar a los más pobres. El Banco Mundial acompañaría el Proceso PRSP con recursos concesionales más flexibles en la forma de Créditos Programáticos para la Reducción de la Pobreza (PRSC), que serían otorgados de manera recurrente durante los años que el país requiera apoyar sus esfuerzos de reducción de la pobreza. Estos créditos tomarían la forma de ayuda presupuestaria y permitirían así proteger o reforzar una parte de los presupuestos destinados a acciones de reducción de pobreza en contextos de restricción fiscal. Otros organismos multilaterales y las agencias bilaterales se comprometieron a alinear sus esfuerzos, donaciones y créditos con la estrategia de reducción de pobreza del país. El proceso PRSP requería entonces una creciente coordinación al interior de la cooperación internacional y entre la cooperación y el gobierno, así como una atención constante de todos los actores de este proceso al objetivo de reducir la pobreza en el país.

En la práctica el proceso PRSP no funcionó de esa manera en Bolivia por una serie de factores, entre otros por el desconocimiento de la EBRP por parte de la mayoría de los actores

[56] Extractado del documento "*La Estrategia Boliviana de Reducción de Pobreza: Más de lo mismo sin "Crecimiento Pro-Pobre?*" por Juan Carlos Aguilar, Kristin Komives et al., Instituto de Estudios Sociales, La Haya - Holanda, 2005

un año después de ser aprobada, a pesar de que la mayoría de las políticas y acciones propuestas siguen siendo válidas y se están ejecutando al menos en parte, pero sobre todo, porque el proceso PRSP no resiste escenarios de la inestabilidad política y social como los que ha vivido Bolivia con mayor intensidad desde 2003. En este escenario la cooperación ha hecho lo que ha podido para mantener el escenario PRSP como marco de referencia para sus acciones, a pesar de sus limitaciones.

Mención aparte merece la propuesta de PIC (enero 2005) que se refiere extensamente a la Estrategia Nacional de Desarrollo 2005-2015 (END), presentada en ese mes por el gobierno como un borrador de trabajo a la cooperación internacional, así como a los objetivos del Milenio, para subrayar la pertinencia del PIC con respeto a dichos documentos. En el sector salud menciona la "Política Nacional de Salud 2004-2007" y en el sector agropecuario la referencia es la Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario (ENDAR), con especial referencia a las cadenas productivas. En resumen, el PIC es sumamente pertinente con relación a los documentos bolivianos actuales sobre estrategias de desarrollo.

Sin embargo, nuevamente resaltamos la falta de continuidad de las políticas públicas y marcos estratégicos planteados por los sucesivos gobiernos bolivianos. Así, el Plan Estratégico del despacho de los Agregados menciona y se refiere varias veces a la EBRP, mientras que para el PIC, producido un par de años más tarde, la referencia constante es la END, aunque este documento no haya sido aún validado por el gobierno boliviano.

3.1.1.4 Prioridades Bolivianas (en el sentido amplio del desarrollo)

El VIPFE es la institución boliviana encargada de preparar las negociaciones de recursos y políticas con la cooperación internacional. La tendencia hace ya algunos años es realizar reuniones anuales bilaterales con cada donante donde, en primer lugar, se realiza una revisión de cartera vigente para apreciar su progreso y si se están cumpliendo los objetivos previstos. En estas reuniones los países donantes presentan también sus líneas de política y el VIPFE hace lo propio con las políticas del gobierno boliviano, señalando además sus áreas de prioridad para asignaciones futuras de recursos. Estas reuniones se preparan previamente con las oficinas locales de los países donantes, para evitar sorpresas y diferencias demasiado importantes en relación a prioridades futuras. Finalmente, las reuniones bilaterales anuales sirven también para realizar el ejercicio de asignación de recursos a las áreas acordadas como prioritarias. La preparación de las intervenciones específicas estará a cargo de las entidades ejecutoras que haya identificado el gobierno boliviano a través del VIPFE. Los países donantes que adoptan esta modalidad anual incluyen Holanda, Suecia, Suiza y Dinamarca. En el caso de Alemania las reuniones intergubernamentales se realizan cada dos años, aunque el principio es el mismo. Los países que todavía mantienen la figura de la Comisión Mixta son España (cada 3 años) y Bélgica (cada 4 años en promedio).

En general, como se puede ver claramente en las actas de las Comisiones Mixtas con Bélgica y en la forma como esas comisiones fueron preparadas entre 1990 y 2000, la cooperación belga tomó poco en cuenta las prioridades expresadas por el gobierno boliviano. Tal como sostiene un funcionario del VIPFE: "En las CM, Bélgica viene con temas ya definidos, que no siempre han sido definidos de manera conjunta". Algunas demandas como la simplificación administrativa de la cooperación belga, dotar de una mayor autonomía a los representantes locales de la cooperación, tomar en cuenta el programa de reformas de los años 1994 y siguientes, nunca fueron atendidas, o lo fueron después de 10 años, como cuando se dotó

finalmente de autonomía local en la gestión del Fondo de Estudios y los Fondos de Contravalor.

Existen sin embargo, excepciones importantes a esta manera de actuar: la cooperación belga en Bolivia fue una de las pioneras en materia de alivio de deuda externa (convirtiendo parte de ella en fondos de contravalor) y en otorgar ayuda presupuestaria (apoyo a la balanza de pagos), y en estos casos, respondió con instrumentos adecuados a necesidades muy sentidas del gobierno boliviano. Lo mismo sucedió con la ayuda presupuestaria del 2003, aunque por distintos motivos esta llegó con bastante retraso[57].

A nivel de los proyectos individuales, algunos tienen o tuvieron poco que ver con las prioridades nacionales, lo que normalmente afecta la sostenibilidad de las intervenciones. Este fue el caso del proyecto de navegabilidad en los ríos Ichilo y Mamoré que, aunque poseía un potencial enorme para el desarrollo de la cuenca amazónica en Bolivia, no respondía a las prioridades políticas de aquel entonces. Este podría ser también el caso del proyecto de desarrollo alternativo en el Chapare, que fue una decisión del Secretario de Estado Reginald Moreels en su visita a Bolivia en 1996, pero que no fue discutido en la Comisión Mixta de 1995, ni formó parte de las prioridades políticas bolivianas en la zona de influencia del proyecto hasta el 2001. Esto explica quizás que fuera formulado recién en el 2005, después de casi 10 años de su primera identificación.

Como ejemplos opuestos están los proyectos de salud (PSRIS, CENETROP Y SILOS), muy insertados en las instituciones y prioridades nacionales, con claros resultados en términos de apropiación, aunque también con problemas por la politización excesiva e inestabilidad de personal que conlleva la inserción en las instituciones regulares del estado.

De manera general, queda la impresión que la cooperación belga toma hoy bastante más en cuenta las prioridades bolivianas que en el pasado, tal vez apoyados en el proceso de modernización de la cooperación internacional que se inserta en la corriente de alineamiento y armonización. Al menos esto es lo que se deduce de los informes y documentos diversos (Plan Estratégico y PIC) producidos en los últimos años por la oficina de los Agregados.

Notamos que, tal como explicamos en otra sección, las prioridades del gobierno boliviano se imponen a la cooperación internacional cuando el gobierno boliviano tiene propuestas claras y concretas, además de capacidad de negociación[58]. En caso contrario, no es de extrañarse que sean las propuestas de la cooperación las que se impongan al gobierno boliviano, tal como ocurrió, en general, con la cooperación belga.

3.1.1.5 Se asoció a los mecanismos institucionales en vigencia en el país, de definición de la política de desarrollo

Las instancias de definición de las políticas de desarrollo en Bolivia, sus propuestas, así como los mecanismos institucionales de coordinación de la cooperación internacional, presentados en la sección 2.5.1. más arriba, plantean al menos tres periodos diferentes. Un primer periodo, entre 1987 y 1993, donde las políticas eran percibidas como indicativas y no hubo una tarea

[57] Todos los países que intervinieron en la ayuda presupuestaria del 2003 (incluyendo los EEUU), lo hicieron mediante un apoyo no dirigido. Sólo Bélgica, contra la opinión de la oficina de los Agregados, insistió en una ayuda dirigida ("aide ciblée"), lo que provocó discusiones interminables (¿dirigida a qué?) y tenía poco sentido dada la fungibilidad del dinero.

[58] Esta es una observación, no solamente del mismo VIPFE, sino de otros donantes como el Banco Mundial. Esta también ilustrada por la evolución del SIPFE recordada aquí.

específica de orientación activa a la cooperación internacional hacia el apoyo de dichas políticas de parte del gobierno boliviano. En este periodo, se mejoran sobre todo los mecanismos de reporte de información y seguimiento de los desembolsos, a través de instrumentos desarrollados por el gobierno y adoptados por la cooperación, incluyendo la cooperación belga.

Un segundo periodo entre 1994 y 1997, donde el gobierno propone un conjunto de políticas públicas a implementar como parte de su programa de gobierno y desarrolla mecanismos de orientación y coordinación activos para las áreas y modalidades de intervención de la cooperación internacional en Bolivia. El esfuerzo por coordinar la cooperación internacional de manera más activa, en la línea de los intereses del país, mejoró la ejecución de recursos externos y produjo progresos significativos en la calidad de la cartera de proyectos. A pesar que la mayor parte de las agencias de cooperación se asoció a este esfuerzo[59], la cooperación belga continuó su línea de trabajo, relativamente aislada del resto de los donantes y las principales reformas ejecutadas en la época.

Finalmente, el tercer periodo, entre 1998 y 2004, donde en el discurso se adopta el marco planteado por CDF del Banco Mundial y el "Nuevo Marco de Relacionamiento de la Cooperación", pero en los hechos, la cooperación internacional vuelve a jugar un papel mucho más intervencionista, donde prácticamente co-gobiernan y forman parte de los procesos de decisión Además orientan sus recursos de acuerdo a sus propias iniciativas y, en algunos casos, intereses. La coordinación de donantes en Bolivia se orienta más a procesos formales y de mucha visibilidad, aunque en la práctica se refuerzan las actitudes individuales de cada donante. La cooperación belga no escapa a esta situación y refuerza su manera tradicional de desarrollar sus propias intervenciones, aunque participando de manera más activa en los foros de información y coordinación planteados por los gobiernos sucesivos en el periodo.

3.1.1.6 Priorización sectorial y geográfica

Antes del 2000, la cooperación belga priorizaba de hecho el eje Cochabamba – Santa Cruz, asi como el sector salud, pero sin que esas priorizaciones aparezcan como una estrategia bien definida y justificada. La aplicación del principio de lucha contra la pobreza motivó que la Comisión Mixta de 2000 priorizara regiones pobres y rurales del país como son las provincias de Chayanta y Oropeza en los departamentos de Potosí y Chuquisaca, y en el sector urbano, la zona de El Alto. Si bien la elección de las dos provincias del sur responde a un criterio claro de pobreza, no toma muy en cuenta la dinámica poblacional de Bolivia, sus tendencias de desplazamiento y la concentración en regiones de más alto potencial productivo, como los departamentos de Santa Cruz, Cochabamba y Tarija. Es posible que intervenciones de la cooperación en estas últimas regiones pudieran tener un mayor impacto sobre la pobreza, que políticas de mejoramiento de servicios y de producción en zonas estancadas. Es también cuestionable que la cooperación bilateral directa tenga una ventaja comparativa – con respecto a las ONGs – en intervenciones en zonas de altura y de baja densidad poblacional, por los altos costos fijos asociados a dichas intervenciones[60]. Existen valiosas experiencias de otros donantes en el Norte de Potosí, de las cuales se podría haber sacado importantes lecciones, como los casos de la GTZ con su programa de moderninación (PADEP) y de Desarrollo Rural

[59] Holanda, Dinamarca, Suecia y Alemania entre los bilaterales más importantes, BID y BM entre los multilaterales lideraban la mesa de coordinación de donantes en esta dirección.
[60] Si los costos de las formulaciones en Chayanta reflejan los posibles costos fijos de las ejecuciones futuras de esas prestaciones, habrían razones para preocuparse por su eficiencia.

(PDR), de Danida con su Programa de Pueblos Indígenas y varias ONGs (Medicus Mundi, Proyect Concern International, Visión Mundial). En general, mayor es el grado de pobreza y más importante debería ser el respeto del equilibrio entre los medios de la cooperación y los recursos/capacidades locales.

Desde el punto de vista sectorial, se nota una voluntad por parte de la cooperación belga, de utilizar en el proyecto en El Alto las experiencias adquiridas en el fortalecimiento de los sistemas locales de salud, que es un tema donde la cooperación belga desarrolló experiencias interesantes que podrían ser útiles para el desarrollo de Bolivia.

En el pasado, algunos proyectos trataron de utilizar sistemáticamente la experiencia belga en algunos campos especializados del desarrollo. Es el caso del proyecto de navegación fluvial en el eje Ichilo-Mamoré y del proyecto de apoyo a la Contraloría General de la República. Ambos proyectos demuestran que una experiencia adquirida en otros lugares y, a veces, en otras épocas, requiere de un proceso de adaptación para ser útilmente aplicable.

3.1.2 Pertinencia de la Práctica de la Cooperación Belga en Bolivia

3.1.2.1 Nivel de Descentralización y Autonomía

El análisis del proceso de preparación de las intervenciones y de definición de sus grandes orientaciones, muestra que la cooperación belga en Bolivia sigue siendo una de las agencias más centralizadas. Esta opinión es compartida por la contraparte boliviana y otras agencias de desarrollo, que señalan que "cuando Bélgica participa en acciones comunes con otros donantes, el centralismo de las decisiones impone tiempos de decisión mucho más largo que para otras cooperaciones". Es el caso, por ejemplo, de la ayuda presupuestaria del 2003 que demoró diez meses en concretarse, o de la contribución belga a la "Canasta de Fondos" del Defensor del Pueblo, que demoró casi dos años en hacer efectiva su contribución. En realidad, este tema se viene discutiendo con la contraparte boliviana desde la CM de 1992, pues la no aceptación, por parte de Bruselas, de ciertas decisiones tomadas localmente en concertación entre ambas partes, es un sujeto constante de frustraciones para los actores locales[61]. A nivel internacional, este es uno de los temas sobre el que insiste el informe del CAD ("Comité de Ayuda al Desarrollo – OCDE") en su evaluación de la cooperación belga en 2001. Por ello, la Declaración de Paris de marzo de 2005, plantea a Bélgica desafíos importantes en este campo, ya que como firmante de la declaración, *«nos comprometemos a emprender acciones concretas y efectivas para eliminar los obstáculos remanentes (a la eficacia), entre los cuales figuran una delegación de autoridad insuficiente a los actores de campo de los donantes...»*.
En el capitulo siguiente veremos cómo las cooperaciones holandesa y sueca pueden constituir ejemplos útiles de procesos graduales de descentralización.

En Bolivia se puede notar un mejoramiento progresivo en la autonomía de los actores locales (despacho de los Agregados y VIPFE), por ejemplo, por la decisión de la CM de 2000 de confiar al Comité Operativo ("Comité de Partenarios") la gestión del Fondo de Contravalor y del Fondo de Estudios.

Existe, sin embargo, un aspecto en el que la cooperación belga es descentralizada. Una vez que una prestación está en su fase de ejecución, es relativamente sencillo cambiar ciertas orientaciones del proyecto y hasta reasignar el presupuesto. Basta para ello con obtener el

[61] Esta frustración no es de ninguna manera una característica exclusiva del período 2001-04. Véase por ejemplo el informe anual del Jefe de la SCB en 1994.

acuerdo del Comité de Gestión (o Comité Mixto de Concertación Local). Ejemplos claros constituyen la reasignación de fondos del proyecto SILOS para vacuna anti amarílica en Santa Cruz o del proyecto de salud pública y medicina tropical en Cochabamba para la adquisición de medicamentos para Leishmaniasis. De igual manera, PRODISA que se inició como un proyecto "facilitador" con una unidad de ejecución de ocho personas, pasó, en dos años, a ser un proyecto "de ejecución" con una unidad de ejecución de más de cuarenta personas. Esto introduce un elemento de flexibilidad importante[62] en la ejecución de los proyectos de desarrollo. El Documento Técnico Financiero y el Informe de Formulación no constituyen por tanto biblias, sino documentos de referencia. Sin embargo, esta flexibilidad no corresponde a una política voluntaria sino a una consecuencia del sistema de gestión de la cooperación belga, basada en los medios (controles ex ante) y no en los resultados y/u objetivos (control ex post). Por su importancia estratégica, el tema de la descentralización será tratado en más detalle en el capítulo 5 de este informe.

3.1.2.2 ¿Los recursos se incorporan al Presupuesto del Estado boliviano?

Los recursos aportados por la cooperación belga a Bolivia no han ingresado directamente a la cuenta del Tesoro Nacional, bajo la modalidad de ayuda presupuestaria, salvo el caso de una contribución específica obtenida en 2003 por Euro2.5 millones. Sin embargo, las contribuciones para programas y proyectos ejecutados por instituciones públicas bolivianas, forman parte del circuito presupuestario, ya que las instituciones públicas ejecutoras de recursos de la cooperación belga deben inscribir sus ingresos y sus gastos provenientes de esa fuente de financiamiento, así como los recursos de contraparte de ese financiamiento en el presupuesto nacional. El modelo de cogestión impone, casi irremedablemente, un sistema de prefinanciamiento y no de reembolso[63].

Los programas y proyectos financiados por la cooperación belga utilizan cuentas fiscales (cuentas abiertas en el BCB a nombre de un proyecto)[64] para el movimiento de sus recursos. Estas cuentas cuentan siempre con dos firmas, una por la parte belga (desde el 2001 la CTB) y otra por parte de la institución ejecutora boliviana. Por ello, resulta curioso que se observen retrasos en la entrega de información sobre desembolsos a VIPFE y algunas diferencias de información entre la CTB y VIPFE en cuanto a desembolsos realizados[65].

3.1.2.3 ¿La Cooperación es flexible?

La característica de la flexibilidad está definida en este caso por la capacidad de adaptarse a las situaciones y a posibles solicitudes justificadas de cambios que surgieran de parte de las autoridades bolivianas, en los programas o proyectos en preparación o en los acuerdos alcanzados en el marco de Comisiones Mixtas, en razón de cambios en el contexto o de prioridades nacionales. Esta característica parece también necesaria cuando el país receptor afronta crisis agudas y súbitas, producto de eventos no previstos (desastres naturales u otros) que requieren de aportes con características diferentes a las inicialmente pactadas y que

[62] Como lo muestra el ejemplo de PRODISA, la flexibilidad en la ejecución de los proyectos no tiene siempre ni necesariamente resultados positivos. Sin embargo lo positivo, en este caso, consiste en el principio de subsidiaridad, más que en su aplicación.

[63] El sistema de reembolso se usa a veces cuando los desembolsos de la cooperación internacional pasan por el tesoro público. Este adelanta el financiamiento a un proyecto y luego se hace reembolsar esos adelantos por la fuente de cooperación, contra la presentación de comprobantes de gastos.

[64] Por disposición boliviana, todos los recursos de cooperación deben seguir esta práctica.

[65] La evaluación parece haber jugado un rol catalizador para resolver esas diferencias, ya que se han iniciado procesos urgentes de conciliación de cifras en el tiempo que ha durado este ejercicio.

lleguen con relativa agilidad. Esta capacidad de ser flexibles implica a veces considerar salirse de alguna norma o práctica vigente, por ejemplo el uso de cuentas especiales o el apoyo a instituciones de carácter legal innovador.

La capacidad de respuesta de la cooperación belga a solicitudes justificadas de cambios en los proyectos, por variación de las condiciones inicialmente previstas o por alguna revisión de prioridades de parte de las autoridades nacionales, durante la fase de preinversión (entre la decisión de la CM y el primer desembolso) es relativamente limitada. En el pasado, esta capacidad fue prácticamente inexistente y se extendía a la fase de ejecución de los programas y proyectos. La regla fue que aquello que se firmó debía continuar siendo valido, más allá de cualquier cambio de situación. La actitud en la SCB era la de "… mejor ni pensar ni menos preguntar a Bruselas por cambios a lo ya planificado".

Actualmente se percibe una mayor apertura y flexibilidad, así como un buen nivel de dialogo de la Embajada con las autoridades nacionales. Sin embargo, la ejecución de acuerdos o las consultas sobre posibles modificaciones, chocan todavía con la lentitud de los procesos de decisión entre las partes involucradas de parte de Bélgica. La experiencia de la contribución a la canasta de fondos para el Defensor del Pueblo ilustra esta lentitud de procesos [66], donde Bélgica terminó siendo el último de los siete donantes comprometidos en desembolsar su contribución. Parece que el tiempo que toman las decisiones está ligado a algunas dificultades que enfrenta la DGCD Bruselas para adaptar ciertas normas belgas (por ejemplo la práctica de la aprobación previa por parte de un inspector de finanzas a los gastos) a realidades diferentes y en constante evolución[67].

Por el contrario, una vez que los recursos han sido desembolsados, la ejecución de los programas y proyectos es más bien flexible (ver sección 1.2.1.) En esta fase la flexibilidad está ligada al modo de gestión de la cooperación belga (control ex-ante y dificuldad de asumir un seguimiento de los proyectos) y también a la concentración del poder de decisión en pocas manos: los directores de los programas o proyectos son los responsables máximos de los recursos y en ese sentido pueden disponer de estos de acuerdo con su buen juicio. En resumen, la situación es de relativa inflexibilidad en el proceso de preinversión (identificación y formulación) y relativa flexibilidad en el proceso de ejecución como se puede apreciar en los casos específicos de PROMIC y PRODISA antes detallados.

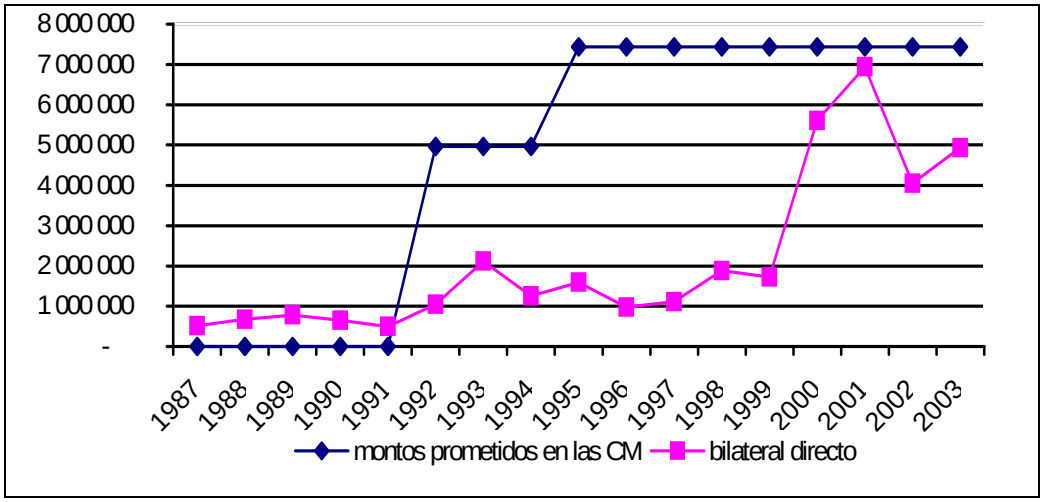
3.1.2.4 ¿La Cooperación es previsible y respeta sus compromisos?

En principio, las intervenciones y un monto indicativo global de financiamiento de la cooperación bilateral directa se acuerdan en las Comisiones Mixtas. Estos acuerdos son metas claras para ambos gobiernos, aún si es indispensable otorgar un cierto grado de flexibilidad a los detalles de su aplicación.

[66] Un informe reciente de la CTB sobre el estado de situación de la cartera de proyectos en ejecución señalaba que: "D'une manière générale, le processus de préparation des prestations bilatérales belges est caractérisé par une **lenteur excessive**; ce point de vue est partagé par tous les acteurs du développement présents en Bolivie : belges, boliviens et internationaux".

[67] O en el caso del Defensor, buena parte de la demora provino de las dudas que existían, en el seno de la DGCD en Bruselas (D1), entre si aprobar esta intervención como un proyecto o como una ayuda presupuestaria. En efecto las normas no son las mismas para ambos tipos de intervenciones. Prevaleció, después de varios meses de debate, la solución del proyecto.

Gráfico 11: Compromisos indicativos y ejecuciones en la cooperación bilateral directa- en EURO corriente



Fuente: Elaboración con base a DGCD, Servicio Estadístico.

El gráfico muestra los montos indicativos anuales acordados en las CM de 1992 (5 m. Euro), de 1995 y 2000 (7,44 m. Euro en c.u.)[68] y se puede notar que no existe relación directa entre lo comprometido a título indicativo y lo ejecutado. La línea de los desembolsos no pasa una sola vez aquella de los compromisos y en 1996 lo comprometido es casi 8 veces mayor a lo ejecutado. Vemos también que a partir del 2000 la distancia entre ambas líneas se reduce de manera significativa, aunque la diferencia sigue siendo importante.
Los acuerdos alcanzados en las CMs[69]o podrían servir de base para planificar desembolsos de la cooperación belga y, en este sentido, es una cooperación poco previsible. La cooperación belga cumple con sus compromisos en términos de las intervenciones que serán financiadas, pero los tiempos que esto puede tomar son imprevisibles. A nivel de las afectaciones presupuestarias globales, los 'compromisos indicativos' no fueron en realidad ni compromisos ni indicativos.

A nivel de proyectos individuales, las realizaciones son previsibles, tanto en desembolsos como en acciones ejecutadas, pero solo después de finalizar la etapa de formulación. En las etapas anteriores, los compromisos alcanzados localmente pueden ser desautorizados por la DGCD en Bruselas, lo que confiere un cierto grado de imprevisibilidad al proceso. Cuando para lograr estos compromisos localmente se ha negociado largamente con las partes involucradas que podrían incluir no solo a gobierno nacional sino también actores locales y la sociedad civil, volver a revisar los acuerdos o simplemente no respetarlos, podría tener consecuencias imprevisibles para el desempeño futuro del proyecto, su grado de apropiación y compromiso por parte de los beneficiarios[70].

Finalmente, resaltamos lo que habíamos señalado en el capitulo precedente cuando describimos la forma de operación de las asignaciones presupuestarias de la cooperación en el sentido que el principio jurídico de anualidad del presupuesto del Estado no puede constituir un argumento para justificar la falta de previsibilidad de la cooperación belga. Está claro que una gran mayoría de los gastos del Estado belga son predefinidos y previsibles (pensiones por ejemplo).

[68] No se tomó en cuenta los acuerdos de la CM de 1989 por estar fuera del período de la evaluación.
[69] El modelo de Comisión Mixta será discutido en el capitulo siguiente
[70] Uno de los retos que plantea la descentralización es aplicar el indispensable principio de subsidiaridad sin dejar el control de calidad.

3.1.2.5 ¿La cooperación se caracteriza por tener condicionalidades?

Antes de 1995 las principales condiciones impuestas por la cooperación belga venían de la práctica de la ayuda atada ("tied aid")[71]. Pero, siguendo en esto la evolución general de la cooperación al desarrollo y las recomendaciones del CAD, esta práctica disminuyó paulatinamente. En la actualidad no hay condiciones relacionadas a los programas y proyectos financiados, impuestas por la cooperación belga, salvo (y no es poco) la obligación impuesta a Bolivia de alinearse sobre el modelo belga de cogestión y sobre el PRIMA, este último definido para regular las relaciones entre la DGCD y CTB. Más allá de esto la percepción de la contraparte boliviana es que la cooperación belga no es excesiva en condiciones previas y que no provoca retrasos en las instituciones ejecutoras bolivianas, por falta de capacidad de estas para cumplir las condiciones inherentes a los proyectos. Esto tiene que ver también con el modelo de co-gestión belga en el que, en realidad, el responsable belga es el encargado de los recursos, las decisiones clave y las relaciones con la CTB o Embajada, mientras que la parte boliviana participa más en las decisiones técnicas y la co-gestión de los fondos (firmas conjuntas).

Sin embargo, habría que notar que la creación de instituciones paralelas encargadas de la ejecución de los recursos (unidades ejecutoras) podría ser una manera de evitar condiciones mayores y que estas no se plantean en la medida en que hay una instancia belga o un garante en el proyecto que cuidará de los aspectos delicados. La necesidad de utilizar cooperantes belgas o expertos internacionales en los proyectos financiados por la cooperación belga podría ser también una forma de condicionalidad.

3.1.3 Pertinencia de los Programas y Proyectos

3.1.3.1 Medida en que los proyectos son compatibles con las políticas del Estado boliviano

No hay incompatibilidades flagrantes entre las intervenciones financiadas por la cooperación belga en Bolivia y las políticas del gobierno, lo que no significa que estas políticas fueron sistemáticamente tomadas en cuenta en el pasado.

3.1.3.2 Medida en que los proyectos son compatibles con las prioridades y principios de la política de cooperación belga en Bolivia

Todos los proyectos analizados reflejan las prioridades y principios de la cooperación belga en Bolivia y desde luego, reflejan también los cambios en esta política. Por ejemplo, de la priorización de regiones con alto potencial productivo, a la orientación hacia las regiones más pobres; o la orientación hacia proyectos rurales integrales (multisectoriales) en vez de una concentración sectorial. En general, los principios de la cooperación belga son lo suficientemente amplios como para acoger un amplio rango de proyectos. Por ejemplo, el proyecto del apoyo a la Contraloría General de la República, fue justificado *a posteriori* como una contribución a la 'consolidación de la sociedad' (lo que de hecho era), que la nueva ley belga relativa a la cooperación internacional definía como uno de los cinco sectores prioritarios.

[71] Ejemplos de esto son la primera ayuda a la balanza de pagos, el proyecto Ichilo Mamoré que importaba todo el material de Bélgica, el fondo de estudios que, en sus inicios, priorizaba las empresas o instituciones belgas o belgo-bolivianas en la atribución de los estudios.

3.1.3.3 Medida en que los proyectos son compatibles con las necesidades y prioridades del grupo meta

Los programas y proyectos ejecutados han sido compatibles con las necesidades de los diferentes grupos meta identificados. En el caso de la cooperación financiera, el grupo meta se puede identificar como las finanzas públicas y en ese caso, los recursos han servido para contribuir a la solución de situaciones de iliquidez del Tesoro y restricciones de divisas originadas en déficits de balanza de pagos. En el caso de las intervenciones en desarrollo rural, estas han contribuido a mejorar las condiciones de producción y generación de ingresos para las áreas donde se han desarrollado, durante el tiempo que duró la intervención. Sin embargo, no siempre estas intervenciones han coincido con las políticas públicas en esas áreas. Las intervenciones en salud han permitido desarrollar diferentes modelos de atención en salud y han beneficiado de experiencias previas. En algunos casos, la formulación de los proyectos ha sido participativa (salud) y por ello tienen mayores oportunidades de recoger las necesidades de los beneficiarios y tener más posibilidades de ser sostenibles. Aún en el caso de proyectos "científicos", estos son pertinentes en la medida en que responden a necesidades de una parte de la población, aquella que debe combatir las enfermedades tropicales.

En síntesis, es bastante difícil establecer si los proyectos son compatibles con las prioridades del grupo meta, pues en general estas prioridades no son identificadas ni analizadas[72]

3.1.4 Medida en que la cooperación internacional belga en Bolivia

3.1.4.1 Contribuyó a los debates clave sobre el desarrollo del país[73]

Principalmente desde el año 2001 y, en parte, gracias a la coordinación entre los actores de la cooperación belga en Bolivia, la Embajada de Bélgica asume una actitud más activa de participación en diversos niveles de dialogo político con el Gobierno y con otros donantes. Este rol más activo es reconocido por las otras cooperaciones, así como por el VIPFE, pero se enfrenta aún a algunas limitaciones:

1. Con la reforma de 1999 la cooperación belga perdió los especialistas sectoriales que trabajaban en la SBC y con ellos, perdió parte de su capacidad conceptual y de propuesta.
2. La notoria disminución, en los últimos meses, del personal que trabaja en el servicio de cooperación de la Embajada, reduce las posibilidades de participación más activa de la cooperación en los debates sobre el desarrollo del país y en los diversos foros de coordinación organizados por el gobierno y la cooperación.
3. La falta de autonomía relativa de la Embajada en La Paz no siempre le permite participar en decisiones en nombre de la cooperación belga, y por lo tanto limita en parte su papel en los debates.
4. Desde la llegada de la CTB, ésta ha logrado un cierto posicionamiento. Si bien esta conoce sus roles y restricciones, estos no son conocidos plenamente por las contrapartes nacionales[74] que no diferencian necesariamente entre la oficina de los Agregados y la CTB, lo que ha generado cierta dualidad en algunos escenarios.

[72] Los casi 20 años de experiencia en planificación participativa en Bolivia muestran que la mayor dificultad de la planificación del desarrollo no radica en la definición de las necesidades, sino de las prioridades. Esta dificultad se ve reflejada desde el nivel más bajo (municipio) hasta el gobierno central (véase el EBRP).
[73] En el capitulo siguiente se discute más a fondo este tema en referencia a otras cooperaciones
[74] En la reunión de restitución del Comité de Acompañamiento Local (CAL), del 27 de mayo del 2005, el representante del gobierno boliviano pidió que se explicara quien creó la CTB y cómo fue creada.

3.1.4.2 Promovió innovaciones pertinentes para la cooperación en el país

A nivel de los mecanismos de cooperación, las innovaciones aportadas por Bélgica conciernen el uso del mecanismo del Fondo de Contravalor en los años 80 y la propuesta original del sistema de cogestión, tal como fue diseñada al inicio de los 90 y que está siendo aplicada por las cooperaciones más avanzadas en Bolivia (más no por Bélgica) desde algunos años[75].

Los proyectos individuales de la cooperación belga aportaron también varios elementos innovadores: por ejemplo, el modelo de barco saca palos (navegabilidad Ichilo-Mamoré) que hasta ahora se constituye en un elemento muy apreciado por las poblaciones amazónicas por su aporte para asegurar la navegabilidad de sus ríos; el sistema de salud rural (SILOS) con el modelo participativo propuesto, el método participativo utilizado en el diseño de la identificación en el Chapare y el desarrollo de diferentes metodologías y estudios sobre las cadenas productivas, en conjunto con la cooperación suiza[76].

3.2 Análisis de la coherencia

3.2.1 Coherencia de las políticas y estrategias de la cooperación belga con las políticas y estrategias de otros donantes

En Bolivia el proceso de armonización entre donantes está en marcha[77], aunque falta todavía mucho camino para llegar a una verdadera complementariedad entre las diferentes cooperaciones, con diferentes agendas, estrategias y procedimientos igualmente diversos. En cuanto al papel de la cooperación belga, resaltamos lo siguiente:

1. Como ya se mencionó antes, cumple un papel mucho más activo desde hace algunos años y existe ahora un esfuerzo sistemático de coordinación con otros donantes. Ejemplos de este esfuerzo lo constituyen los tres talleres temáticos destinados a preparar el PIC de 2005, la participación de la CTB La Paz en algunos Comités Inter agenciales, la apertura a la utilización del Basket Funding (DDP) como instrumento de cooperación y la posible participación con otros donantes en el Programa Multidonante de Apoyo Presupuestario (PMAP).
2. Este papel enfrenta las limitaciones ya mencionadas en 3.1.2.a. y 3.1.4., especialmente debido a la falta de autonomía del despacho de los Agregados, que puede dificultar el alcanzar acuerdos operativos rápidos con otras cooperaciones.
3. A nivel de otros donantes, podemos aseverar que no hay una cooperación muy activa entre los donantes multilaterales (incluyendo la Comisión Europea) y la cooperación belga[78], salvo quizás con la FAO y la OMS. No existen tampoco incoherencias con

[75] Dentro de las cooperaciones multilaterales, la que más experiencia tiene en la aplicación del modelo "hands off" es el Banco Mundial, pero cuyos proyectos son financiados por préstamos y no por donaciones. Notamos que la UE en Bolivia defiende ahora los mismos principios después de haber realizado un importante giro con respeto a sus prácticas anteriores (el 'modelo PAC').

[76] Aunque en este último caso se trata de un proceso muy incipiente en que la cooperación belga no puede mostrar muchas cosas todavía, salvo para tres productos en PRODISA, a una pequeña escala.

[77] La mesa de donantes sobre armonización esta siendo coordinada por la Cooperación Holandesa y el Banco Mundial

[78] Salvo en algún caso concreto, como en el proceso de identificación del proyecto de desarrollo alternativo en el Chapare donde se tropezó con algunos problemas de coordinación con la CE.

las cooperaciones bilaterales, con quienes hay una relación cordial y flujos de información más o menos regulares que facilitan esta tarea[79].

3.2.2 Coherencia con esfuerzos similares y búsqueda de sinergias en la concepción y la implementación de proyectos y programas.

Las principales conclusiones que podemos sacar de las visitas y análisis de las diferentes intervenciones de la cooperación bilateral directa son las siguientes:

1. En general los proyectos en salud han desarrollado sinergias. Las experiencias de unos han servido a otros. El Proyecto de Ichilo-Sara aprendió mucho del Proyecto SILOS y logró desarrollar más, algunos aspectos que no fueron posibles continuar desarrollando o consolidar con SILOS. Otras sinergias importantes han sido las realizadas en relación a los establecimientos de los Bancos de Sangre. En general, los proyectos hicieron esfuerzos por coordinar acciones con otros actores de la cooperación (destaca la coordinación SILOS -JICA - PAP HOLANDA). Hubiera sido deseable mayor sinergia entre CUMETROP y CENETROP, entre CUMETROP y SEDES, así como entre CUMETROP y otros proyectos de la cooperación universitaria.

2. Los proyectos de desarrollo rural (PROMIC y PRODISA) partieron de la experiencia de otras cooperaciones. PRODISA Belga (como se conoce al proyecto en el campo), cuyo predecesor fue el proyecto PRODISA-GTZ, coordinó reflexiones con otros actores desde la formulación del proyecto y luego estableció mecanismos de intercambio y de coordinación con otras iniciativas similares. Además una de sus actividades, el desarrollo de cadenas productivas, es precisamente un proceso basado en la creación de sinergias. Durante el proceso de implementación del programa de Manejo Integral de Cuencas, cuyo predecesor es un proyecto similar de COSUDE, han habido intercambios de carácter técnico principalmente, con experiencias de otros países, así como con experiencias nacionales. Sin embargo, en el departamento de Cochabamba, el PROMIC fue identificado, diseñado y ejecutado con un enfoque institucional relativamente aislado de las instituciones públicas, que tienen (o deberían tener) competencias sobre el manejo de cuencas, así como de las municipalidades. Tampoco se tiene evidencia que se haya coordinado las intervenciones con otras entidades presentes en el área de los proyectos.

3. El proyecto de navegabilidad Ichilo –Mamoré nunca pudo o buscó realmente atraer otras cooperaciones, lo que le resto escala e importancia. Este proyecto pudo haberse articulado con otras iniciativas de desarrollo de la cuenca amazónica o de apoyo al desarrollo de pueblos indígenas, pero no se desarrollaron estas oportunidades.

4. El proyecto de apoyo a la Contraloría General de la República, a pesar de sus contribuciones importantes, no coordinó acciones con un proyecto afincado en la misma Contraloría financiado por el Banco Mundial y que tenía objetivos complementarios. En este sentido, ambos son poco coherentes con intervenciones de otros donantes.

5. El Basket Funding del Defensor del Pueblo busca coherencia y sinergias entre agencias donantes siendo el objetivo mismo de este instrumento.

[79] Se ha trabajado en particular los programas de la cooperación de la U.E. Suecia, de Países Bajos y de Inglaterra, por sus características diferentes a las de la cooperación belga.

6. En el caso de las intervenciones financieras, la ayuda a la balanza de pagos y el fondo de contravalor son bastante coherentes con políticas aplicadas por otros donantes. Además, en el caso de la ayuda a la balanza de pagos hubo una evolución rápida a partir del inicio de los 90, hacia una ayuda no atada, aplicando así las directivas del CAD en esa dirección. En contraste, la segunda fase del Fondo de Estudios es poco coherente con un proyecto del BID que buscaba objetivos similares (reforzamiento de la capacidad de preinversión del Estado boliviano) con medios bastante más importantes.

En resumen, no hay un patrón uniforme de coherencia en las intervenciones de la cooperación belga. La coherencia parece depender más de iniciativas individuales que de una política institucional, aunque habría que señalar también que siendo esta una responsabilidad principal del gobierno boliviano, a través de VIPFE, este no siempre ha favorecido la búsqueda de esta coherencia y sinergias acercando a los donantes que trabajan con objetivos similares o en áreas geográficas comunes.

3.2.3 Medida en que la cooperación internacional belga en Bolivia busca una armonización y complementariedad entre los diferentes actores de la cooperación belga

(Véase también la sección 3.2.2.)
En los años 90 las instancias que administraban las intervenciones de la cooperación bilateral directa belga en Bolivia, lo hicieron de manera completamente independiente de las acciones apoyadas por ONGs belgas, pese a que en esa época, la Embajada de Bélgica administraba un número importante de cooperantes relacionados a proyectos de ONGs. Como será analizado en la sección relacionada con la cooperación indirecta, éstas no buscaban ni creían necesario tener algún tipo de coordinación de acciones en el terreno con los proyectos apoyados por la cooperación bilateral directa.

La creación en 2001 del Foro de Actores Belgas de la Cooperación ha constituido un hito importante en la coordinación entre la Embajada (cooperación bilateral directa) y las ONGs. Los resultados concretos de este foro son los siguientes:

- Participación de la CTB, APEFE y ONGs belgas en la redacción de la Nota Estratégica Bolivia, y en las discusiones sobre su actualización en 2003.
- Participación de las ONGs en la decisión de atribución de becas, Programa de Micro Intervenciones y financiamiento de ONGs locales.
- Preparación conjunta de la reunión regional de la cooperación belga en julio de 2002 en La Paz.
- Seguimiento conjunto de políticas sectoriales o temáticas del gobierno boliviano.
- Participación de los actores en las discusiones de elaboración del PIC, así como en los talleres posteriores sobre salud, agropecuario e institucionalidad.
- Intercambio de información entre actores.

Sin embargo hay que aclarar que el Foro de Actores Belgas está orientado sobre todo a compartir información entre los diferentes actores e identificar oportunidades para desarrollar sinergias, no así hacia una armonización de estrategias y/o de procedimientos entre ellos.

3.3 Análisis del desempeño de los procesos y procedimientos

3.3.1 Calidad del Proceso de Diálogo Político

Tradicionalmente, el diálogo entre los representantes locales de la cooperación belga y el gobierno boliviano, ha sido bueno, salvo entre 1995 y 2000 en que hubo poco diálogo o más bien cuando este dialogo no prosperó en acciones significativas para mejorar el desempeño de la cooperación belga, y durante el período de transición (2000 y 2001), por las razones explicadas en secciones anteriores. Las buenas relaciones generales se reflejan tanto en los informes de los Jefes de Sección y luego de los Agregados, como en las apreciaciones del mismo VIPFE. Sin embargo, actores belgas y bolivianos coinciden también en señalar que el diálogo está demasiado enfocado en procedimientos y ha sido hasta ahora poco estratégico. En otras palabras, el dialogo formal es bueno, pero su calidad lo es relativamente poco[80].

3.3.2 Eficacia del proceso de implementación de la estrategia de cooperación

3.3.2.1 Respeto de los compromisos asumidos en las Comisiones Mixtas

Los acuerdos tomados en las Comisiones Mixtas se respetan, si exceptuamos los compromisos presupuestarios 'indicativos' (véase 3.1.2.d.), así como algunos buenos deseos expresados sobre la necesaria descentralización y simplificación de procedimientos (véase capítulo 1: análisis retrospectivo). Veremos a continuación que como las CM no imponen limites muy precisos a la puesta en marcha de las intervenciones, el respeto de los acuerdos se ve poco limitado por el tiempo[81]

3.3.2.2 Duración de la puesta en práctica de las decisiones tomadas en las Comisiones Mixtas

El cuadro siguiente muestra las principales etapas del ciclo de proyecto, con las fechas indicativa de cada etapa. Las conclusiones de la lectura de este cuadro son las siguientes:

1. Los tres proyectos aprobados en la Comisión Mixta de 1992 se inician entre uno y dos años después (promedio 1 año). Los cuatro proyectos provenientes de la CM 1995 se inician entre un año y medio (Contraloría) y cinco años y medio (PRODISA) después de la CM: promedio: cuatro años. De los cinco proyectos aprobados en la CM 2000, uno empezó dos años después (Defensor del Pueblo) y los otros cuatro todavía no se iniciaron. De hecho, el tiempo promedio entre la decisión de principio y el inicio de un proyecto será mayor a los cinco años.
2. Este aumento notorio del tiempo necesario para aplicar las decisiones de las Comisiones Mixtas, se debe en parte al aumento de la complejidad y también de la rigurosidad de los procesos que guían el ciclo del proyecto. Se señala que los procedimientos para todas las etapas del ciclo son muchos más precisos y exigentes ahora, de lo que eran antes[82]. La aplicación de la última versión del PRIMA, en consecuencia de la reforma de la cooperación y luego, del segundo contrato de gestión, ha impuesto exigencias adicionales

[80] Esta opinión no es compartida por el Agregado actual que subraya que desde agosto 2004 la calidad del dialogo es buena.
[81] La tradición (no existen referencias escritas al respeto) establece que si una intervención decidida en una CM no ha sido ni identificada ni formulada en la CM siguiente, esta última puede poner en duda su pertinencia. Esto explica el apuro de la cooperación belga en Bolivia en realizar el mayor número posible de formulaciones antes de la CM inicialmente prevista para julio del 2005.
[82] Por ejemplo, el sistema de cogestión impone a veces, en los proyectos, un doble sistema de reporte (seguimiento): el del VIPFE o de la contraparte local, y el de la CTB.

en términos de participación de los beneficiarios en las fases de identificación y formulación. Existe todavía un debate sobre las causas exactas de los tiempos anormalmente largos que demandan las preparaciones de las intervenciones de la cooperación belga en Bolivia. Algunos actores subrayan, por ejemplo, que esos retrasos son específicos de Bolivia, que remontan a antes de la reforma y que, entonces, no se deberían a razones estructurales (reforma de la cooperación y procedimientos belgas), sino a razones locales: procedimientos bolivianos y/o debilidades institucionales, interpretaciones de las instrucciones por los actores belgas locales (Representante Residente y Agregado), relaciones personales...

Cuadro 10: Intervenciones incluidas en el Período de Evaluación

Nombre del Proyecto	Idea inicial o fecha Aprobación CM	Inicio de la Identificación	Firma del Convenio específico	Inicio de la Formulación	Inicio del Proyecto	Terminación del Proyecto	Comentarios
Ichilo-Mamoré	1970 (¿?)	¿?	1989 (3ra etapa)		1984	2000	1ra. etapa en los años 70; 2da. etapa de 1984 a 1989; 3ra. etapa 1989-2000
CENETROP I	1974	¿?	¿?		5/1974	1984	
CENETROP II	CM 1992	8/1992	6/1994		1994	1997	
CENETROP III	1995	3/1995	9/1996		9/1996	6/2002	
CUMETROP	CM 1992	1991	7/1993		7/1993	6/2002	
SILOS	CM 1992	¿?	¿?		1993	6/2002	
PSRIS	CM 1995	8/1996	5/1999	3/1997	9/2000	2/2004	
PROMIC	CM 1995	* ** (1997)	12/1998 **(cartas reversales 9/2004)	**(2004)	10/1999 **(2005)	12/2010	* Continuación de un proyecto de COSUDE ** El proyecto de acciones complementarias
PRODISA	CM 1995	1997	3/2000	1998 (1ra for.) 2001 (2da for.)	3/2001	3/2006	
Contraloría	CM 1995	1/1995	9/1996	9/1996	4/1997	12/2002	
Defensor del Pueblo	CM 2000	3/2002	11/2002	10/2002	1/2003	5/2004	1ra. experiencia belga de participación en una "Canasta de Fondos" en Bolivia

Fuente: Elaboración con base a información de la Cooperación Belga.

Cuadro 11: Intervenciones posteriores al Período de Evaluación

Sistema Integral de Salud – Chayanta	CM 2000	3/2002	12/2003	9/2004	¿?		Duración 5 años
Desarrollo Agropecuario Chayanta	CM 2000	3/2002	11/2004	4/2005	¿?		Duración 5 años
Desarrollo Alternativo Chapare	1996	2/1998* (1ra. identificación) 8/2002* (2da. identificación)	11/2004	3/2005	¿?		Duración 5 años *El proyecto fue "bloqueado" durante 3 años por el Gobierno boliviano
Salud El Alto	CM 2000	11/2002	7/2004	¿?	¿?		Duración 5 años
Cropeza Desarrollo Integral	CM 2000	1/2002*	¿?	¿?	¿?		Identificación iniciada en 2002 pero no terminada en 3/2005

Fuente: Elaboración con base a información de la Cooperación Belga.

3. El tiempo transcurrido entre la decisión (CM) y su aplicación depende también de la madurez relativa del proyecto al momento de la Comisión Mixta. Por ejemplo, el proyecto de apoyo a la Contraloría estaba ya plenamente identificado por la Corte de Cuentas belga (y no por la AGCD) al momento de la Comisión Mixta de 1995, y pudo ser formulado e iniciar su ejecucón pocos meses después. En contraste, la improvisación que caracterizó la

CM del 2000, hizo que se concluyera con claras indicaciones sobre donde se quería trabajar, pero poca o ninguna indicación sobre qué se pretendía hacer.

4. Explicar no es justificar, y no hay duda que la lentitud de la cooperación belga, ilustrada por lo sucedido entre la CM del 2000 a la fecha en materia de puesta en marcha de los acuerdos, es excesiva, tanto en comparación con los estándares pasados de la AGCD, como con aquellos de otras cooperaciones. Luego y más importante, tampoco se puede afirmar que los procesos actuales, lentos pero también más controlados y rigurosos que anteriormente, conducen a intervenciones de mejor calidad del punto de vista de la durabilidad.

3.3.2.3 Calidad de participación de los actores clave y del funcionamiento de los mecanismos de coordinación

A nivel centralizado, es decir del Comité Operativo, los mecanismos de coordinación funcionan bien: los compromisos tomados son claros, formales y previsibles. Esto no excluye eventuales discrepancias sobre roles y actuaciones de los diferentes actores, pero los objetivos generales de las partes boliviana y belga son comunes y no hay excesivos desequilibrios de poder entre las partes. Desde luego se llega casi siempre a acuerdos consensuados.

A nivel descentralizado, es decir de los Comités de Gestión (o SMCL), la coordinación y la cogestión entre las partes se transforma fácilmente en una mera transmisión de información de la Unidad de Ejecución hacia el Comité de Gestión. Las instituciones beneficiarias y a veces las contrapartes responsables están apenas involucradas en los procesos de decisión, debido principalmente a la debilidad institucional de las instituciones bolivianas, especialmente a nivel de los municipios (véase los casos de PROMIC y PRODISA). Si no existe un cierto equilibrio entre las capacidades y el poder económico de las instituciones que participan en los Comités, la institución o sus representantes más fuertes terminarán dirigiendo el proceso.

Un ejemplo opuesto lo presenta el proyecto con la Contraloría General de la República, en el que una relación relativamente igualitaria entre las partes bolivianas y belgas en términos de capacidad, condujo a una cogestión efectiva del proyecto. En realidad, el mismo modelo conceptual de cogestión supone esta igualdad en capacidades y poderes, lo que no siempre se encuentra en el nivel descentralizado. Por lo tanto, salvo algunas excepciones, no se puede hablar tampoco de verdadera cogestión en este nivel: la regla es que el poder y las decisiones estén concentrados en pocas manos y especialmente en aquellas de los Asistentes Técnicos belgas.

3.3.3 La calidad del proceso de preparación de los proyectos y programas

Tal como se aplica actualmente por la CTB, el proceso de formulación se ha convertido en un ejercicio riguroso[83] y participativo. Los problemas ligados a la preparación de las intervenciones son de tres tipos:

1. El mismo sistema belga de cogestión (véase el capítulo 2) y de múltiples actores provoca indefiniciones que son, cada una, fuentes potenciales de conflictos entre actores. Por ejemplo, no hay claridad sobre los contenidos respectivos del Informe de Identificación,

[83] La CTB elaboró un manual de formulación que detalla el contenido de un informe de formulación, cuya versión condensada constituye el Documento Técnico Financiero (DTF) que será anexado al Convenio Específico. El DTF precisa qué pretende hacer la intervención, cómo y donde. Incluye también un análisis de los riesgos, análisis de sostenibilidad, presupuesto indicativo (¡pero detallado!) y un marco lógico.

cuyo seguimiento es de responsabilidad del despacho de los Agregados, y el Informe de Formulación, del cual la CTB es la única responsable. Desde luego a veces existen conflictos y a veces duplicaciones entre ambos informes. Asimismo, existen divergencias entre las normas bolivianas y belgas sobre la formulación (prefactibilidad y factibilidad según las normas bolivianas de preinversión) y sobre la decisión de la inversión. Hay, entonces, un debate tanto sobre el contenido de la formulación como sobre su ubicación "ideal" en el ciclo de proyecto. También existen indefiniciones y conflictos potenciales sobre la cuestión del costo del proceso de formulación – un costo particularmente alto en Bolivia según algunos entrevistados-, pues la CTB tiene el monopolio de la formulación y por lo tanto debe negociar cada una de sus prestaciones pero tiene intereses opuestos a aquellos de la DGCD en la fijación del precio de la fase de formulación. Todas estas indefiniciones son en buena parte inherentes al sistema belga de cooperación y requieren de un entendimiento directo entre actores locales, condición necesaria, más no suficiente, de su resolución.

2. Luego, las demoras excesivas de algunos procesos de formulación, o entre la identificación y la formulación, o entre la formulación y la ejecución, pueden causar ineficiencias importantes en la fase de preinversión, sea por tiempo perdido o porque el tiempo transcurrido aconseje reiniciar el proceso. Recordamos los ejemplos de PROMIC (acciones complementarias) que demoró siete años en formularse, de PRODISA que tuvo que ser formulado una segunda vez después de tres años de haber finalizado la primera formulación. Fuera de estos casos extremos, existe un problema más general: cuando pasan dos años o más entre la identificación de un proyecto y su ejecución (como ocurrió o está ocurriendo en nueve de los catorce proyectos listados en el cuadro anterior), los informes de identificación y/o formulación pueden ser al menos parcialmente obsoletos al momento del inicio de la ejecución debido a cambios en la realidad[84]. Es también indispensable adecuar los modelos de formulación a realidades particulares. En el caso del Basket Funding del Defensor del Pueblo, la oficina de los Agregados hizo una identificación y luego se realizó una formulación completa según el modelo y las normas vigentes de la CTB, cuando siete otras cooperaciones ya estaban participando en el mismo Basket Funding, y cuando los procedimientos de este tipo de instrumento son bastante distintos de aquellos de los proyectos tradicionales.

3. Si bien los procesos de formulación se han vuelto más completos, precisos y rigurosos (además de participativos), la gran mayoría de los DTF consultados siguen presentando dos defectos "tradicionales": i) la falta un verdadero análisis institucional ("institutional assesment") que permita una adecuación de la intervención a las instituciones beneficiarias (y no al revés), y ii) un análisis de sostenibilidad que permita tomar en serio este problema y diseñar una estrategia adecuada de salida desde el inicio de la intervención. Evidentemente, la sostenibilidad depende en buena parte de la capacidad de las instituciones beneficiarias, así que ambas cuestiones están estrechamente ligadas. Analizar las instituciones y diseñar una estrategia de sostenibilidad permitiría evitar ejecutar proyectos desproporcionados en medios y recursos con respeto a la pobreza del entorno, algo que siempre ha sido el riesgo de los proyectos tradicionales.

[84] Los cambios más frecuentes que afectan la ejecución de un proyecto en Bolivia son los cambios institucionales, sin mencionar, por supuesto, los cambios en las condiciones económicas que afectan la pertinencia y la sostenibilidad de los proyectos productivos.

3.3.4 La calidad de los procedimientos de cooperación

3.3.4.1 Procedimientos financieros

Durante el proceso de transferencia de responsabilidades a la CTB, a partir de 2000, se implementaron nuevos procedimientos y directivas administrativas, hubo retraso en los trámites de aduanas de las adquisiciones hechas anteriormente y problemas con falta de información precisa sobre los saldos presupuestarios de los cuatro proyectos de salud. Después de esta fase inicial y cuando ya se conocían los procedimientos, el funcionamiento fue bastante más ágil.

En la cooperación belga, el financiamiento de las intervenciones se realiza ahora mediante desembolsos de la CTB Bruselas a las cuentas mancomunadas (cuentas fiscales – en Bolivia – con doble firma), según un plan establecido y en función de los reportes financieros. Los administradores actuales de los proyectos no se quejan de problemas en los desembolsos. Sin embargo, la compra de vacunas realizada gracias al tercer apoyo a la balanza de pagos, en que un desembolso atrasado provoco una compra y una aplicación a destiempo con la consecuente pérdida de parte de las vacunas, constituye una notoria excepción.

Muchas personas conocedoras de la cooperación belga en Bolivia, reconocen que si bien los procedimientos son más rígidos y detallados que anteriormente, son también más eficaces y rigurosos desde que la CTB asumió la ejecución de las intervenciones de cooperación.

3.3.4.2 Unidad de Ejecución

La presencia, en las intervenciones, de Unidades de Ejecución, a veces con personal numeroso, que constituyen entidades paralelas a las instituciones contrapartes, es todavía una característica general de la cooperación belga en Bolivia, y no da muestras de cambiar mucho con el pasar del tiempo[85]. En general, las estructuras administrativas financieras de las instituciones contrapartes no conocen de la administración y finanzas de recursos de los proyectos[86]. Estamos en presencia de lo que se suele llamar el modelo “hands on”, en el que la fuente de cooperación ejecuta ella misma una prestación, o participa muy directamente en su ejecución[87].

Las ventajas de este sistema son evidentes: permite una posibilidad de aislar en parte la conducción y gestión de los proyectos de los vaivenes e inestabilidades de la política local; permite tomar decisiones con menos presiones de los intereses particulares. En síntesis, es una manera de proceder más segura y eficaz en términos de resultados alcanzados en el corto plazo y desembolsos realizados. El revés de la medalla se presenta en una menor apropiación por parte de los beneficiarios o instituciones contrapartes, menor correspondencia entre las capacidades y los recursos locales y aquellos del proyecto, y por lo tanto una menor durabilidad. Notamos que en Bolivia las cooperaciones más dinámicas – Suecia, Dinamarca, Inglaterra, Países Bajos, BM (y hasta la UE) – optaron desde años por un modelo “hands off”, en el que la contraparte local asume parte o la totalidad de las tareas de gestión de un

[85] Existen excepciones notorias como el Proyecto de Salud Rural en Santa Cruz de 1987 a 1991 (“Atención Primaria en Salud – APS”), el proyecto de apoyo a la Contraloría, y, evidentemente, el Basket Funding en favor del Defensor, así como las intervenciones financieras.
[86] Con las mismas excepciones ya señaladas.
[87] En realidad el verdadero modelo “hands on “ es el sistema de administración directa por parte de la fuente cooperante, o, en la jerga de la cooperación belga, el sistema “en régie”.

proyecto, mientras que los cooperantes cumplen un papel estrictamente de asistencia técnica, sin ninguna responsabilidad en la gestión.

3.3.4.3 Duración de los proyectos

Todavía se maneja la idea que un proyecto no puede durar más de cinco años porque la cooperación belga no puede comprometerse más allá de este tiempo. Sin embargo, los procesos de desarrollo son siempre de largo plazo y normalmente los objetivos (resultados esperados) de las intervenciones son demasiado ambiciosos, en relación con los tiempos previstos, especialmente en el campo del desarrollo rural. Por esta razón, muchos proyectos conocen una extensión (2da. ó 3ra. etapa, en el caso de Ichilo-Mamoré, CENETROP, CUMETROP, SILOS, PROMIC, ¿PRODISA?), y/o cumplen sólo parcialmente con los resultados esperados. En síntesis, hay poca concordancia entre la duración de las intervenciones de un lado y los resultados esperados por el otro.

Si bien la formulación planifica actividades sobre una base (normalmente) quinquenal, no se piensa realmente en términos de proyectos que deben ser terminados en cinco años, ni se está percibiendo el plan quinquenal como una fase predeterminada (por ejemplo, fase de inversión, fase de consolidación, etc.) dentro del marco de una cooperación a más largo plazo. Como consecuencia, hay poca preocupación por definir, desde el inicio, cómo y cuando se realizará la transferencia del proyecto. Durante la ejecución del proyecto, existe poca presión por garantizar la sostenibilidad al finalizar el periodo quinquenal, porque se supone que siempre pueda haber una fase adicional si resulta ser necesaria.

En la cuestión de tiempo, la cooperación financiera funciona con una lógica distinta pues, por definición, una ayuda a la balanza de pagos o al presupuesto debe tener alcances limitados. En efecto, ¡no se espera que la balanza de pagos o el presupuesto estén en déficit perpetuo! Y si lo están, esto significa que el instrumento está contribuyendo a agravar el problema en lugar de aliviarlo. Por el contrario, el Fondo de Estudios es un instrumento que podría durar tanto como la cooperación belga en Bolivia, ya que las exigencias del PRIMA y las normas bolivianas sobre preinversión imponen identificaciones relativamente costosas que serían difícilmente financiadas por municipios pobres.

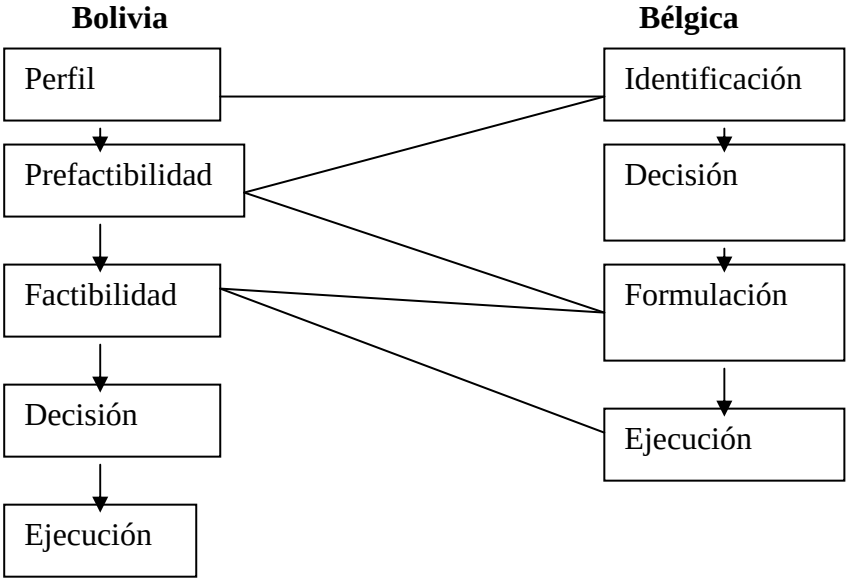
3.3.4.4 Alineamiento

La cuestión del alineamiento se puede separar en (i) las diferencias entre las normas bolivianas y belgas sobre el ciclo de proyecto; y (ii) la concordancia entre los procedimientos de uno y otro país en contratación de personal, compras y licitaciones públicas.

El ciclo de proyecto

Esquemáticamente, el ciclo de proyecto se presenta, en cada país, de la manera siguiente:

Gráfico 12: El ciclo del proyecto



Fuente: Elaborado con información de diferentes fuentes.

El grafico muestra que las contradicciones entre ambos esquemas se sitúan en tres niveles:

a) La prefactibilidad puede ser parte de la identificación o de la formulación, mientras que la factibilidad puede ser parte de la formulación o de la ejecución. Todo depende como se interpretan los contenidos respectivos de la identificación y de la formulación, es decir plantea una claridad de los roles y objetivos respectivos de la Embajada y de la CTB. Notamos que, en muchos casos, algunas inversiones deberían ser objeto de un estudio de factibilidad en el transcurso de la ejecución de una prestación y no durante su preparación. Por ejemplo, es poco relevante hacer un estudio de factibilidad de un proceso de transformación de la fruta en el año -2 ó -1 si se prevé realizar la inversión en el año +4 de la intervención.
b) En el ciclo de proyectos boliviano, la decisión sobre la inversión se toma después del estudio de factibilidad, mientras que en el ciclo belga se toma después de la identificación, al menos desde el segundo contrato de gestión entre el Estado belga y la CTB. Aún si la decisión puede ser revocada si el informe de formulación concluye en la no factibilidad del proyecto, en la práctica esa decisión es excepcional: la formulación viene confirmar una decisión ya tomada.
c) El ciclo boliviano corresponde estrictamente a una lógica de inversión, mientras que el ciclo belga corresponde a una lógica de proyecto de desarrollo, es decir una intervención que puede contemplar muchas actividades diferentes pero interrelacionadas, concernientes tanto a la formación, la educación o la inversión, y que se realizan en tiempos diferentes.

Desde luego, tiene poco sentido tratar de alinear procesos demasiado diferentes. La manera más evidente de resolver este problema sería el abandono del modelo belga de cogestión, confiando la ejecución de la fase de preinversión a instituciones bolivianas.

Alineamiento sobre procedimientos nacionales

En la contratación de personal, compra de equipos y servicios y licitaciones pública, la cooperación belga respeta y utiliza las normas bolivianas, aunque esto no ha sido siempre así. La tercera ayuda a la balanza de pagos provocó un debate en la AGCD sobre el uso de las normas belgas o bolivianas para realizar la licitación internacional de compra de

medicamentos. El ejemplo del Fondo de Estudios muestra también que el alineamiento, si bien es necesario, puede conducir a procesos más ineficientes que los anteriores cuando los procedimientos nacionales son más ineficientes que los procedimientos de la cooperación.

3.3.5 La calidad de los mecanismos de gestión

Visto estrictamente desde el punto de vista de la eficacia en la gestión de una intervención, el sistema de cogestión local con una Unidad de Ejecución integrada por un director nacional y un codirector internacional (belga según la tradición de la CTB en Bolivia), es el que permite un mayor nivel de confianza entre el actor local y la CTB en La Paz, una adaptación más rápida y fácil a los procedimientos belgas (por lo menos uno de los dos directores hablará uno de los idiomas oficiales en Bélgica) y mucha flexibilidad en la ejecución. En este sistema, el cooperante (Asistente Técnico Internacional) juega un rol capital: controla los desembolsos y los gastos, y participa en las decisiones más importantes del proyecto. Como ya lo recalcamos, cuanto más débil es la contraparte boliviana y/o las instituciones beneficiarias, más importante será el rol y el poder de la Unidad de Ejecución y de sus directores. En resumen, el rol principal del AT es administrativo y de conducción, aún bajo el nombre de "gestor de procesos", y tiene poco de asistente técnico[88]. Esto significa en realidad una cooperación de sustitución: ¿por qué se requiere un médico belga para controlar los gastos de un programa de salud? En unos casos excepcionales (ejemplo de la última fase de CENETROP), la/el cooperante belga rechaza parte de su responsabilidad administrativa y exige que se confíe esta tarea a un personal local.

Si este sistema "hands-on" dura desde tanto tiempo, se debe a su relativa eficacia de corto plazo, no solamente para la cooperación belga, sino también para muchos actores locales que pueden así delegar responsabilidades e iniciativas, evitar sospechas de malversaciones, alcanzar más rápidamente los centros nacionales de poder ("la Dra. podía llamar directamente el Ministro cuando había un problema"), y recurrir, cuando necesario, a un arbitraje externo. El problema, una vez más, está en el "trade off" entre la eficacia de corto plazo (alcanzar lo más rápidamente posible las metas del POA) y la apropiación/durabilidad de más largo plazo.

En lo administrativo, las relaciones entre las instancias en los tres niveles (intervenciones a nivel local, oficina de la CTB en La Paz y CTB en Bruselas) parecen en general buenas aún si existen bastantes ejemplos de demoras excesivas. Por otra parte, la cooperación belga tiene problemas en adaptar sus instrumentos de gestión a nuevas realidades. Por ejemplo, los informes del DDP deben ser 'traducidos' en los formatos de la CTB, aún sin ningún cambio en el contenido.

Aún no se ha notado mucho valor agregado de la oficina de la CTB en La Paz ni en Bruselas[89], en la calidad de las ejecuciones (nivel técnico, conceptual y analítico), quizás por la especialización del personal de La Paz en cuestiones administrativas, y por el aún escaso uso en Bolivia de los expertos sectoriales de la CTB en Bruselas[90], sin hablar del uso

[88] Es una observación concordante con todo lo que el equipo de evaluación observó en el campo. Sin embargo, los últimos procesos de formulación escapan a esta evaluación. Desde luego, no emitimos ninguna opinión sobre las tendencias actuales del rol del cooperante.

[89] Aquí no nos referimos a los Asistentes Técnicos (AT) en las intervenciones que, en muchos casos, aportan un valor agregado técnico bastante apreciado a pesar de la carga administrativa que deben soportar.

[90] El escaso uso en Bolivia de los expertos temáticos de la CTB se debe en parte a un problema de idioma: pocos expertos en Bruselas hablan el español.

inexistente de los expertos de la DGCD en la ejecución de los proyectos[91]. En La Paz, la CTB está esencialmente preocupada por la ejecución financiera/administrativa de los programas en detrimento de aspectos conceptuales y técnicos[92].

3.4 Análisis de la eficacia y de la durabilidad

3.4.1 Principales beneficios alcanzados por la cooperación

Salud

La cooperación en salud ha contribuido grandemente a la formación y capacitación de recursos humanos, particularmente en el área de salud pública, gestión de servicios de salud, especialización en enfermedades tropicales y las capacidades para realizar investigación. Se ha formado en el país una masa crítica de este personal, lo que constituye una cantera para el futuro desarrollo del sector. Desafortunadamente, no siempre se pudo aprovechar los recursos formados en la ejecución de los proyectos de la cooperación belga, debido a los cambios frecuentes de personal. Esta problemática fue más aguda en los proyectos SILOS y CUMETROP.

A través de los proyectos SILOS y PSRIS la cooperación belga desarrolló y puso en práctica una serie de instrumentos valiosos para la organización y gestión de los servicios. Ambos proyectos recogen experiencias importantes en cuanto el fortalecimiento de la gestión compartida en salud de SEDES y Municipalidades, que podrían ser aprovechadas y replicadas (en otros municipios, departamentos e incluso a nivel nacional).

Ambos proyectos dejan experiencias valiosas relacionadas con la promoción del uso racional de medicamentos y el suministro y distribución de medicamentos. La experiencia del establecimiento de las farmacias en los Hospitales de Santa Cruz, los fondos rotativos para las farmacias de medicamentos esenciales en los centros de salud de la ciudad de Santa Cruz, y la creación del Sistema de Medicamentos Esenciales de los Distritos Ichilo y Sara (SIMEDIS), más tarde Sistema de Medicamentos Esenciales de las Redes de Salud del Norte Integrado (SIMERNI), constituyen experiencias valiosas y probablemente replicables en el resto del país.

A partir del CENETROP, se han generado capacidades técnico-científicas, para que el país pueda avanzar en cuanto a técnicas de laboratorio y capacidad de diagnóstico en medicina tropical y epidemiología. Si bien se han requerido treinta años para que este Instituto llegue a obtener el nivel de desarrollo alcanzado, la inversión no ha sido tan grande como se esperaría a priori y los resultados bien han valido la pena. En la actualidad este laboratorio es una de las fortalezas en salud pública del Ministerio de Salud y Deportes en Bolivia, un centro de calidad reconocido por OPS/OMS a nivel regional y un centro de investigación con reconocimiento mundial. Deja experiencias valiosas en cuanto a la constitución de un equipo de trabajo plurivalente, equipamiento, capacitación, técnicas de laboratorio que representan el estado del arte en la materia (MAG, ELISA y PCR) y vigilancia epidemiológica. En la actualidad el CENETROP esta apoyando al Ministerio de Salud en la implementación de nuevos laboratorios en el país, con lo que ha iniciado la replica de sus experiencias.

[91] La reforma de la cooperación confía la exclusividad de la ejecución de las intervenciones a la CTB, pero no excluye consultas y hasta trabajos conjuntos.

[92] Como lo veremos más adelante, esta preocupación se debe más al sistema de incentivos impuestos a la CTB que a la personalidad del Res.Rep. o a una calidad de la institución como tal.

En cuanto al proyecto Medicina Tropical y Salud Pública en el Departamento. de Cochabamba, se puede decir que ha sido un esfuerzo de la Universidad por involucrarse en aspectos de salud pública, frente a una problemática emergente en el país, en un momento crítico. Para la ejecución del proyecto fue necesaria una relación entre dos instancias, que no se conocían demasiado y que tenían mucha injerencia política. Los principales aportes que quedan son los recursos humanos formados, el equipamiento, avances en Chagas, Leishmaniasis y Nutrición, y de alguna manera el nombre. En la actualidad el CUMETROP se debate entre la subsistencia a partir de la venta de servicios y el querer reiniciar actividades de salud pública y medicina tropical, con un presupuesto escaso y en mejores condiciones de relacionamiento con el Servicio Departamental de Salud.

Otro aporte significativo, en una sinergia de esfuerzos de los proyectos de la Cooperación Belga con otras instancias, fue la construcción e implementación de los Bancos de Sangre de Cochabamba y Santa Cruz, los cuales han permitido reducir las infecciones por Chagas y otras enfermedades, secundarias a transfusión de sangre o hemoderivados que anteriormente eran un problema de salud pública.

Desarrollo rural

PROMIC ha cumplido plenamente con sus objetivos relacionados con la construcción de infraestructura para realizar un control adecuado de las cuatro cuencas y en consecuencia ha atenuado los riesgos y efectos de inundaciones en el área urbana de la ciudad de Cochabamba. Asimismo, logró controlar áreas degradadas para disminuir los riesgos de erosión y deslizamientos, próximas al lecho de río. Estos resultados durarán mientras duren las obras hidráulicas realizadas, lo que a su vez depende de su mantenimiento. La mayor parte de los destinatarios directos, las familias que viven en las zonas altas de las cuencas, ha visto también un aumento de sus ingresos familiares, sobre todo porque los campesinos han participado como peones en los trabajos remunerados que demandaba la construcción de infraestructura para el control de cuencas. Un resultado no plenamente logrado, es el de "responsabilizar las municipalidades de la zona de influencia y las comunidades agrícolas en las zonas de alta altura, para que participen a la gestión y la conservación de las inversiones realizadas en las cuencas del programa", afectando la durabilidad de los beneficios del programa a largo plazo. A partir de este año, se iniciaran recién las denominadas "Acciones Complementarias" que contemplan proyectos de tipo social (ecuación, salud) y productivos (fundamentalmente riego).

PRODISA está cumpliendo sus objetivos en saneamiento básico (construcción de sistemas de agua potable y sistemas de tratamiento de aguas residuales), pero los resultados obtenidos en las demás áreas de intervención (nuevos sistemas de producción, cobertura de servicios, promoción de producción agrícola, lucha contra la deforestación) son todavía muy parciales, sobre todo debido al poco tiempo que ha tenido el proyecto, pues muchas de sus actividades empezaron en 2003. Un aspecto que merece ser destacado es que el PRODISA ha asumido el enfoque de cadenas productivas, para el apoyo al desarrollo de rubros con potencialidad económica como la yuca, la leche, el café y algunas frutas tropicales como la manga y los cítricos. Bajo este enfoque se está logrando establecer sinergias entre productores campesinos y empresarios privados.

Infraestructura

Los dos principales resultados del proyecto de navegabilidad Ichilo-Mamoré son de un lado que el SENEMA sigue existiendo y funciona (aunque difícilmente), y del otro lado que el

SENEMA recuperó los tres barcos saca palos y los está haciendo funcionar. Estos resultados no son en nada desdeñables, pero no justifican de si solos el tiempo del proyecto y el dinero invertido en éste (véase capítulo 2.3.).

Proyectos específicos
El apoyo a la Contraloría General de la República logró su meta de consolidación del sistema de formación de la Contraloría (CENCAP), pero se tiene dudas sobre el papel de la asistencia técnica ofrecida en la consolidación de la Contraloría porque fue una asistencia tal vez de excelente calidad, pero muy individualizada y que no dejó instrumentos utilizables en un más largo plazo.

La participación de la cooperación belga en el Basket Funding del Defensor tiene claros resultados: apoyó un proceso de institucionalización significativo, en el sentido de un sistema de administración del personal eficiente y transparente, recursos disponibles, y también un conjunto de normas, procesos y procedimientos formales e informales que rigen su funcionamiento. Apoyó la creciente (presencia geográfica y recepción de quejas) y sostenida realización de acciones de atención a la ciudadanía, el desarrollo de campañas de educación y comunicación y un eficiente manejo administrativo y financiero. Destacan también el desarrollo de los sistemas computarizados de atención de quejas (SAQ), el de programación de operaciones (SPYS) y el sistema contable y financiero (SIGAD). Estos sistemas han permitido contar con una gestión de la información que debería ser asimilada por otras entidades públicas. Evidentemente, como en muchas instituciones bolivianas, estos resultados están también expuestos a una serie de amenazas, dentro de las cuales destacan la politización y una excesiva dependencia del fondeo externo.

Cooperación financiera
Los resultados de los apoyos a la balanza de pagos son positivos pues las intervenciones lograron sus objetivos y el Gobierno boliviano pidió expresadamente que se repitieran esas operaciones (véase capitulo 1). Lo mismo se puede decir con las dos operaciones de compra de vacunas (tercer apoyo a la balanza de pagos), aunque en este caso los resultados deben ser relativizados por los problemas de atraso en los desembolsos por parte de la cooperación belga en la segunda operación. Como los primeros apoyos a la balanza de pagos no fueron significativos en términos macroeconómicos, es imposible determinar su impacto, es decir saber si contribuyeron o no a un restablecimiento del equilibrio de la balanza de pagos[93].

Los resultados de la constitución de un fondo de contravalor son los resultados de sus utilizaciones. Estos varían de regular a bueno en función del proyecto financiado. En el caso de los apoyos a instituciones de micro crédito, estas han cumplido con los objetivos previstos en materia de colocación y recuperación de los recursos y el plan de fortalecimiento de las instituciones crediticias que recibieron estos aportes, contribuyendo a la consolidación de instituciones que hoy continúa apoyando el micro crédito. El Fondo de Desarrollo Campesino (FDC), mediante su programa de inversiones de desarrollo campesino (PIDC), logró un nivel bastante aceptable de eficacia y de impacto, de 1992 hasta por lo menos 1996. Más bien su línea de crédito fue mal utilizada y contribuyó a que el FDC no pudo superar sus problemas de gestión ligados en algunos casos a esquemas de corrupción incrustados en la institución

[93] En realidad el déficit de la balanza de pagos en Bolivia es estructural: sobre 25 años (de 1980 a 2003) hubo un superávit durante 4 años y un déficit durante los otros 21 años. Los años de superávit no corresponden a saldos positivos en la cuenta corriente, sino a aportes masivo de capital extranjero. La conclusión es que una política de “apoyo a la balanza de pagos” era poco adaptada a la situación macroeconómica del país, si se supone que el equilibrio de la cuenta corriente debe ser un objetivo de largo plazo de la política económica.

que terminaron por hundirla y hacer fracasar los programas que apoyaba[94]. Los fondos de contravalor han apoyado también al PLANE, un programa de empleo temporal que entre 2001 y 2004 ha cumplido con sus objetivos en materia de generación de empleo poco calificado. El financiamiento para la construcción de diversas obras de infraestructura ha tenido resultados mixtos. Las obras financiadas al SEMENA (Puerto Villarroel y Guayaramerín) tropiezan con los problemas más grandes de sostenibilidad y de falta de una visión integral de aprovechamiento de los ríos de la cuenca amazónica, aspectos ya discutidos en el marco del análisis del Proyecto Ichilo-Mamoré. Las obras de agua potable en Yacuiba y Escuelas en El Alto han tenido mejores resultados, ya que contribuyen a resolver problemas concretos de dos poblaciones que aprovechan plenamente de las infraestructuras puestas a su disposición para mejorar los servicios.

Los objetivos del Fondo de Estudios se lograron parcialmente. En la primera fase la mitad de los desembolsos no desembocaron en proyectos ni tuvieron otras utilidades aparentes. La segunda fase es mucho más eficaz (se utilizó realmente para financiar estudios de preinversión o identificaciones), pero sufre de una baja ejecución y de la casi exclusión del acceso al Fondo de los municipios más pobres (véase 2.3.5.).

3.4.2 Análisis de la sostenibilidad

3.4.2.1 Nivel de apropiación por los socios locales

En los proyectos de salud, la apropiación y la durabilidad de las acciones impulsadas depende mucho de la permanencia del personal que estuvo involucrado en la ejecución de las intervenciones. Esto se ha preservado bastante en los centros de investigación, pero no es el caso en los servicios de salud (principalmente SEDES). Los servicios de salud no poseen financiamiento para mantenimiento y reposición de equipos. En los Centros de investigación que venden servicios de laboratorios, los recursos generados no son suficientes para este fin.
El rol del SEDES en dar seguimiento y asegurar que acciones claves introducidas por los proyectos continúen más allá del mismo es imprescindible. En los proyectos de salud, este rol ha sido débil, más que todo por la inestabilidad del personal.

En PROMIC, la apropiación no tanto de la infraestructura construida a nivel de las cuencas, sino sobre todo de la gestión futura de esta infraestructura (mantenimiento y ampliación) choca actualmente con, primero, una indefinición de competencias entre la Prefectura y los Municipios y, segundo, con la falta de recursos financieros para enfrentar anualmente acciones de mantenimiento. Este aspecto no fue considerado en el diseño del Programa y tampoco se conocen alternativas de solución. Las Acciones Complementarias, cuya ejecución se inicia este año, será ejecutada por una entidad paralela al Gobierno Municipal de Vinto y los riesgos de falta de sostenibilidad de las acciones una vez concluido el Programa están presentes.
En PRODISA, se ha logrado garantizar cierto nivel de apropiación a nivel de **los beneficiarios,** aunque sólo a baja escala (en grupos de productores) y sobre todo a nivel del componente de desarrollo productivo. Sin embargo, la dependencia que el proyecto genera en estos sigue siendo importante, sin que se pueda percibir cómo se asegurará la sostenibilidad en el largo plazo, cuando se termina la intervención dentro del plazo de un año. De igual manera, los cinco municipios del área de influencia del proyecto todavía no tienen una idea clara de cómo harán para sostener las intervenciones que el proyecto ha generado.

[94] En noviembre de 1994, el FDC, a partir de fondos de la cooperación belga, otorgó un préstamo de US$ 1,5m. al BIDESA, un banco que conocía en aquel entonces una grave crisis financiera, y que quebró efectivamente en 1997.

El proyecto de navegabilidad Ichilo-Mamoré presenta el caso curioso de acciones que fueron apropiadas por el SEMENA después de la terminación del apoyo financiero de la cooperación belga. Puede ilustrar el rol negativo que juega a veces el financiamiento externo sobre las iniciativas locales, como puede ser también el fruto de la voluntad de algunas personalidades.

El caso del apoyo a la Contraloría ilustra los resultados de la apropiación de una parte de la intervención (la compra de equipos), en contraste con aquellos de la relativa baja apropiación del componente de asistencia técnica: la apropiación es mucho más clara cuando los actores nacionales consideran la intervención como indispensable y cuando lucharon para conseguirla.

En el caso del Basket Funding para el DDP, la apropiación es evidente pues es el proyecto de la institución del Defensor del Pueblo y no solo de la cooperación internacional.

En conclusión, constatamos que el nivel de apropiación varía mucho de un proyecto al otro, pero que, en general, este es relativamente bajo. En función de las experiencias reseñadas, los siguientes elementos parecen tener un efecto **positivo** sobre el nivel de apropiación:

- Los beneficiarios sienten que la intervención es indispensable (no solamente útil) y lucharon para conseguirla.
- Los medios humanos y materiales de la intervención no son desproporcionados con respeto a los medios locales.
- La intervención es adaptada a las capacidades y recursos de las instituciones locales (ej.: presupuesto de la intervención vs. presupuesto institución local).
- La apropiación se prevé desde el diseño del proyecto.
- El Comité de Gestión se limita a su rol administrativo y no dirige el proyecto.

3.4.2.2 Fortalecimiento institucional

La cuestión del fortalecimiento institucional es uno de los principales retos del proceso de desarrollo en Bolivia (la debilidad institucional en Bolivia sería una de las primeras causas de la pobreza del país), y tal vez el principal fracaso de la cooperación internacional en su conjunto, pues el incremento de esta cooperación en importancia y volumen no ha sido acompañado por un proceso de reforzamiento de las instituciones nacionales. Desde luego, este tema es más que un indicador suplementario del relativo éxito de la cooperación belga.

Si los alcances institucionales de la cooperación son tan raras veces positivos, se debe tal vez a que la construcción institucional depende poco de factores sobre los cuales la cooperación puede tener un impacto inmediato (nivel de infraestructuras, oferta de servicios básicos, etc.), y mucho más de factores “endógenos” como son el nivel general de educación, la tradición cultural (forjada por la historia), la cohesión social, etc. Sin embargo, intentaremos sacar algunas lecciones de la experiencia de la cooperación belga.

Algunos proyectos incluyen explícitamente el reforzamiento institucional dentro de sus objetivos. Por ejemplo PRODISA, el apoyo a la Contraloría y el Basket Funding para el Defensor del Pueblo[95]. El caso de PRODISA es especialmente interesante porque es el único proyecto analizado cuya formulación (plan quinquenal) esta basada en la necesidad de la sostenibilidad del proyecto, y que, por lo tanto, propone una serie de instrumentos para lograr esta sostenibilidad.

[95] También las acciones complementarias de PROMIC que recién empiezan en 2005.

Lamentablemente, el poco tiempo de aplicación de la mayoría de esos instrumentos impide una evaluación más profunda de la política seguida por el proyecto. En general, las principales lecciones de la cooperación belga sobre el fortalecimiento institucional son las siguientes:

a. Las condiciones de una apropiación (punto anterior) valen también para el reforzamiento institucional. En particular la adecuación entre los medios de la intervención y los medios/capacidades locales, así como la adaptación de la intervención a las instituciones locales, y un rol limitado de la Unidad de Ejecución son condiciones indispensables del reforzamiento institucional.
b. El reforzamiento institucional es normalmente un proceso de largo plazo – en este sentido los éxitos obtenidos por el Defensor del Pueblo son excepcionales – que está a menudo fuera del alcance de intervenciones que duran 4 ó 5 años.
c. El reforzamiento institucional significa una cooperación en la realización de actividades **de** las instituciones locales, y no **para** ellas. Estructuras paralelas de gestión, por ejemplo, no están insertadas en las instituciones locales y no se sienten parte de ellas.
d. Parece importante que una intervención de la cooperación pueda apoyar la institución local en conseguir medios o instrumentos **permanentes** (sistemas de gestión en el caso del Defensor del Pueblo, sistemas organizativos en el caso de proyectos de salud, conocimientos si éstos son duraderos, manuales de auditoría en el caso de la Contraloría, etc.), y no medios temporales como son sueldos, vehículos y computadoras, cuando la sostenibilidad de esos medios no está garantizada por recursos propios.
e. El reforzamiento institucional no se logra solamente a través de cursos (formación), y menos si estos son organizados por la cooperación con un nivel bajo de participación de las autoridades de las instituciones que se pretende reforzar.

3.4.3.3 Estrategias de salida

Si bien el desarrollo es un proceso de largo plazo, tampoco se puede pensar en desarrollar programas de cooperación que duren demasiado tiempo y que perpetúen la cooperación internacional en un país. Por ello, el incorporar las estrategias de salida en el diseño de las intervenciones a realizar es un aspecto clave para cualquier proyecto de cooperación, al que la cooperación belga debería también prestar atención. Por ello, es necesario repensar el tema de las estrategias de salida en la perspectiva que un programa no tiene que ser pensado como algo que concluye, cuando concluye el financiamiento externo, sino cuando logra sus objetivos de largo plazo. Habría que reflexionar de inicio sobre como "suplir" los recursos externos con recursos internos u otro tipo de financiamiento, pero siempre en el marco de la continuidad de los programas.

La experiencia internacional[96] muestra que cuando mayor es el acercamiento al modelo "hands-off" (inserción en instituciones locales cuyos planes preceden al financiamiento externo recibido y que ejecutan ellas mismas el proyecto), menor debería ser el impacto de la conclusión del financiamiento externo y el problema de la estrategia de salida.

[96] En particular la del Banco Mundial, de las cooperaciones holandesas y sueca.

En las intervenciones analizadas en esta evaluación, no encontramos verdaderas estrategias de salida. En el mismo PRODISA existe más una estrategia de prolongación que una estrategia de salida (ver 3.3.4. Eficacia de los instrumentos de cooperación). En casos excepcionales como el apoyo a la Contraloría, encontramos una definición clara del tiempo total disponible y un respeto de los plazos acordados, pero en la mayoría de los proyectos, la inadecuación entre los resultados esperados y los plazos previstos, así como las posibilidades de extensión del proyecto, no incentivan el diseño de una verdadera estrategia de salida, pues cuando la fecha de inicio es poco previsible por los problemas antes señalados, la fecha de salida es menos previsible aún, a pesar de los plazos marcados para la duración de los proyectos.

Un caso extremo lo constituye el proyecto de navegabilidad Ichilo-Mamoré en el que después de casi veinte años de apoyo, la cooperación belga aplica más bien una estrategia de abandono, ya que el proyecto nunca fue realmente clausurado, lo que se tradujo, por ejemplo, en la falta de definición sobre la propiedad de los activos que el proyecto ha generado y que están formalmente y en la práctica sin dueños. Encontramos también problemas similares en proyectos de micro crédito financiados a partir del Fondo de Contravalor, en los que nuevamente la propiedad de los fondos aportados a las instituciones intermediarias, no fue definida en el momento de la aprobación de los proyectos.

3.4.3.4 Conclusión

Sin duda, la falta de sostenibilidad es uno de los puntos más débiles de las intervenciones de la cooperación belga en Bolivia. La primera causa de este problema viene de una escasa apropiación por parte de los “beneficiarios” de las intervenciones, que estos beneficiarios sean indivíduos o instituciones. La segunda causa de la falta de sostenibilidad proviene de la inestabilidad de muchas instituciones bolivianas, especialmente al nivel descentralizado (como el caso de los SEDES o, generalmente hablando, de los municipios rurales). Sin embargo, la cooperación debe adaptarse a las instituciones locales y no al revés. Por otra parte, si bien es indispensable que las intervenciones de la cooperación se insierten en las instituciones locales, en contextos institucionales muy inestables, será también necesario diseñar instrumentos o estrategias de intervención que dependen menos de estructuras institucionales para su durabilidad y más de indivíduos o de organizaciones informales[97].

El problema proviene fundamentalmente del diseño de las intervenciones, que no toman o no han tomado suficientemente en cuenta las cuestiones de durabilidad, de apropiación y de estrategias de salida, y que tampoco se sitúan en un horizonte de más largo plazo, al que su proyecto o programa va a contribuir, pero de ninguna manera va a resolver en el plazo de los cinco años generalmente previstos para una intervención.

Por muy buena que sea la ejecución, no siempre es posible “recuperar” los errores o desaciertos de la fase de preparación. Aunque es también evidente, que una buena preparación no es, por si sola, una garantía plena de sostenibilidad del proyecto.

[97] El ejemplo clásico es el cambio técnico por efecto de demostración/imitación en vez de por enseñanza formal, es decir un sistema de asistencia técnica que reposa sobre la iniciativa individual en lugar de depender de una estructura estatal.

CAPITULO IV: ANALISIS DE TEMAS ESTRATEGICOS

Este capítulo discute las principales condiciones para que el enorme potencial acumulado por la cooperación belga pueda servir de base para mejores intervenciones futuras: *insertándose más rápidamente en el proceso internacional de modernización de la cooperación y construyendo una memoria institucional, es decir sistematizando las mejores prácticas, aprendiendo de las lecciones del pasado y reforzando las relaciones con las poblaciones e instituciones en las que se ha trabajado.*

Agruparemos los diversos temas tratados a lo largo de la evaluación de la cooperación directa, en cinco grandes temas que hemos considerado estratégicos, para analizarlos en más profundidad. Los temas incluyen:
(i) la concepción de la cooperación belga en Bolivia;
(ii) su organización;
(iii) su ejecución;
(iv) la construcción de la memoria institucional; y
(v) las nuevas tendencias de la cooperación y sus consecuencias.

¿Cómo está pensada la cooperación belga?

Los últimos años se observan cambios notorios en la manera como se concibe la cooperación al desarrollo a nivel internacional. Estos cambios conciernen tanto la concepción de las intervenciones de los donantes, como los instrumentos de la cooperación.

La concepción tradicional de la cooperación al desarrollo se basaba en la existencia, en el norte, de recursos humanos, materiales y financieros que debían ser transferidos a los países en vías de desarrollo, para que estos puedan imitar los sistemas utilizados en los países donantes del norte, a fin de reducir progresivamente su atraso económico. Esta visión se ha asociado con el tiempo a un enfoque más bien paternalista del desarrollo, que se refleja en diferentes modalidades, comúnmente asociadas al enfoque “hands-on”.

Más allá de los debates sobre los mecanismos y las causas del subdesarrollo[98], la visión más moderna de la cooperación internacional parte de las capacidades existentes en los países en desarrollo y de la necesidad de poner a disposición de estos países recursos financieros, técnicos y humanos, pero respetando y a la vez apoyando las capacidades locales, la soberanía nacional y la necesidad que sea el gobierno del país receptor quien retenga el liderazgo en el proceso del desarrollo. La idea principal detrás es que el país receptor de cooperación, defina lo que quiere hacer – y cómo hacerlo – para elevar su desarrollo social y económico, así como para luchar contra la pobreza, y que utilice los recursos de la cooperación internacional para acelerar la ejecución de un plan concebido y administrado nacionalmente. **En esta concepción, la cooperación internacional no puede sustituir un proceso local, sino en el mejor de los casos, promoverlo y apoyarlo.** La idea es adecuar la cooperación a la capacidad del sector público, boliviano en este caso, y no al revés. En la práctica esto implica un mayor respeto de las instituciones y procesos locales, una inserción adecuada de la ayuda

[98] O de los mecanismos y causas del desarrollo, pues aún si uno no comparte la idea que desarrollo y subdesarrollo (riqueza y pobreza) son dos caras de la misma moneda, nadie cuestiona que sean mecanismos complementarios e interrelacionados.

en estas instituciones y procesos, un esfuerzo de alineamiento[99] alrededor de los procedimientos nacionales, una armonización de las estrategias y modalidades de funcionamiento de los donantes y una activa coordinación entre actores nacionales e internacionales de desarrollo.

Los instrumentos que corresponden a estas políticas más modernas consisten, de un lado, en favorecer la acción colectiva de los donantes (Basket Funding, SWAPs) y del otro, en participar en el financiamiento de políticas nacionales de desarrollo (no las actividades), poniendo a disposición del país receptor recursos presupuestarios suplementarios que respeten los canales existentes de financiamiento público (ayuda sectorial y ayuda presupuestaria). Evidentemente, los dos instrumentos deben combinarse para que las diversas formas de ayuda presupuestaria se traduzcan en una acción común de parte de los donantes[100].

La cooperación belga participa de esta evolución, prácticamente desde que se iniciaron las relaciones oficiales de cooperación con Bolivia en los años 80 y ha sido innovadora en algunos aspectos. En 1992 plantea la necesidad de trabajar en base a un ciclo de proyecto preciso (con fases bien separadas y bien definidas) y riguroso. En el mismo período propone un modelo de cogestión basado sobre el liderazgo de la contraparte local y su responsabilidad en todo el ciclo de proyecto. Siempre en la misma época, practica una forma de ayuda presupuestaria mediante el apoyo a la balanza de pagos y rápidamente abandona la ayuda 'ligada'. Esto demuestra que en **la cooperación belga no faltó capacidad de innovar conceptos o de tener buenas ideas,** aún si en ciertos campos ha estado muy atrasada.[101]

El problema radica en que casi siempre hubo un desfase enorme (en tiempo y contenidos) entre las ideas planteadas y su aplicación en el terreno. Algunos ejemplos concretos ilustran este concepto:

- trece años después de proponer un modelo riguroso de ciclo de proyectos, se debate todavía la cuestión de los contenidos respectivos de la fase de identificación y de la fase de formulación, así como la responsabilidad de las contrapartes locales en el ciclo;
- quince años después de las primeras formas de ayuda presupuestaria, se sigue desconfiando de este tipo de instrumento[102].

La cuestión radica entonces en **cómo acortar el tiempo entre la discusión y el desarrollo de las ideas y su implementación en el terreno**, para que cuando esta etapa llegue, la idea o propuesta no sea ya obsoleta. Por ello, planteamos que uno de los desafíos de la cooperación belga en Bolivia, es tratar de recuperar el tiempo perdido para reducir su retraso con respecto al proceso de modernización de la cooperación.

---

[99] Una política de alineamiento no significa simplemente que todos los donantes cumplan con las normas y procedimientos nacionales, sino que conjuntamente con el gobierno del país receptor, se busque la adopción de las mejores prácticas, lo que significaría un mejoramiento tanto de las normas de los donantes, como de aquellas del país receptor.

[100] No se discute aquí de las ventajas y/o desventajas de esta concepción de la ayuda al desarrollo, pero resaltamos que, al menos en Bolivia (según la cooperación holandesa) es el camino más difícil para una cooperación, principalmente por tres razones:

- Depende de la existencia de políticas públicas y de la capacidad del sector público para producirlas.
- Depende, en parte, de los vaivenes de la política nacional, los efectos de la excesiva politización de la cuestión pública que genera incertidumbres inclusive en la capacidad de realizar los ingresos presupuestados por el sector público (con altos grados de incertidumbre como sucede ahora)
- No será fácil identificar los resultados, pues de un lado los programas son financiados por varios donantes (si es exitoso, es exitoso para todos) y de otro lado, las Embajadas tienen poco control sobre estos resultados

[101] Por ejemplo en la creación de la CTB que fue concebida para administrar proyectos tradicionales, en el momento en que este instrumento de cooperación empezaba a ser obsoleto.

[102] Sin embargo, existen ya instrucciones claras al respecto y una capacidad (teórica) para desarrollar rápidamente este tipo de instrumentos, si existiera una voluntad política para hacerlo.

La organización de la cooperación belga

Aquí retomaremos tres características de la cooperación belga:

1) La multiplicación de los actores
2) El centralismo en la preparación de la toma de decisiones en la cooperación directa
3) EL modelo de Comisión Mixta

4.2.1 La multiplicación de actores

La cooperación belga en Bolivia se caracteriza por tener un gran número de actores que intervienen en ella. Los principales son los siguientes (mayo del 2005):

- Ministro (o Secretario de Estado) de la cooperación y su gabinete (célula estratégica)
- "Inspector de Finanzas"
- DGCD sede (Bruselas)
- Embajada – Despacho de los Agregados
- CTB sede (Bruselas)
- CTB La Paz – Representante Residente
- APEFE con un representante permanente
- Seis ONG con representantes permanentes cada una: FOS y Frères de Hommes (un solo representante para ambas), Louvain Développement, Komyuniti, Volens, SOS Faim.
- Ocho ONG sin representantes (Oxfam, Salto, ABB, Comide, Partenaire, etc.)
- VLIR sin un representante permanente
- CIUF sin representación permanente
- IMTA sin representación permanente
- La Comunidad Francesa de Bélgica sin representación propia permanente[103]
- La Región Walona sin representación permanente

En total viven en Bolivia no menos de ocho personas que representan, cada una, una institución belga de desarrollo. La Región Walona y la Comunidad Francesa han organizado conjuntamente una Comisión Mixta con Bolivia en noviembre de 1991. Algunos de los actores de la cooperación belga son relativamente independientes – por ejemplo las instituciones de la cooperación universitaria – pero otros son estrechamente interdependientes, como los cuatro actores belgas de la cooperación directa que intervienen directamente en Bolivia. Todos son financiados, total o parcialmente, por el Estado belga.

Este aspecto nos motiva a realizar tres observaciones:

a. La constitución del Foro de actores belgas de desarrollo en Bolivia (FABEB) es una excelente iniciativa, pues permite que los actores belgas se conozcan, permite un mejor uso de la "capacidad instalada" local (intelectual fundamentalmente), permite usar las sinergias existentes y permite que todos los actores tengan acceso a una información común y puedan tomar en cuenta las sensibilidades específicas de los otros. Por ejemplo, los representantes de las ONG belgas están probablemente más cerca de algunos actores sociales bolivianos (movimientos populares, organizaciones

[103] Sin embargo APEFE es la entidad ejecutiva tanto de la Comunidad Francesa como de la Región Walona. La Comunidad Francesa y la Región Walona son representadas por la Embajada de Bélgica.

de productores, etc.) que aquellos de la cooperación pública, mientras que estos últimos conocerán mejor el sector público boliviano que las ONG belgas.

b. Sin embargo, los actores de las cooperaciones directa e indirecta tienen diferentes roles y diferentes objetivos. Es importante que estos roles y objetivos estén bien definidos y conocidos por todos, pero no es necesario que exista una armonización entre ellos, ni que se deba buscar sistemáticamente complementariedades por el único motivo que la fuente de financiamiento es común. No parece útil que todos los actores belgas compartan objetivos, metodologías o estrategias comunes, ni parece indispensable que todos apliquen la misma visión estratégica. Normalmente los actores de la cooperación universitaria deberían tener más interés en buscar sinergias y complementariedades con otras cooperaciones universitarias, que con la cooperación bilateral directa. Lo mismo vale para las ONG que podrían participar más útilmente en redes internacionales que compartan objetivos y especialidades, que hacerlo en redes belgas en Bolivia que solamente comparten una nacionalidad y una fuente de financiamiento. Por ejemplo, si ONG belgas buscan especializarse desde punto de vista geográfico o temático, sería más adecuado discutirlo con redes de ONG bolivianas e internacionales que son actores competidores y/o complementarios, que hacerlo solamente con otros actores de la cooperación belga. El tema de la nacionalidad es menos relevante que la especialidad y experiencia en estos casos.

c. Aunque haya un cierto grado de intercambio y comunicaciones, un alto número de actores plantea problemas de escala (acceso limitado de cada uno a la información, capacidad menor de análisis, reducción posible del impacto de pequeñas intervenciones, etc.), problemas de costo (duplicación de personal o de costos fijos), problemas de incoherencia dentro de la cooperación belga, o problemas de sesgos de las intervenciones en favor de intereses particulares. Constituye especialmente un problema, cuando puede haber una competencia entre ellos y una duplicación de funciones que puede desembocar en conflictos. Para el caso que nos ocupa, centraremos nuestros comentarios en los actores de la cooperación directa[104].

En conclusión a esta sección señalamos que las cuestiones planteadas por la multiplicación de los actores belgas son numerosas y escapan en buena parte al alcance de esta evaluación. Esta diversidad es una riqueza, pero también complica el manejo de la cooperación y dificulta su coherencia interna. A nivel bilateral la coexistencia de cuatro actores belgas exige, para funcionar de manera eficiente, un buen entendimiento entre los principales representantes de esas instituciones para resolver rápidamente los inevitables conflictos que nacen de competencias sobre funciones y de liderazgo. La cooperación bilateral directa podría simplificarse mucho si lograra pasar de cuatro actores belgas a solo dos, vale decir, si revisando los actuales niveles de autonomía, el Representante Residente pudiera hablar y actuar en nombre de la CTB y si los Agregados en la Embajada pudieran hablar y actuar a nombre de la DGCD.

4.2.2 Los actores de la cooperación bilateral directa

Las principales indefiniciones entre el Despacho de los Agregados y la CTB conciernen la interpretación de los roles respectivos y sobre los contenidos exactos de la fase de

[104] El riesgo de competencia y duplicación de funciones no está ausente en la cooperación indirecta (por ejemplo entre el VLIR y el CIUF en el apoyo a la UMSS, o entre ONGs belgas que 'compiten' por el mismo financiamiento limitado), pero no es 'estructural' como lo es en el caso de la AGCD y de la CTB.

identificación y de la fase de formulación (véase 3.3.3). Recordamos acá que la identificación de una intervención es, en principio, responsabilidad de la contraparte local (boliviana), que debería señalar sus prioridades producto de sus propios procesos de generación y organización de las demandas de financiamiento. Está también establecido que la Embajada vele por el respeto de las prioridades políticas de la cooperación y juegue al menos un rol de acompañamiento al proceso y de 'control de calidad', ya que el Comité Operativo deberá aprobar el documento de identificación. Este documento de identificación desembocará luego en un Convenio Específico (acuerdo de gobierno a gobierno) cuya redacción será responsabilidad del despacho de los Agregados. Por otro lado, desde la reforma de la cooperación, la CTB es la única responsable de la formulación que se financia a partir del presupuesto global de la intervención mencionado en el Convenio Específico. Esta formulación será aprobada (o desaprobada) a su vez por un Comité de Gestión, creado por el Convenio Específico, y desembocará en un Documento Técnico Financiero (DTF) que será anexado al Convenio Específico (véase 3.3.3. y 3.3.4.).

Las observaciones que siguen conciernen tres aspectos de la preparación: (i) el proceso general de preparación, (ii) el momento de la decisión de financiamiento, y (iii) los contenidos respectivos de la identificación y de la formulación.

El proceso

La preparación de una intervención de cooperación debería ser un proceso integrado, donde cada fase se basa sobre la fase anterior y constituye un proceso de aprendizaje. La integración del proceso tiene varias consecuencias prácticas:

- Las fases de identificación, formulación y ejecución deben seguirse rápidamente.
- La totalidad de la información debe ser transmitida de la identificación a la formulación, y de ésta a la ejecución, lo que significa que debería existir un contacto estrecho entre los equipos técnicos que realizan una y otra fase, sin que esos equipos sean los mismos[105].
- Cuando una sola institución asume la responsabilidad de la coordinación de la totalidad del proceso existen mayores posibilidades de garantizar su coherencia. Claramente, esta institución debería ser la institución local (en este caso el VIPFE), pero habría que confirmar esta solución desde un punto de vista práctico (por la carga de trabajo que representa), y en función de los acuerdos entre gobiernos.
- Los términos de referencia de la fase de formulación deberían ser un producto directo de la identificación (estar incluidos en el documento de identificación), así como los términos de referencia de la Unidad de Gestión de una intervención, forman parte del informe de formulación.

La decisión del financiamiento

El momento de la decisión de inversión es objeto de debates en varias cooperaciones[106], incluyendo la cooperación belga. Observamos que dicho momento ha variado en 2003 – pasó de ser luego de la formulación a ser luego de la identificación – y ahora está en flagrante contradicción con el Reglamento Básico de Preinversión del Ministerio de Hacienda[107]

[105] Una observación basada en un ejemplo peruano muestra que pueden haber contradicciones flagrantes entre los resultados de una identificación y de una formulación igualmente participativa, porque los participantes no fueron los mismos en ambos casos.
[106] Por ejemplo en la Comisión Europea.
[107] Véase especialmente el artículo 12 de las Disposiciones Generales del Reglamento de agosto del 2004.

(3.3.4.). Idealmente, una definición sobre el momento más adecuado de la decisión de inversión debería depender de los representantes locales de la cooperación belga y del VIPFE, pues debería adaptarse a las condiciones locales y ser consistente con la política de alineamiento.

El sistema actual belga de decisión (de la inversión) después de la fase de identificación y antes de la formulación, responde al deseo de simplificar el proceso y de reducir los conflictos potenciales, pero tiene tres desventajas:

- No permite un verdadero control de calidad del trabajo de la CTB, ya que la decisión de inversión no dependerá de la calidad de la formulación realizada.
- El resultado de la formulación influirá difícilmente sobre la decisión ya tomada, pues ya se hicieron inversiones de tiempo y esfuerzos considerables para llegar a la decisión, sin mencionar la firma oficial de representantes de dos gobiernos de un Convenio Específico. Desde luego, el sistema actual desincentiva a la CTB a cuestionar una decisión tomada, en la eventualidad que la formulación mostrara que los resultados previstos son dudosos, y tampoco incentiva la calidad de una preparación que podría convertirse en meramente formal, cuando se realiza mucho tiempo antes de la ejecución
- No respeta el Reglamento Básico de Preinversión del VIPFE e impide un alineamiento de la cooperación belga a las Normas Básicas del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

De mantenerse la decisión de inversión luego de la fase de identificación, otra opción posible consistiría en integrar la formulación a la fase de ejecución, la solución adoptada por ejemplo en PRODISA (reformulación y elaboración de un Plan Quinquenal). Esta opción tiene la ventaja evidente de reducir el tiempo total entre la identificación y la ejecución, ya que la formulación se haría sobre la marcha y en el terreno, y facilitaría la ejecución, pues se supone que el mismo equipo elabora el estudio de factibilidad de un proyecto y luego lo ejecuta, lo que contribuye a la mayor responsabilidad del equipo. Sin embargo, esta opción tiene la desventaja de alejarse todavía más de las normas bolivianas y puede eventualmente crear conflictos de intereses, cuando el equipo que formula el proyecto es el mismo que el equipo que lo ejecuta, corriéndose el riesgo que se formule un proyecto en función de intereses particulares[108]. En este caso la identificación deberá ser mucho más 'pesada', pues tendrá que contener todos los elementos indispensables a una toma de una decisión de inversión.

Los contenidos

La aplicación de un ciclo de proyecto riguroso – planteado por la cooperación belga desde la Comisión Mixta de 1992 – responde a la necesidad de garantizar un proceso de decisión transparente basado sobre argumentos explícitos. Esta transparencia y "objetividad" deben permitir evitar elefantes blancos o escándalos del tipo Karachipampa[109]. A su vez, la rigurosidad del ciclo implica una distinción muy clara entre la identificación y la formulación, y, por lo tanto, una definición igualmente clara de los contenidos de cada una de estas dos fases.

Si bien la creación de la CTB ha permitido precisar mejor el contenido de un Informe de Formulación y de un Documento Técnico Financiero[110], no ha ocurrido lo mismo con el contenido y alcance de la fase de identificación. En consecuencia, la duplicación de esfuerzos

[108] Por ejemplo en el análisis institucional, en los mecanismos de la selección de personal, etc.
[109] Recordamos que el caso de Karachipampa no tuvo nada que ver con la cooperación belga.
[110] Véase el Manual de Formulación de la CTB.

y contenidos no se están evitando, ni tampoco los conflictos sobre la interpretación de un documento (Informe de Identificación), que para unos puede ser meramente indicativo, y para otros, constituir una referencia obligatoria.

Una separación clara entre ambas fases, implica que una idea de intervención sea identificada principalmente en relación a su pertinencia y coherencia. Es fundamentalmente una reflexión estratégica en esta dirección, que debe ser confrontada con las ideas y percepciones de los beneficiarios. En esta óptica, la identificación es un proceso relativamente 'ligero' que sirve para precisar el objetivo global y el objetivo específico de la intervención, así como los principales resultados esperados, sin detallar las actividades. Esta realiza un primer análisis de riesgos y supuestos, así como también un primer análisis institucional. Prevé el plazo de la intervención y presenta un monto global máximo, eventualmente un esbozo de presupuesto, pero solamente a título indicativo.

En el ciclo boliviano de preinversión, esta descripción corresponde con un perfil de proyecto. Desde su perspectiva (y normativa), la formulación ya es un análisis **técnico de factibilidad** (que incluye las fases de prefactibilidad y factibilidad del ciclo boliviano), basado en los resultados de la identificación, pero no repite su análisis. Profundiza el análisis de riesgos y el análisis institucional, siendo especialmente riguroso en el análisis de los diferentes tipos de sostenibilidad. Notamos que cuanto más 'liviano' es el proceso de identificación, más fácil será también abandonar una idea de intervención.

La mayor parte de las agencias de cooperación internacional que operan en Bolivia (BID, BM, CAF, Holanda, Suecia, Dinamarca, Alemania entre los más importantes) han adoptado esta forma de preparar sus proyectos o intervenciones. Por cierto, la normativa boliviana no es un invento netamente boliviano, sino más bien la sistematización de la práctica de la mayor parte de países de la región, que han desarrollado sus sistemas de inversión pública y su instrumental técnico-analítico. La fase de identificación para estas agencias de cooperación internacional es relativamente liviana y da lugar, una vez que se ha negociado el principio de la intervención sin cerrar firmemente su financiamiento ni el monto de asignación, al inicio de la fase de preparación o formulación (prefactibilidad y factibilidad) donde ya se realizan trabajos mucho más exigentes en conjunto con el gobierno de Bolivia y las instituciones que serán contraparte de los proyectos o intervenciones. En algunos casos, se asignan recursos para esta fase de formulación si fueran necesarios (PPF por ej. para las multilaterales o financiamiento de consultores internacionales para la cooperación bilateral) para preparar los documentos necesarios para sustentar el proyecto o intervención ante el gobierno de Bolivia y las exigencias propias de cada cooperación.

4.2.3 El centralismo en la cooperación bilateral directa

La cuestión de la descentralización concierne esencialmente las relaciones entre la DGCD Bruselas y el despacho de los Agregados, pues, por las razones ya expuestas en la sección 2.1.3., el problema es menos agudo en la CTB. Por lo tanto, se trata de un problema "belgo-belga", en el que la parte boliviana interviene solo a veces, generalmente para quejarse de las consecuencias negativas de un exceso de centralismo[111].

Notamos primero que la tendencia hacia la descentralización, es decir hacia la delegación de responsabilidades a nivel local (en este caso a la Embajada), es una tendencia general de la

[111] Véase el capítulo 1.

cooperación internacional hace ya algunos años, pues responde al principio de subsidiaridad[112]. Esta tendencia se observa en casi todas las cooperaciones presentes en Bolivia. Como ya lo notamos, la cooperación belga participa de esta tendencia general[113], pero todavía lentamente. En la actualidad, según el CAD[114], estaríamos en presencia de una de las cooperaciones más centralizadas dentro de la OECD.

Las ventajas de acercar a los actores en el terreno a la toma de decisiones consisten en:

- una mayor **rapidez** del proceso de decisión,
- una mayor **calidad** de las decisiones,
- la posibilidad de practicar una política de alineamiento y armonización que, por definición, se negocia y se define localmente.
- Una mayor correspondencia con los principios esenciales de la cooperación que promueven la iniciativa local, la apropiación, etc.

Los principios de descentralización en la Cooperación sueca (ASDI)

El proceso se inició hace solamente unos cuatro años y consiste esencialmente en dos aspectos:

1) La Asdi local tiene autonomía en sus decisiones hasta por un techo de 50 m. de coronas (+/- Euro5.6 m.), lo que significa que no deben justificar los detalles del uso de esos fondos en sus planes anuales. Están liberados de la justificación ex ante, más no ex-post. Montos por encima de los 50 m. deben ser aprobados en Estocolmo.
2) Ahora toda la preparación de los proyectos se hace localmente. La sede funciona como oficina de consultores, a pedido de la Asdi local.

El proceso de descentralización no concluye todavía y tampoco se realiza sin fricciones o problemas (contratación de personal, por ejemplo). Estiman que la calidad de las decisiones es mejor cuando se toman in situ. Permite también armonizar las políticas con los otros donantes y decidir más

Por otro lado, la principal ventaja del centralismo consiste en ofrecer un mayor grado de protección individual a los funcionarios debido a la dilución de responsabilidades. Entendemos que cuanto mayor sea la aversión al riesgo de una administración o institución, mayor será también su tendencia al centralismo[115].

La cuestión del centralismo o de la descentralización, puede ser vista al menos desde tres ángulos: i) la preparación para la toma de decisiones, ii) el nivel presupuestario, ii) el aspecto cultural (o la cultura del control).

[112] Principio según el cual "no se debe hacer a un nivel superior lo que se puede hacer mejor en un nivel inferior", acuñado por San Agustín hace más de 1500 años.
[113] véase 3.1.2
[114] Entrevista a los miembros del Secretariado del DAC en misión de evaluación a Bruselas, 7 de abril de 2005
[115] En este sentido, los escándalos que afectaron la cooperación belga al inicio de los 90 y que fueron una de las causas de la reforma de 1997, han contribuido seguramente a reforzar la aversión al riesgo de la administración (la política de los paraguas) y, por lo tanto, su centralismo.

El modelo descentralizado holandés

El proceso de descentralización de la cooperación holandesa se inició en 1988 y fue progresivo. Consiste en dar un máximo de responsabilidades a las Embajadas que diseñan y siguen los programas de cooperación (en Bolivia, la cooperación holandesa ya no financia más "proyectos").

En enero de cada año, la Embajada envia a la DGIS (Ministerio de Cooperación) un plan anual y un presupuesto. Desde este año el plan es plurianual y cubre cuatro años: 2005-2008.

La elaboración del plan parte de la identificación de las principales tendencias de la sociedad boliviana y de cómo fortalecer las tendencias positivas. Esto desemboca en una propuesta de acciones (programas) a mediano plazo, con metas claras y resultados concretos y medibles. La propuesta se queda en un nivel bastante general; no precisa, por ejemplo las actividades que serán desarrolladas. Es una suerte de esqueleto de marco lógico que debe precisar además los riesgos y oportunidades para las principales acciones. Va acompañado por un presupuesto que incluye tanto el financiamiento de las acciones como el personal.

La propuesta se discute al inicio del año en la DGIS con el Embajador y el Jefe de Cooperación. Lo importante no son los detalles (cómo serán ejecutadas las actividades) sino la justificación de la propuesta. Dentro del esqueleto o propuesta, la Embajada tiene total libertad de acordar las actividades como quiere. Por supuesto, la propuesta debe respetar los lineamientos y principios básicos de la cooperación holandesa.

Una vez acordada la propuesta (el plan de cooperación), se firma un contrato entre el Embajador y la DGIS. Esta se compromete en poner a disposición de la Embajada los medios acordados y el Embajador se compromete en cumplir las metas y resultados señalados. Si eventos exógenos impiden el cumplimiento del plan, la Embajada los señala y explica.

Los logros no se miden tanto del punto de vista financiero (¿cuanto se ha ejecutado o desembolsado?), sino por la consecución de los resultados. Hay mucha flexibilidad pero todo debe justificarse ex post.

La falta de personal especializado se soluciona mediante la concentración de la cooperación y la necesidad de control por parte de la sede se respeta, pero ex post. Ellos reciben una auditoría financiera cada año y una auditoría general cada cuatro años, sin incluir las evaluaciones externas realizadas por el Departamento de Evaluaciones.

Al nivel de la preparación para la toma de decisiones, existen cuestionamientos sobre la repartición de tareas y responsabilidades entre el despacho de los Agregados y la Administración en Bruselas, que incluyen casi a todos los asuntos importantes de la cooperación: la Nota Estratégica, el Programa Indicativo de Cooperación, los informes de identificación, los términos de referencia de las formulaciones, el Convenio General de Cooperación, etc. En concreto, tal como se presenta generalmente, el problema radica en la falta de autonomía de los actores locales y en particular del Comité Operativo. Los miembros del Comité saben que las decisiones que toman pueden ser cuestionadas o desautorizadas por Bruselas[116].

Este problema está presente en casi todas las cooperaciones que experimentan una transición hacia un modelo más descentralizado[117], y en el caso de Bélgica, tiene mucho que ver con el rol preciso de los especialistas geográficos y sectoriales en los procesos de preparación de documentos y de decisiones La experiencia de otras cooperaciones prueba que los especialistas deben integrarse a la elaboración de las decisiones y no solamente intervenir como árbitros al final de un proceso exógeno a ellos. Este es especialmente el caso de los responsables geográficos que difícilmente defenderán un proyecto frente a su Administración, si no han participado en su elaboración.

Un caso típico de intervención extemporánea es el de los Comités de Lectura, formados por especialistas que opinan sobre los informes de identificación y cuyas opiniones se imponen

[116] Los casos más notorios son la redefinición de los objetivos del proyecto de Desarrollo Alternativo en el Chapare, y el interminable proceso de elaboración del nuevo Convenio General de Cooperación.

[117] Los Suecos adoptan la actitud de involucrar a los desk geográficos o expertos en el proceso de preparación del proyecto para hacerlos apropiar de las ideas y objetivos del mismo y facilitar su aprobación en sus sedes.

luego al Comité Operativo en La Paz, aunque el CO tenga claramente la responsabilidad de la aprobación del informe de identificación . Un experto invitado a una reunión de un Comité de Lectura podría sentirse de alguna manera obligado a criticar el texto, aunque solo fuera para probar que lo ha leído y que es él en realidad el experto. Es obvio que en este caso las opiniones vertidas podrían ser "exageradas".

El modelo centralizado belga está también ligado al sistema administrativo de control, basado en el control sobre los insumos y no sobre los resultados. El visto bueno del "Inspector de Finanzas" es requerido para la aprobación de un Acuerdo Específico, en función de un análisis 'ex-ante' sobre la pertinencia del compromiso, pero no existe una institución similar encargada de evaluar el compromiso ex-post, es decir el logro de sus resultados[118]. De la misma manera, se observa que la Administración interviene muy activamente en el proceso de preparación de las intervenciones y muy poco en su seguimiento y en el análisis de sus resultados[119]. Esta podría ser una de las explicaciones a la flexibilidad (interpretada como responsabilidad descentralizada) observada en la ejecución de las intervenciones de la cooperación belga señalada en capítulos anteriores. Esta no correspondería a una política voluntaria en favor de la autonomía de los actores locales, sino a la falta de mecanismos de seguimiento adecuados y a la falta de claridad sobre las posibilidades de intervención de unos y otros en esta fase[120] de la intervención

La cuestión de la descentralización del presupuesto no será abordada acá en detalle, pues requeriría de un análisis que podría involucrar transformaciones mayores en la organización de la cooperación. Por ello, solamente haremos notar que el sistema de presupuesto anual puesto a disposición de la CTB para la ejecución de las intervenciones de cooperación, elimina algunos de los cuellos de botella de la gestión de la administración pública que han explicado la lentitud de reacciones de la cooperación belga en el pasado, ya que al ser la CTB una institución semi- privada[121], puede ser mucho más ágil en sus desembolsos.

La cultura de la desconfianza y del control afecta las actitudes individuales e influye también en la manera de trabajar de los funcionarios. En administraciones donde el espíritu individualista y de competencia domina las actitudes de cooperación (como parece ser el caso en la DGCD), la descentralización es a menudo vista como una reducción del poder individual y una amenaza. No es de extrañar las reacciones de desconfianza observadas en diferentes ocasiones en la DGCD, frente a propuestas que provienen de los actores locales, a menudo antes de un análisis de la calidad de la propuesta. En este caso, un proceso de descentralización debería pasar también por un cambio positivo de mentalidad y de la "cultura institucional", lo que da una idea de la complejidad y del tiempo que podría tomar un tal proceso, pues decisiones impuestas por la dirección podrían ser resistidas a nivel de su implementación.

El proceso de descentralización es inevitable a largo plazo y en algún momento se impondrá a los actores belgas, como ya se impuso en procesos similares en el caso de otros donantes,

[118] Como se ha explicado en el caso de la cooperación holandesa.

[119] El seguimiento de las intervenciones es de la responsabilidad de la CTB, pero las reflexiones y el análisis basadas en la experiencia de la cooperación deberían ser por lo menos de responsabilidad compartida. Una separación demasiado radical entre los niveles de concepción (DGCD) y de ejecución (CTB) tiene poco sentido, pues ¿de qué se alimentarían la reflexión y el análisis, si no es de la experiencia práctica?

[120] Esta falta de claridad incluye, por ejemplo, las evaluaciones finales de los proyectos: ¿qué se entiende por 'evaluación externa'?, ¿externa a la intervención o externa a la CTB?, y ¿cuál sería el papel de la DGCD en este proceso?

[121] En realidad la CTB es una "sociedad anónima de derecho público con finalidad social", pero se maneja de manera más flexible que una administración pública.

aunque solo fuera para cumplir con las obligaciones internacionales suscritas por Bélgica. La cuestión no sería entonces, si están 'a favor' o 'en contra' de ella, sino más bien cómo diseñar instrumentos adaptados a la complejidad de la realidad belga y que sean útiles y oportunos para los actores en el terreno.

4.2.4 El modelo belga de 'Comisión Mixta'

Como se ha presentado en la sección 3.1.1.4, la definición de estrategias, área de intervención y asignaciones presupuestarias cada cuatro o cinco años en una Comisión Mixta es un modelo que es cada vez menos utilizado por las agencias de cooperación. En capítulos anteriores se ha descrito también como han funcionado las diferentes comisiones mixtas que se han desarrollado en Bolivia. Una de las características más importantes de este ejercicio hasta ahora ha sido que, lamentablemente, no se desarrolla como un proceso conjunto (Bélgica y Bolivia) en el que se decide iniciar un periodo de preparación, ambas partes definen sus roles (Bolivia identificando áreas de intervención e instituciones aptas para desarrollar las acciones por ejemplo) y se desarrolla todo el proceso de discusión y preparación técnica en el nivel local y preparando todo de manera que la CM sea la culminación de un proceso ordenado y concertado de preparación de una estrategia de intervención, identificación de las líneas de concentración temática y preparación de las opciones de intervención. La CM debería ser, contando con todos los elementos técnicos, el punto de discusión político de las prioridades y para la toma informada de decisiones.

Como es lógico que esta responsabilidad no es solo de Bélgica, al contrario, quien debería insistir más para que la CM se lleve a cabo de esta manera es el gobierno de Bolivia, sobre todo cuando se tiene la experiencia de las CM anteriores que, como sabemos ahora, no sirvieron al gobierno boliviano para asegurarse el apoyo belga a sus prioridades.

La cooperación belga y la cooperación española son las únicas agencias que utilizan todavía este modelo de programación, en el caso español cada tres años y en el caso belga cada cuatro años en promedio. El modelo es relativamente rígido, pero del lado belga tiene la ventaja, potencial por lo menos, de obligar a una revisión periódica de los objetivos, mecanismos y resultados de la cooperación. Para algunos Ministros belgas ofrece también la posibilidad de imprimir su sello a algunas orientaciones de la cooperación, tal como ocurrió más de una vez en el pasado. Del lado boliviano, permite una expresión oficial de las orientaciones de sus políticas de desarrollo, y, en teoría, una evaluación de su cooperación con Bélgica. Pero, evidentemente, no es el único modelo posible y tampoco el más frecuentemente utilizado.

La tendencia en el resto de la cooperación internacional hace ya algunos años es organizar reuniones anuales bilaterales donde se destina una buena parte del tiempo a realizar una revisión de la cartera de intervenciones vigente, para apreciar su progreso y si se están cumpliendo los objetivos previstos. En estas reuniones los países donantes presentan también sus líneas de política y el VIPFE hace lo propio con las políticas del gobierno boliviano, señalando además sus áreas de prioridad para asignaciones futuras de recursos. Las oficinas locales de estas agencias juegan un rol importante en la preparación previa con el VIPFE, para evitar sorpresas y diferencias demasiado importantes en relación a prioridades futuras.

Las reuniones bilaterales anuales sirven también para realizar el ejercicio de asignación de recursos a las áreas acordadas como prioritarias y establecer las condiciones (técnicas, financieras e institucionales) para una decisión más firme respecto a su financiamiento. La preparación de las intervenciones específicas se encarga a las entidades ejecutoras que haya

identificado el gobierno boliviano a través del VIPFE quienes trabajan estrechamente con las agencias donantes. Los países donantes que adoptan esta modalidad anual incluyen Holanda, Suecia, Suiza y Dinamarca. En el caso de Alemania las reuniones intergubernamentales se realizan cada dos años, aunque el principio es el mismo.

4.3 ¿Cómo se ejecuta la cooperación belga?

En esta sección analizamos brevemente los dos principales instrumentos de la cooperación belga en Bolivia: el sistema de cogestión y el enfoque proyecto.

4.3.1 La cogestión

El principio de cogestión o corresponsabilidad proviene de la Comisión Mixta de 1992 que propuso un sistema algo optimista para aquel entonces. Cuando fue evidente que el gobierno boliviano no tenía toda la capacidad para asumir las fases de identificación, formulación y ejecución de los proyectos de cooperación[122], se impuso rápidamente un pragmatismo, que resultó finalmente en el sistema actual de responsabilidad compartida en dos niveles, centralizado y descentralizado (véase 2.2.1.). Paulatinamente este sistema se fue volviendo obsoleto por las siguientes razones:

- El sistema de Comité de Gestión, donde las decisiones son tomadas de común acuerdo entre los representantes de la cooperación belga y de las principales instituciones de contraparte, se ha vuelto inmanejable a nivel descentralizado, si se lo debe extender a más de 1000 proyectos financiados actualmente por la cooperación internacional en Bolivia.
- La cogestión descentralizada es incompatible con la inserción de una intervención en una institución local, pues la inserción significa que las decisiones sean tomadas por la institución en función de sus reglas de funcionamiento y no de manera compartida con actores externos.
- La cogestión descentralizada no promueve el fortalecimiento de las instituciones públicas de contraparte, pues estas nombran un director de proyecto que servirá “su” proyecto y poco la administración de la cual proviene.
- Generalizando el argumento anterior, observamos que el principio mismo de la cogestión está cada vez más cuestionado por la evolución reciente de la cooperación internacional, que consiste en no compartir responsabilidades, sino más bien delinearlas claramente: la cooperación aporta medios financieros y capacidad técnica (no administrativa) cuando es necesario y el sector público (boliviano en este caso) aporta el resto, incluyendo la responsabilidad exclusiva (no compartida) sobre las principales decisiones de preparación y ejecución de las intervenciones. De ahí surge que las cooperaciones más modernas[123] van adoptando una tras otra la política del “hands-off”. Es evidente que esta evolución debería estar acompañada de un incremento adecuado de la capacidad propositiva del sector público boliviano, aspecto que en opinión de algunos donantes no responde a lo deseado, por ahora[124]. Sin embargo, si los donantes no exigen este liderazgo y no dan muestras de apreciarlo, tampoco lo estarían incentivando.

[122] Es también posible que la AGCD no estuviera preparada, técnica y culturalmente, a aplicar el sistema tal como había sido concebido inicialmente.
[123] Holanda, Suecia, KfW, UE y BM entre otros
[124] Esta falta de liderazgo observada explica la objeción que argumenta que como no hay propuestas suficientes por parte del gobierno (en parte cierto), la cooperación debe ser proactiva y no esperar propuestas que no llegan.

4.3.2 El enfoque "proyecto"

Los "proyectos de desarrollo" son y serán por mucho tiempo más un instrumento necesario de progreso, pues concretizan las aspiraciones de un grupo hacia un objetivo concreto, ofreciéndoles medios para realizarlo. Por ello, el financiamiento de proyectos por parte de la cooperación belga en Bolivia será también una modalidad indispensable, independientemente del desarrollo de nuevos instrumentos, aunque debería también adecuarse a los principios que sugieren las mejores prácticas que guían la tendencia a la modernización de la cooperación internacional. Estas incluyen:

- Insertarse en las instituciones locales, lo que significa no crear más Comités de Gestión ni Unidades Ejecutoras independientes de las entidades administrativas regulares de las instituciones locales. Esto implica también que, de mantenerse, los cooperantes sean asistentes técnicos, sin responsabilidades administrativas.
- Adecuarse a las capacidades humanas y financieras de las instituciones locales, es decir utilizar medios acordes con los recursos existentes. Esto implica en muchos casos una reducción fuerte de los recursos propuestos por la cooperación para una intervención, y en particular, de los presupuestos de los proyectos. Notamos que cuanto más pobre es la región donde interviene una cooperación, más agudo es éste problema.
- Inscribirse dentro de una estrategia pública pertinente, a nivel nacional o local.

Finalmente recalcamos que, tal como actualmente está siendo aplicado el enfoque tradicional de proyectos en Bolivia por la cooperación belga, sus ventajas radican en su relativa seguridad, su eficacia, su sencillez y en la posibilidad de un control permanente. Las desventajas radican en la falta de apropiación que provoca una escasa sostenibilidad[125].

4.4 La construcción de la memoria institucional

La falta de memoria institucional, característica cada vez más común en las agencias de cooperación internacional, es preocupante en la cooperación belga en general[126]. Este factor impide que se desarrolle un proceso a partir del cual se mejoran progresivamente las intervenciones, en función de las lecciones aprendidas. Impide también que la cooperación belga pueda ejercer un rol más activo en la propuesta de políticas sectoriales donde cuenta con especialidad, como por ejemplo en el sector salud. Finalmente y más importante, impide que las experiencias puedan ser difundidas y utilizadas a mayor escala. . En consecuencia se

[125] Algunas cooperaciones, como aquellas de Suecia y Holanda, argumentan que el modelo tradicional de proyecto, con estructura paralela, cooperante, etc. es también muy caro comparado con sistemas "hands off".

[126] La memoria institucional tiene mucho que ver con los análisis y evaluaciones ex-post de las intervenciones, pero también con el manejo de archivos y la información en general. Aquí solamente algunos ejemplos:

- en ninguno de los 4 proyectos de salud, fue posible obtener información relevante sobre la primera fase, es decir antes del 98: ni en el terreno, ni en la Embajada, ni en la CTB en La Paz, ni en Bruselas.
- En PRODISA no existe ningún documento sobre lo realizado antes por la GTZ en el proyecto que lleva el mismo nombre (PRODISA), en la misma área y que terminó en el 97, en el preciso momento de la identificación del proyecto financiado por la cooperación belga.
- En la Contraloría (CGR) y en la Corte de Cuentas (CC), nadie se acuerda del origen del proyecto que terminó a fines del 2002 y fue identificado en 1995. No existen documentos sobre la génesis de un proyecto cuyo principal promotor murió.
- Sobre Ichilo Mamoré existe en el sótano de la DGCD en Bruselas, una caja con el nombre del proyecto. Está vacía.
- Cuatro años después de que la cooperación belga financie fondos de micro crédito (1997), la formulación de PRODISA, en 2001, tiene poco en cuenta la experiencia acumulada para definir el destino de su fondo de crédito de más de Euro 2m..

aprende poco del pasado y se difunden poco las experiencias exitosas propias en beneficio de otros proyectos y actores[127].

Si, como es el caso, esta falta de memoria del pasado no es suplida por la contraparte boliviana, se corre el riesgo de perder muy valiosas experiencias desarrolladas a lo largo de más de dos décadas, a medida que estas se van borrando la memoria de los actores directos.

Se requiere una acumulación (capitalización) de experiencias, en forma escrita, mediante evaluaciones, trabajos de seguimiento, análisis de lo hasta ahora realizado y difusión de los resultados. La experiencia acumulada en la cabeza de algunos cooperantes es muy útil durante un tiempo, luego se pierde. Por ello, parece vital resolver la cuestión de quién capitalizará las experiencias en la cooperación belga y de los incentivos que existen o deberían existir para hacer este trabajo. Visto de manera simplista, esta tarea sería para la CTB actualmente un costo adicional, ¿cual sería el beneficio para ésta, si no se incluye este criterio cuando se evalúa su trabajo? Recordemos que la recuperación de las lecciones de la experiencia previa, sirve para incorporar las mismas en el diseño de nuevas intervenciones, o utilizarlas en mejorar el nivel del dialogo sobre políticas publicas con el gobierno. En este sentido, la distinción entre DGCD (Embajada) – nivel conceptual – y la CTB – nivel de ejecución – es artificial y poco operativa, pues ambos deberían estar igualmente interesados en la capitalización de experiencias.

4.5 Las nuevas tendencias y sus consecuencias

4.5.1 Rol y ventajas comparativas de la cooperación belga

Como existen umbrales mínimos en la cooperación[128], una cooperación relativamente pequeña como la belga debería considerar la posibilidad de una mayor concentración sectorial, por un lado, para aprovechar plenamente las experiencias exitosas del pasado, y por otro, para llegar al umbral a partir del cual el dialogo político no solamente es posible, sino se convierte en realmente interesante, también desde el punto de vista boliviano.

A un nivel general, la ventaja comparativa potencial de la cooperación belga es su potencial credibilidad: no tiene evidentes ambiciones imperialistas ni comerciales importantes, no debe defender una agenda política particular, su cooperación no necesita ser un instrumento más de su política exterior. Así, podría ser 'naturalmente' y potencialmente más apta que cooperaciones grandes, para dirigir procesos, realizar propuestas e innovar. Una cooperación relativamente pequeña podría, en teoría, ser más flexible y más rápida en su respuesta a nuevas necesidades, que cooperaciones más grandes[129].

La cooperación belga en Bolivia ganó credibilidad en el sector salud, gracias a su flexibilidad, agilidad, inserción institucional y mejor sostenibilidad. Desde luego tiene una evidente

[127] La cooperación holandesa es un buen ejemplo positivo del uso de la capacidad de análisis y evaluación, con sus equipos 'mixtos' de evaluación (un funcionario del servicio de evaluación + un evaluador externo), sus evaluaciones temáticas y de países: véase "Cooperación holandesa al desarrollo": "Bolivia: evaluación del programa de cooperación al desarrollo de los Países Bajos con Bolivia", Departamento de Evaluaciones de Operaciones y Políticas, Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos, 1998.

[128] Es decir niveles mínimos de presencia y de impacto por debajo de los cuales una cooperación no se justifica.

[129] No existen, en Bolivia, cooperaciones que reúnen todas estas características a la vez (pequeña, innovadora, líder en procesos, flexible y rápida). La cooperación británica, por ejemplo, reúne algunas de estas condiciones (pequeña, innovadora, líder en procesos...), la cooperación holandesa reúne otras (innovadora, flexible, rápida...).

ventaja comparativa en este sector[130], y más precisamente, en los sistemas de organización de la salud pública y en la investigación aplicada en enfermedades tropicales y endémicas (chagas).

Sin embargo para poder utilizar útilmente esta experiencia, se necesitarían dos condiciones:

- La primera implica una acumulación de experiencias tal como se describe en 4.4.
- La segunda condición, reclama una relación institucional adecuada entre los niveles micro y macro, es decir entre la experiencia de terreno y el nivel de organización y decisión política. Este nivel "meso' significa la utilización de expertos (asistentes técnicos) en sectores donde la cooperación belga puede ofrecer un peritaje significativo, y en puestos de ayuda a la preparación de decisiones[131].

4.5.2 Algunas Implicaciones para la Embajada

Tal como lo vimos en 2.1., las nuevas tendencias de la cooperación implican, a nivel de la Embajada, una responsabilidad importante en el proceso de alineamiento, armonización y coordinación. Si Bélgica asume seriamente sus compromisos internacionales, los resultados iniciales de su nueva forma de cooperación serán intangibles, en el sentido que no se traducirán necesariamente en mayores desembolsos, sino más bien en mejores procesos, que deberían dar lugar luego, a una mayor calidad en los resultados, lo que a su vez, deberá redundar en mayores beneficios para la contraparte boliviana. Es evidente, que este proceso debería analizar también la necesidad de reforzar el personal de la Embajada para responder a estas demandas cualitativamente diferentes de las actuales.

4.5.3 El rol de la CTB en un nuevo contexto de cooperación al desarrollo

El nuevo contexto descrito plantea retos importantes para la CTB que tendría que reforzar y especializar su personal en consistencia con la adopción de un enfoque más moderno de cooperación. Si es probablemente imposible – y tampoco deseable – retornar a la situación anterior a la reforma – en el sentido de la constitución de un equipo fuerte de expertos sectoriales -, la concentración de la cooperación en no más de dos o tres sectores, justificaría ampliamente la contratación de expertos sectoriales, necesarios tanto desde el punto de vista de los proyectos en el terreno, como por la necesidad de adoptar enfoques más programáticos en la cooperación.

Hasta ahora se ha notado poca adaptación en la CTB en La Paz para la utilización de instrumentos como el Basket Funding, el apoyo a programas o la ayuda presupuestaria. En las pocas experiencias desarrolladas hasta la fecha (apoyo al Defensor del Pueblo y Ayuda Presupuestaria del 2003), la CTB no supo adaptar sus procedimientos y sus aportes analíticos no parecen haber sido significativos. Parece razonable pensar entonces, que su personal en La Paz tendría que adaptar su perfil profesional a estos nuevos instrumentos para la cooperación al desarrollo.

---

[130] Sin embargo, la cooperación belga tiene una experiencia de casi 100 años en el campo de la educación primaria, segundaria y técnica en Bolivia, y en la formación de maestros y organización de escuelas normales. La misión oficial de Georges Rouma, compuesta por una media docena de pedagogos y antropólogos belgas, se quedó en Bolivia entre 1913 y 1919 (basada en Sucre) para diseñar y aplicar un nuevo modelo educativo que incluía hasta la educación bilingüe. El impacto de esa misión dura hasta ahora, pues el modelo seguía vigente hasta hace poco. Es probablemente el mayor éxito de la cooperación belga en Bolivia, pero que no fue continuado y tampoco capitalizado.

[131] La cooperación inglesa ( ) que es una de las más pequeñas en Bolivia del punto de vista financiero, es una de las más influyente porque se especializó en colocar asistente técnicos muy especializados en puestos claves de la administración pública en La Paz, o de organismos multilaterales como el BID o el BM.

CAPITULO V: LA COOPERACIÓN INDIRECTA

5.1 La cooperación indirecta: análisis general

5.1.1 La sociedad civil en Bolivia

El siguiente punto intenta situar el contexto en el cual intervino la cooperación indirecta belga. Desde sus orígenes, el propósito de las ONG, tanto en el sur como en el norte, ha sido fortalecer la sociedad civil y, ciertamente, los movimientos sociales que de ella emergen.

En Bolivia, el apoyo recibido por la cooperación belga, tiene sus hitos históricos más importantes en la fase de recuperación de la democracia (finales de los años 70), no solamente apoyando el fortalecimiento del movimiento campesino en la región occidental del país y la creación de una de las organizaciones más importantes del movimiento campesino en 1979 (la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos, CSUTCB) sino también con el apoyo a los movimientos contestatarios mineros en las minas de Llallagua y Siglo XX.

Esta fase, que duró hasta los primeros años de la década de los 80´s, se caracterizaba porque el apoyo estaba concentrado, en parte, en programas de alfabetización y en proyectos de formación política y organizativa, así como en apoyos concretos que subvencionaban actividades, en ese momento, clandestinas de las dirigencias populares.

Al lado de ONG fuertemente vinculadas a la Iglesia Católica (CIPCA, ACLO) ya operaban las ONG financiadas con recursos belgas o creadas por voluntarios belgas, por ejemplo, CEPROMIN en el área de las minas o voluntarios belgas trabajando en las áreas más deprimidas de Bolivia en programas de alfabetización y promoción de la mujer.

A partir de 1983, luego de una severa sequía que azotó el altiplano boliviano y que lo dejó casi sin posibilidad de reproducir sus actividades agropecuarias debido a la perdida del material genético, las ONG empezaron a poner mayor atención a proyectos productivos que, con el transcurso del tiempo, fueron derivando en complejos programas de desarrollo rural. Temas como el desarrollo tecnológico, las necesidades financieras de los productores rurales, formas de planificación y la necesidad de establecer un espacio geográfico donde sea posible el ansiado desarrollo rural con gestión local, entre otros, dieron paso a una infinidad de ONG y al desarrollo de propuestas.

Este auge de las ONG, que duró hasta fines de los 90´s, supuso la creación de más de mil ONG que se estima movían anualmente cerca de US$ 200 millones y empleaban un número importante de profesionales del país. Existía una gran variedad de ONG principalmente por su tamaño y por el volumen de recursos financieros. A algunas de ellas se la llegó a denominar BINGOS (grandes ONG, que en ingles significan las Big – NGOs), entre éstas destacan CIPCA, ACLO, QHANA, IPTK. Si bien la cooperación belga era relativamente pequeña, también trabajaba con éstas grandes ONG, generalmente estableciendo “partenariados” con ellas para la ejecución de proyectos con organizaciones de base (es el caso, por ejemplo, de FDH con QHANA o de FOS con CIPCA).
Los resultados alcanzados de las ONG bolivianas no siempre reflejaban los enormes recursos financieros invertidos. Es evidente que la acción de las ONG, que empezaron con una lógica de proyecto y en áreas muy locales, suplió -muchas veces- al Estado ausente en gran parte del territorio rural y carente de políticas efectivas y sostenibles. También, sus experiencias

sirvieron de base para gestar algunas políticas públicas, como ser la Ley de Participación Popular, el desarrollo de las micro finanzas que amplia el acceso al capital fundamentalmente en el área rural, los aportes actuales para el diseño de un modelo de educación alternativa para jóvenes y el desarrollo de servicios de salud.

A pesar de los esfuerzos de las ONG, la cooperación internacional y las reformas estatales impulsadas desde la década de los 90, no se ha podido impedir una crisis política, económica y social de magnitud en el país. A cinco años de iniciado el nuevo milenio y a pesar que las variables macroeconómicas reflejan una economía estable, no se observa una importante mejoría en los indicadores sociales. La sensación es que los beneficios del crecimiento sostenido de la década de los 90's se han concentrado en los grupos económicos tradicionales y en las empresas transnacionales. En el presente milenio la situación de extrema pobreza se ha ampliado a un mayor porcentaje de las familias bolivianas, tanto en el área urbana como en el área rural. Esta situación se expresa en una disminución de los ingresos reales y el incremento del desempleo abierto y el subempleo.

Las movilizaciones sociales, que se han agudizado a partir del año 2000, encuentran en gran parte su explicación en la insuficiencia del modelo económico implementado a partir de 1985 para aportar soluciones a los problemas de pobreza e inequidad en el país y, ciertamente, en la cada vez mayor "deuda social". La situación social mostró un deterioro permanente, en parte amortiguado por las acciones realizadas en los ámbitos municipales, pero a la vez agudizada por hechos de corrupción observados en muchas entidades públicas del país, incluidos los gobiernos municipales. En este período, la sociedad civil ha planteado importantes temas que han marcado la agenda y han implicado grandes movilizaciones sociales relacionadas con: demandas de los pueblos indígenas y la lucha por tierra y territorio, movimientos de vecinos que demandan el cambio de modelo en la gestión de empresas de servicio de agua potable y alcantarillado; movimientos regionales que reclaman la instauración de modelos autonómicos; movimientos de campesinos sin tierra y reversión de los procesos de privatización de los recursos naturales.

Hasta hace pocos años atrás, las agendas de los movimientos sociales y las prioridades de la mayoría de las ONG no tenían correspondencia. Es más, las organizaciones de base interpelaban y cuestionaban el trabajo de las ONG. Ahora, al parecer, se está retomando la antigua relación y las ONG empiezan a plantearse la necesidad de responder y/o acompañar las demandas de los movimientos sociales.

5.1.2 Características generales de la cooperación indirecta en Bolivia

5.1.2.1 Las ONG belgas en Bolivia

Las ONG belgas en Bolivia representan una muestra bastante representativa del mundo de las ONG belgas y se caracterizan por su gran diversidad. Esta diversidad se puede explicar sobre todo por su génesis y sus distintos motivos de creación. Ciertas ONG, por ejemplo, tienen sus raíces en las iniciativas de desarrollo de la Iglesia Católica, otras son resultado de corrientes progresistas tercermundistas que sustentan sus acciones en la existencia del lazo directo entre el subdesarrollo y el desarrollo del capitalismo occidental.

Los distintos contextos de su creación y sus propias construcciones, han tenido una influencia evidente e importante en el modo de organización de las ONG, el análisis del contexto local,

sus opciones estratégicas, la elección de los sectores de intervención y los tipos de cooperación y de 'partenariado' con sus socios locales.

Está imagen del mundo de las ONG con grandes diversidades se ha complejizado aún más con la creación de alianzas y consorcios de ONG. Esta tendencia fue inspirada por diversos motivos: unas por la voluntad de aumentar la escala y/o aumentar el nivel de profesionalismo y, otras, por razones más oportunistas sabiendo que los consorcios facilitan el acceso al cofinanciamiento del Estado belga. No sorprende la constatación que ciertos consorcios activos en Bolivia en la época del estudio (1992-2004) han desaparecido en poco tiempo.

En la época 1998 - 2002, un total de 59 acciones, introducidas por 14 ONG o consorcios de ONG, han sido cofinanciadas por la DGCD por un monto global de 9.205.287 Euros. En cuanto a esta cifra, hay que tomar en consideración que la parte cofinanciada por la DGCD no representa la totalidad del presupuesto de las ONG en el país. A título de ilustración podemos mencionar que en 2002 el cofinanciamiento de la DGCD a las ONG flamencas representaba apenas 41% de la totalidad de los desembolsos de estas ONG en el país.[132]

5.1.2.2 Niveles de financiamiento. Periodo 1998 – 2002.

El cuadro siguiente representa una síntesis de las contribuciones de la DGCD a la acciones de las ONG belgas en Bolivia, durante el periodo de estudio. Evidencia la existencia de grandes variaciones y diferencias entre las ONG/consorcios respecto al tamaño de las acciones financiadas y el peso relativo de cada ONG sobre los fondos totales ejecutados.

Cuadro 12: Contribuciones de la DGCD a las acciones de ONG belgas. Período 1998 – 2002 (en Euros)

ONG	1998	1999	2000	2001	2002	Total	N° de interven-ciones
SALTO	561.479	350.521	324.244	394.714	394.714	2.025.672	17
FOS	246.902	260.784	263.015	241.163	243.969	1.255.833	2
SOSF	112.544	180.466	260.536	305.449	380.982	1.239.977	1
COMIDE/DMOS	230.293	0	103.124	274.778	430.054	1.038.249	8
6 NOV.	119.980	180.961	185.920	170.600	179.875	837.336	7
LouvDev	102.876	84.532	116.757	129.551	272.634	706.350	5
KOMYUNITI	32.226	121.964	123.699	195.737	188.155	661.781	5
PARTE	0	0	209.718	127.919	112.753	450.390	1
ITINERANS	93.951	39.167	60.734	75.251	32.632	301.735	3
FdH	0	49.578	99.901	84.827	59.915	294.221	3
CP/SV	126.178	80.565	0	0	0	206.743	3
SLI	41.894	57.759	10.907	0	12.731	123.291	1
FDH Cons	46.852	0	0	0	0	46.852	2
SHC	0	16.857	0	0	0	16.857	1
Total	**1.715.175**	**1.423.154**	**1.758.555**	**1.999.989**	**2.308.414**	**9.205.287**	**59**

En el cuadro podemos apreciar que:

- Tres ONG/consorcios (Salto, COMIDE/DMOS y 6 de Noviembre) fueron responsables de más de la mitad de las acciones;
- Tres ONG/consorcios (Salto, FOS, SOS Faim) han recibido casi la mitad de las contribuciones de la DGCD. Hay que notar que estas tres ONG/consorcios no son necesariamente las mismas que han sido responsables de la mayoría de las acciones.

[132] Este cálculo esta basado en los datos recogidos por Coprogram y presentado en: "Jaarboek 2003 Vlaamse niet-gouvernementele ontwikkelingssamenwerking" (Anuario 2003 de las organizaciones no-gubernamentales flamencos). Según nuestro conocimiento no existen disponibles cifras parecidas de las ONG francófonas.

Este hecho puede deberse a que FOS y SOS Faim, concentran sus acciones en programas y/o financian menos acciones, pero con mayor capacidad, influencia y cobertura.

- La acción de seis de las ONG/consorcios respectivos (COMIDE/DMOS, Parte, CP/SV, SLI, FDH Cons. et SHC) no cubre la totalidad del periodo 2000-2002.

De acuerdo a una clasificación sectorial de las intervenciones, tenemos las siguientes características de las contribuciones[133]:

Cuadro 13: Contribuciones de la DGCD a las acciones de ONG belgas. Período 1998 – 2002. Por sector donde se ejecutó la acción (En Euros)

Sector	1998	1999	2000	2001	2002	Total
Educación	267.229	62.965	103.124	249.447	399.305	**1.082.070**
Salud	239.960	171.790	216.411	174.045	200.173	**1.002.379**
Gobierno y sociedad civil	233.020	148.240	137.085	137.263	137.263	**792.871**
Agricultura	723.106	727.317	999.258	991.546	1.082.433	**4.523.660**
Industrias manufactureras	183.441	174.764	112.791	140.449	148.943	**760.388**
Protección del medio ambiente	0	42.638	55.032	58.676	65.451	**221.797**
Mujeres y desarrollo	0	0	8.924	21.741	18.579	**49.244**
Otros multisectoriales	26.277	29.004	29.004	27.574	27.574	**139.433**
Apoyo brindado a las ONG (*)	42.142	66.436	96.926	199.248	228.693	**633.445**
Total	**1.715.175**	**1.423.154**	**1.758.555**	**1.999.989**	**2.308.414**	**9.205.287**

(*) Se trata del apoyo a las oficinas que representan las ONG/consorcios (5 sobre 14) en el país. Estas oficinas se ocupan generalmente del seguimiento de las acciones con sus socios, de la identificación de nuevas acciones, de la organización de evaluaciones, etc. Las oficinas constituyen un lazo entre el terreno (organizaciones socias, grupos metas) y la ONG de apoyo con sede en Bélgica.

Cuadro 14: Número de ONG y número de acciones según sector. Período 1998 – 2002. (En Euros)

Sector	# ONG	# Acciones	Total
Educación	5	10	1.082.070
Salud	3	7	1.002.379
Gobierno y sociedad civil	2	5	792.871
Agricultura	8	23	4.523.660
Industrias manufactureras	3	5	760.388
Protección del medio ambiente	1	1	221.797
Mujeres y desarrollo	1	2	49.244
Otros multisectoriales	1	1	139.433
Apoyo brindado a las ONG (*)	5	5	633.445
Total	**14 (*)**	**59**	**9.205.287**

(*) Varias ONG tienen actividades en varios sectores

No se dispone de información más detallada sobre la manera cómo las acciones multisectoriales han sido incluidas en el cuadro arriba. Como consecuencia, es importante una lectura de las cifras con cierta reserva. De manera global, los cuadros muestran, entre otras cosas, que:

- Casi la mitad de los desembolsos se sitúa en el sector de la agricultura;
- Cuatro otros sectores están relativamente bien representados: educación, salud, gobierno/sociedad civil e industrias manufactureras;

[133] Clasificación utilizada por el servicio D0.2 de la DGCD

- Varias ONG tienen presencia en varios sectores;
- No han habido grandes modificaciones de la composición del financiamiento en el período del estudio.

5.1.2.3 Las contrapartes e intervenciones en Bolivia

Las organizaciones con las cuales las ONG belgas han establecido 'partenariado' son muy diversas. No obstante, no existen estadísticas claras que caractericen a las organizaciones con las cuales se trabaja, y menos una clasificación según el sector de intervención. Sin tratar de hacer una clasificación definitiva del conjunto de contrapartes con las cuales trabajan las ONG belgas en Bolivia, se presenta algunos criterios clave que las diferencian[134].

Un primer criterio es el *estatuto y/o la naturaleza de la organización contraparte*. En Bolivia, las ONG belgas cooperan con una diversidad de contrapartes, presentes en todos los niveles de la sociedad civil[135]: ONG locales, fundaciones, organizaciones de base, movimientos de campesinos, movimientos de indígenas, sindicatos, redes y federaciones, organizaciones de la Iglesia Católica, escuelas, hospitales, gobiernos locales, etc. Una tendencia importante es trabajar con varios actores locales dentro de la misma intervención[136]. La forma más común es la combinación entre organizaciones o movimientos de base y una ONG local intermediaria que presta servicios de capacitación o de fortalecimiento (por ejemplo, el caso de APG-CIPCA, contrapartes de FOS).

Luego se puede hacer una distinción según el *sector* en que trabaja la organización contraparte. La DGCD mantiene estadísticas al respecto, basándose en los sectores "tradicionales" de la cooperación al desarrollo (educación, salud, agricultura, gobernabilidad y sociedad civil, industria y manufactura, medio ambiente, etc.)[137]. Durante la ejecución de la evaluación, la clasificación según el sector ha resultado poco útil para tipificar las intervenciones y contrapartes locales. A diferencia de la cooperación bilateral directa, pocas ONG belgas utilizan criterios sectoriales para delimitar su área de intervención[138]. Resulta que la clasificación por sectores es utilizada de manera un tanto artificial por las mismas ONG. Dentro de un solo "sector" se encuentran acciones y contrapartes que tienen muy poco en común. Es sobre todo el caso del sector "agricultura", donde la tendencia es incluir todo tipo de acciones que se realizan en el área rural (por ejemplo: proyectos de producción agrícola, pero también: cursos de alfabetización para campesinos, formación en derechos humanos, organización de grupos de mujeres, etc.). La concentración de estas acciones en el sector agricultura, también puede deberse a que el enfoque de desarrollo rural supera el enfoque productivista que primó en parte de la década de los 80 y 90s.

[134] Los criterios han sido establecidos a base de la información recolectada durante las visitas de campo y las entrevistas con las ONG belgas, momento en que ya no se ha podido recolectar los datos cuantitativos necesarios para hacer una clasificación de todas las contrapartes en Bolivia. Sin embargo, la tipología propuesta puede ser útil para hacer una clasificación previa de las intervenciones de las ONG belgas en una próxima evaluación de país.

[135] Definido como: grupos organizados y sus actividades, que funcionan al margen de los mecanismos formales del estado y el mercado

[136] Generalmente solo uno se estos actores es presentado a la DGCD como la "organización contraparte".

[137] La misma clasificación se ha utilizado en la primera fase de esta evaluación, con el fin de obtener una muestra diversificada de intervenciones, preferentemente correspondiendo con los sectores prioritarios de la cooperación directa.

[137] La misma clasificación se ha utilizado en la primera fase de esta evaluación, con el fin de obtener una prueba

[138] Con excepción de algunas ONG que intervienen en un sector bien delimitado, como el de educación o de salud.

Más útil[139] y más en línea de los criterios que utilizan las ONG para indicar la especificidad de sus contrapartes y acciones, se tiene una clasificación según "*la naturaleza de los objetivos perseguidos por la contraparte*"[140]. Básicamente se pueden distinguir las siguientes categorías:

- La provisión de servicios de base
- Fortalecimiento económico-productivo
- Fortalecimiento social y político

Entre la *provisión de servicios de base* se cuenta con las intervenciones en salud y en educación (formal y no formal), así como en varias otras formas de atención a los sectores marginados de la sociedad (niños de la calle, menos válidos, etc.). Las contrapartes locales son ONG, organizaciones de la Iglesia, institutos de educación o de salud, gobiernos locales, etc. Se ha podido constatar que la provisión de servicios de base sigue siendo un área de intervención muy común (cinco de los ocho proyectos visitados se ubican en este sector). En el análisis de intervenciones de provisión de servicios de base, debe prestarse una atención particular al riesgo de sustituir las competencias del Estado y a los problemas de sostenibilidad (el riesgo de una dependencia perpetua de la cooperación internacional) que al ser constitucionalmente servicios públicos y gratuitos, son ámbitos que por definición son subsidiados.

Las acciones en el campo de *fortalecimiento económico-productivo* tienen como objetivo directo el aumento de los ingresos de los destinatarios, a través de la generación de alternativas de empleo y/o el mejoramiento de la producción. Intervenciones con objetivos económicos-productivos pueden desarrollarse tanto en el sector urbano como rural. Las contrapartes locales son asociaciones de productores, OECAs (organizaciones económicas campesinas) y ONG. En muchos casos los proyectos incluyen un componente de fortalecimiento político-social (véase el próximo punto). Tres de los ocho proyectos visitados en Bolivia tenían una propuesta económica-productiva. Analizando este tipo de proyectos, un tema de atención particular es su relativa auto-sostenibilidad financiera y el bajo impacto de sus acciones al no intervenir sobre las causas de la baja productividad y competitividad, los bajos precios de los productos agropecuarios, la intermediación y sobre todo, el escaso acceso a la tierra, al capital y al riego.

El área de *fortalecimiento social y político* incluye todas las acciones que tienen como objetivo principal y directo el fortalecimiento de actores de la sociedad civil para que sean protagonistas de sus procesos de desarrollo. Básicamente se pueden distinguir dos diferentes niveles de intervención: el fortalecimiento de organizaciones de base y el fortalecimiento de actores clave de la sociedad civil. En el primer nivel, se realizan actividades de empoderamiento, sensibilización, capacitación y de fortalecimiento organizacional. Las contrapartes locales son ONG intermedias, o se trabaja directamente con organizaciones y/o movimientos de base. En el segundo nivel, las actividades se realizan en el campo del fortalecimiento institucional, estudios, cabildeo e incidencia. Las contrapartes son ONG, centros de estudios, redes y asociaciones. De los ocho proyectos analizados, ninguno tenía

[139] Más útil en el sentido de que, dentro de estas categorías, los proyectos tienen estilos de intervención más similares, y se dejan analizar de forma más similar con respecto a los criterios de pertinencia, coherencia, desempeño, eficacia e impacto.

[140] Se observa que esta clasificación según el objetivo principal de la intervención no ha sido utilizado para clasificar los proyectos de ONG analizados en esta evaluación, más bien se utilizó una clasificación "tradicional" según el sector. La sugerencia de utilizar este criterio alternativo de clasificación es más una conclusión de la evaluación, más que haber sido el punto de partida de la misma. Sin embargo se recomienda utilizar la nueva clasificación en futuras evaluaciones de la cooperación indirecta y en la futura cooperación entre las ONGs y la DGCD.

una propuesta política-social, aunque en algunos casos se ha podido constatar una evolución hacia el fortalecimiento político-social de proyectos básicamente productivos y/o educativos, por ejemplo, la cooperación de FOS con APG.

Entre los numerosos otros criterios que se pueden utilizar para caracterizar las contrapartes e intervenciones de las ONG belgas, los siguientes han resultado ser útiles en el marco de la evaluación:

a) *Organizaciones creadas por la ONG belga*: algunas de las organizaciones visitadas han sido creadas por la misma ONG belga o por intermediación de un cooperante belga: Cetha Socamani y SENTEC. Se observa que estas organizaciones se fundaron antes de 1997. Ahora, las ONG belgas declaran unánimemente que tienen una política de trabajar solamente con organizaciones locales ya existentes, aunque algunas ONG optan, en parte, por apoyar la constitución de nuevas organizaciones[141].

b) *Organizaciones institucionalmente fuertes o débiles*. Una tendencia llamativa es que cada vez más ONG belgas optan por trabajar con contrapartes que tienen un buen nivel de capacidad instalada, "porque es la única manera de responder a las nuevas exigencias del sistema de cofinanciamiento."

c) *El grado de dependencia (financiera) de la ONG belga*: todas las ONG belgas entrevistadas tienen (o tenían) entre sus contrapartes ONG que dependen principalmente de ellas en términos financieros. En general, el tener otras fuentes de financiamiento no es un criterio de selección de contrapartes, aunque varias ONG insisten en que sus contrapartes diversifiquen sus fuentes de financiamiento. Se observa que contrapartes creadas por ONG belgas en el pasado, muchas veces siguen con un alto nivel de dependencia financiera.

d) *La "intervención" belga: apoyo institucional, proyectos específicos o envío de cooperantes*. Es una de las pocas que mantiene, en gran proporción, la cooperación técnica a través de la modalidad de cooperante. Esta modalidad es muy criticada en la actualidad, por considerar que al insistir con el envío de técnicos no se reconoce la capacidad existente en el país. Así mismo, se conoce por experiencia que el cooperante se constituye, por su relación con la ONG que financia, en un poder dentro de la organización contraparte.

e) *Partenariados prolongados o por la duración de una acción específica:* a diferencia de la cooperación bilateral directa, la mayor parte de las ONG belgas optan por establecer relaciones prolongadas con sus contrapartes en Bolivia, realizando proyecto tras proyecto con la misma organización. El "partenariado norte-sur" es considerado un objetivo como tal, más allá de los proyectos. El riesgo es de que, junto con el "partenariado", se genere también una fuerte dependencia financiera, sobre todo cuando la cooperación con la ONG belga es (casi) la única fuente de ingresos para la organización local. Este aspecto se puede agravar, si en el transcurso de la relación, no se han desarrollado mecanismos de gestión (planificación, seguimiento, evaluación y administración financiera) más eficientes y transparentes.

[141] En este caso puede ser difícil de controlar en que medida se trata realmente de una iniciativa local o de una idea lanzada por el actor belga.

5.1.2.4 El sistema de cofinanciamiento de la DGCD

Desde la reforma de 1997, la cooperación indirecta con ONG tiene la modalidad de cofinanciamiento por programas. Dentro de este sistema, la relación entre la DGCD y las ONG se organiza básicamente a través de los siguientes procedimientos e instrumentos:

- El programa quinquenal: un planteamiento de objetivos estratégicos y grandes líneas de intervención que la ONG quiere trabajar durante los próximos 5 años. La mayor parte de las ONG belgas realizaron su primer programa quinquenal entre el 1997 y el 2001[142].
- Los planes de acción anuales: la concretización anual por resultados del programa quinquenal.
- Los mecanismos de aprobación de los programas y planes de acción: un funcionario de la DGCD, junto con un experto independiente (el "binomio"), estudian los programas y planes de acción con base en una lista de criterios unificados. Las conclusiones del análisis son presentadas a la ONG en una reunión llamada "diálogo de gestión". Después de terminar los diálogos de gestión con todas las ONG, los binomios presentan sus conclusiones y recomendaciones a la célula de armonización, que verifica si las interpretaciones y conclusiones responden al marco legal y a los criterios unificados de evaluación. La célula de armonización presenta una propuesta de decisión al Secretario General de la DGCD, quien oficialmente toma la decisión final.
- El financiamiento se realiza en cuatro partes: el primer pago se realiza en el momento en que la ONG presenta la prueba de su propio aporte al financiamiento (que corresponde con el 15% del presupuesto total). Los desembolsos siguientes se realizan en junio, septiembre y noviembre del mismo año.
- Seguimiento y rendición de cuentas: junto con el nuevo plan de acción, las ONG presentan a la DGCD un informe narrativo y financiero sobre las actividades realizadas el año anterior y un estado de avance del plan de acción en curso. El proceso de análisis y aprobación de estos informes sigue el mismo camino que la aprobación de los planes de acción (análisis por el binomio, diálogo de gestión, célula de armonización y decisión final por el Secretario General). Los informes financieros deben ser revisados por un auditor seleccionado por la ONG. Aparte de ello, la administración realiza anualmente una auditoria financiera en la sede de cada ONG.
- Evaluación: las ONG deben probar que el 10% de sus gastos administrativos ha sido dedicado a actividades de evaluación, y además que los resultados y recomendaciones de las evaluaciones han sido tomados en cuenta en la formulación del nuevo programa o plan de acción.

5.1.3 Las relaciones entre los actores y los mecanismos de gestión

5.1.3.1 Relaciones entre ONG

Todas las ONG analizadas, en algún momento, han establecido contactos con otras ONG que trabajan en Bolivia. Estos contactos generalmente tienen un carácter muy informal. Algunas participan en plataformas temáticas, regionales o ideológicas de ONG, principalmente las que tienen un representante en el país. Muy excepcionales son los casos en que ONG belgas realizan actividades en conjunto (el único ejemplo encontrado es la coordinación entre VOLENS y Broederlijk Delen para la formación de cooperantes). A veces existe cierto nivel

[142] Un número limitado de ONG (entre esas FOS) ha sido implicado en la fase piloto, realizada entre 1992 y 1996. Otras ONG no han logrado cumplir con los nuevos requerimientos para el 1997 y han presentado su primer programa quinquenal uno o más años después.

de coordinación con otras ONG que apoyan la misma organización contraparte (acuerdos de complementariedad, uniformizar los requerimientos administrativos, etc.). Pero en general, las ONG belgas en Bolivia operan de manera bastante aislada, por lo menos en lo que ser refiere a la cooperación con contrapartes locales. Sólo una ONG entrevistada (Louvain Développement) tiene una política explícita de búsqueda de sinergias con otros actores en cada zona donde se trabaja.

Existen dos mecanismos de coordinación entre ONG belgas, el FABEB en Bolivia (Plataforma de Actores Belgas en Bolivia, que se explica con más detalle en el siguiente acápite) y la "Consulta América Latina", en Bélgica. Sin embargo, los dos están más relacionados con el posicionamiento de las ONG belgas frente a la cooperación bilateral directa, antes que ser mecanismos de coordinación a nivel de las intervenciones directas de las ONG.

Casi todas las ONG entrevistadas admiten que el nivel de coordinación es muy bajo y debería ser mejorado. Sin embargo, algunas plantean que depender del mismo sistema de cofinanciamiento estimula más la competencia entre las ONG que la coordinación. El mecanismo propuesto por la DGCD, la presentación de programas en conjuntos a través de la formación de consorcios, resultó ser poco efectivo. La mayor parte de los consorcios formados en 1997 ya han desaparecido o siguen virtualmente inactivos.

Las razones para que no se esté dando una mayor coordinación entre las ONG belgas en Bolivia puede ser explicada de la siguiente forma: la condición principal para que una coordinación pueda funcionar y ser duradera, es que las organizaciones participantes tengan un claro objetivo en común que merezca la pena dedicarle tiempo y recursos[143]. "Ser belga" no es un objetivo común en si mismo. Lo único que las ONG belgas tienen en común es la dependencia del sistema de cofinanciamiento belga, y, en algunos casos, el interés en influenciar las políticas generales de la cooperación belga. Eso explica porqué los espacios como el FABEB y la "Consulta América Latina" resultan teniendo más éxito que otros intentos e intenciones de coordinar entre ONG belgas. También explica por qué se coordina más fácilmente con ONG (no necesariamente belgas) que trabajan con la misma contraparte o que pertenecen a la misma familia política, que entre ONG belgas.
Por otro lado, el hecho de que la mayor parte de las ONG (belgas y no belgas) desarrollan actividades de manera bastante aisladas, puede tener como consecuencia la duplicación de esfuerzos (por ejemplo, la mayor parte de las ONG hace su propio análisis de contexto), así como, una sub utilización de las posibilidades de ver y analizar los procesos de desarrollo en el país de una manera más comprehensiva, permitiendo una planificación y intervención más coordinada y más efectiva en su conjunto. La mayor parte de las ONG reconocen que faltan, en primer lugar, sistemas para garantizar una mejor difusión de información entre ONG (tanto las belgas como las no belgas y las ONG locales), así como espacios para intercambiar ideas y experiencias y realizar un análisis en común.

El hecho de depender del mismo sistema de cofinanciamiento podría traducirse en una mayor coordinación administrativa, buscando una mayor eficiencia del uso de los recursos. En el Perú, por ejemplo, cuatro ONG belgas recién han unido sus oficinas de representación en el mismo edificio. En Bolivia, FOS y Frères des Hommes comparten el mismo representante. Sin embargo, tener a sus propios representantes aún es importante para la mayor parte de las ONG entrevistadas: en muchos casos el representante es considerado como un mecanismo

[143] Fuente: UNDP. *ONG Networking*.

central para realizar la relación de "partenariado" con los socios locales, una función considerada mucho más importante que la administración de contrapartes en si misma (ver 5.1.4.3). Otra ventaja que se podría obtener a partir de la dependencia común de la DGCD, es que esta podría generar incentivos a la conformación de sinergias "exitosas" y mecanismos de intercambio de información.

5.1.3.2 Coordinación entre la cooperación directa y la cooperación indirecta

En los últimos años, tanto a nivel belga como internacional; existe una clara tendencia hacia un mayor acercamiento entre la cooperación directa (bilateral y multilateral) y actores de la sociedad civil. ONG reclaman cada vez más su derecho de ser escuchadas en la toma de decisiones políticas; y al revés, muchas veces como resultado de los esfuerzos de las mismas ONG, son cada vez más invitadas a participar en espacios de diálogo político. Otra tendencia es que la cooperación directa está explorando varias formas de financiamiento directo a las ONG del Sur. Los procesos de descentralización y de participación popular que se están dando en varios países, a su vez han causado un mayor involucramiento de las ONG en procesos de fortalecimiento de gobiernos locales. La percepción de las ONG locales, es que las ONG belgas y de otros países, están perdiendo su autonomía política, por la alta dependencia financiera que tienen con sus gobiernos.

Estas tendencias también se están presentando en Bolivia. El principal espacio de concertación entre la cooperación belga directa y la indirecta – como se señaló en el acápite anterior- es el FABEB (Foro de Actores Belgas en Bolivia), establecido en el 2002. Sus principales funciones son: informar y consultar a la sociedad civil sobre las políticas de la cooperación directa, particularmente con respecto a la preparación de la nota estratégica de país y la preparación de la comisión mixta, así como la búsqueda de complementariedad, coherencia y cooperación con las ONG en la realización de programas de la cooperación directa (MIPs, becas, etc.). Aparte del FABEB, existe la "Consulta América Latina" en Bélgica, que se dedica a formular posicionamientos de la sociedad civil belga frente a la cooperación directa, en preparación de las notas estratégicas de país y las comisiones mixtas, pero a nivel de toda América Latina.
Las primeras experiencias con el FABEB son evaluadas muy positivamente por las ONG, aunque todavía no queda claro cual es la influencia real de este espacio de concertación, por ejemplo, las contribuciones y sugerencias de las ONG claramente han sido tomadas en cuenta en la preparación de la nota estratégica de país, pero menos claramente en la preparación del PIC (Programa Indicativo de Cooperación), que es el principal documento de preparación para la Comisión Mixta. Todavía no existe un marco legal que regule los mecanismos de consulta de la sociedad civil, lo que hace que mucho dependa de la voluntad de la persona a cargo, en este caso el Agregado de cooperación.

Algunas ONG critican que la participación al FABEB (y con ello también el acceso a fondos de MIP y de becas) sigue básicamente limitada a las ONG que cuentan con un representante en Bolivia.

En cuanto al financiamiento directo a ONG en el Sur, diferentes mecanismos de intervención actualmente se están implementando en Bolivia: la línea de "financiamiento directo", los Proyectos de Micro-Intervención (MIP) y el fondo de becas. La línea de financiamiento directo a ONG locales fue introducida en Bolivia en el 2004, bajo la responsabilidad de la

DGCD[144]. Tiene un presupuesto anual alrededor de 400.000Euro. La CTB es oficialmente responsable para la ejecución del fondo MIP y el fondo de becas.

En Bolivia, los actores indirectos belgas, a través del FABEB y gracias a la disposición del Agregado anterior, han logrado ejercer un papel protagónico en la implementación de las líneas de financiamiento directo, y de hecho tienen un importante poder de decisión al respecto. Las iniciativas financiadas a través de los fondos de MIP y de becas son seleccionadas por una comisión compuesta por las ONG belgas con representantes en el país, y generalmente se dirigen hacia las mismas contrapartes locales que las que ya reciben apoyo a través de la cooperación bilateral indirecta[145]. En la práctica, las ONG belgas asumen también el seguimiento técnico de los proyectos, mientras que la CTB se encarga principalmente del seguimiento administrativo y financiero. Los mecanismos establecidos en Bolivia para implementar la línea de financiamiento directo siguen un procedimiento muy similar: son los representantes de las ONG belgas que presentan proyectos y contrapartes[146] y que de hecho hacen el seguimiento técnico de las acciones.

Lógicamente, muchas ONG agradecen estas nuevas formas de cooperación, que les dan posibilidades ampliadas de apoyar actividades fuera de la rigidez de los planes de acción. Sin embargo, también existen críticas a tales mecanismos de financiamiento, incluso por parte de las mismas ONG. La crítica principal es que no existe ningún marco programático que define los objetivos a largo plazo o las líneas estrategias a las cuales deban responder las intervenciones, llevando a un alto grado de dispersión de (los pocos) fondos disponibles. En su conceptualización actual, el sistema de financiamiento directo está implementado como una simple extensión del financiamiento indirecto, pero directamente controlado por las ONG y la Embajada. Además, varios actores temen una tendencia hacia una instrumentalización de las ONG y una mayor dependencia en la medida que, las ONG, se convierten en sujetos de seguimiento técnico de la DGCD o la CTB, y desviando la atención de la implementación de sus propios programas. De todos modos, la manera cómo el financiamiento directo a ONG actualmente está aplicado en Bolivia, parece, en primer lugar, un intento de recuperar algunos logros que se han perdido a través de las reformas de los últimos decenios (la relativa autonomía de los actores sobre el terreno de intervenir fuera de todo marco programático).

Aparte de las líneas específicas de financiamiento directo a ONG, la CTB a veces contrata ONG locales para ejecutar componentes específicos de programas de la cooperación directa (por ejemplo, la contratación de CIPCA en el caso de PRODISA). Algunas ONG belgas plantean que el nivel los sueldos, viáticos y otros medios pagados a través de la cooperación directa a ONG locales no se enmarcan a los niveles existentes dentro de la cooperación indirecta y en este sentido pueden poner en riesgo la sostenibilidad de procesos en curso. Se insiste en la formulación de una política clara al respecto[147].

Durante el proceso de planificación de la nota estratégica de país, se ha sugerido la idea de establecer un plan estratégico común entre la cooperación directa e indirecta. La mayor parte de las ONG no suscriben esta idea, sobre todo porque temen una pérdida de su independencia y autonomía, considerados elementos clave de la identidad de la sociedad civil (incluso el

[144] Lo que significa que, en el caso de la línea de financiamiento directo, desaparece la separación de responsabilidades entre la CTB y las DGCD, y que la DGCD de nuevo está involucrada en actividades de seguimiento y ejecución.
[145] No necesariamente en las zonas que zonas del país prioritarias para la cooperación bilateral directa.
[146] Generalmente, pero no necesariamente, las mismas contrapartes que las incluidas en los planes de acción de las ONG.
[147] Política de la cual, según las ONG, la formulación debería ser el resultado de un proceso de consulta a la sociedad civil.

derecho de tener una visión y objetivos propios que no necesariamente corresponden con los del estado o de la cooperación directa).

Por otro lado, en la situación actual, las ONG tienen la posibilidad de funcionar de manera bastante aislada, al no inscribirse en ningún marco estratégico amplio y al no rendir cuentas a nadie (de hecho ni a la DGCD, porque los programas y planes de acción generalmente no contienen la información necesaria para realmente juzgar la legitimidad de las propuestas dentro del contexto del país). Cada ONG hace su propio análisis de contexto y formula sus propias soluciones. La legitimidad de las propuestas tampoco se puede defender por la presencia de una base en Bélgica, que generalmente no conoce bien las propuestas ni el contexto en el cual se interviene y menos participa en la toma de decisiones al respecto. En muchos casos las decisiones son básicamente tomadas por uno o más individuos. Hacer un análisis equivocado conlleva un riesgo real de distorsionar procesos locales de desarrollo en vez de apoyarlos.

Aunque la formulación de un plan estratégico conjunto con la cooperación directa puede ser una solución equivocada y/o demasiado drástica, existe la necesidad de elevar el nivel de transparencia de las ONG, así como una mayor claridad sobre la coherencia de sus propuestas con marcos estratégicos más globales (ver también 5.1.4.1). Ahora las ONG se reúnen principalmente alrededor de las políticas y programas de la cooperación directa, pero trabajan internamente como islas. La evaluación del sistema de cofinanciamiento realizada por IBM en el 2004 mostró que el 53% de ONG estarían de acuerdo con un mayor involucramiento del agregado de la cooperación en la apreciación y el seguimiento de los programas, a condición de que los consejos no sean obligatorios.

5.1.4 Las estrategias de intervención de las ONG belgas[148]

5.1.4.1 Prioridades estratégicas de las ONGs belgas en Bolivia

El sistema de cofinanciamiento por programas, adoptado a partir del 1997 por la mayor parte de las ONGs belgas, ha contribuido a que las ONGs busquen una mayor claridad en sus prioridades estratégicas y una mejor coherencia entre sus intervenciones, tanto a nivel mundial como a nivel de cada país. De las ocho ONGs analizadas, dos, SOSFaim y FOS, presentan todas sus intervenciones en Bolivia como un solo programa de país, coherente en términos de sectores, objetivos y actividades apoyadas, y coherente con los objetivos más amplios del programa general (mundial) de la ONG. Las demás ONGs inscriben cada acción separada bajo una de las líneas generales de su programa quinquenal.

En cinco de las ocho ONGs, las prioridades estratégicas describen claramente los sectores en los que se quiere intervenir (desarrollo económico, manejo de recursos naturales, salud, etc.). Algunas ONGs definen además, más o menos claramente, su visión sobre como intervenir en estos sectores, con que tipo de contrapartes quieren trabajar, etc. En la práctica, obtener este nivel de coherencia es un proceso largo y difícil, no completamente logrado por varias ONGs.

[148] La información en este capítulo se basa principalmente en los resultados de las entrevistas telefónicas (o por mail), realizadas con las 8 ONG belgas incluidas en la evaluación.

Otras han definido líneas estratégicas tan amplias, que virtualmente puede entrar casi cualquier tipo de contrapartes y acciones[149].

En los últimos 8 años, la DGCD está insistiendo mucho en la coherencia entre los diferentes componentes de los programas quinquenales y en la clara delimitación de prioridades y sectores. Sin embargo, resaltamos que la coherencia de los programas es en primera instancia un asunto de interés belga que no automáticamente tiene un valor agregado para las intervenciones a nivel local, y hasta puede tener un efecto negativo en la calidad y el dinamismo de los procesos de desarrollo locales[150]. Aclaramos: lo que se apoya son actividades de organizaciones locales, planificadas en primer lugar en función de las necesidades que se observan a nivel local y, en los mejores de los casos, en función de un programa coherente y plurianual de la misma contraparte, financiada en varios casos por mucho más actores que la sola ONG belga. Las contrapartes locales que conforman el programa de la ONG belga en Bolivia apenas se conocen mutuamente[151] y menos han decidido de realizar un programa en conjunto. Ser coherente con los procesos locales en curso, y con intervenciones de otros actores que intervienen en la misma zona y/o sector, es y debería ser una preocupación más importante que ser coherente con los lineamientos de una ONG belga. A medida que estos últimos sean definidos de manera más estrecha y aplicados con más rigidez, el riesgo de frenar o distorsionar procesos de desarrollo locales en vez de dinamizarlos es potencialmente más alto.
Opinamos que el enfoque de programa tiene algunas ventajas muy importantes, como son la visión a largo plazo, la claridad, frente a las contrapartes, sobre los lineamientos dentro de los cuales se puede trabajar, la posibilidad de especializar y profesionalizarse y, de allí, de tener un mayor valor agregado para las contrapartes locales, etc., pero solamente si la lógica del programa no está artificialmente sobrepuesta a la lógica de las realidades locales. Por eso, la concretización de las estrategias en cada país, debería dejar suficiente espacio para adaptar el marco global de la ONG belga a las características y necesidades específicas del contexto local[152].

La mayor parte de las ONGs hacen un análisis de contexto en preparación de sus programas quinquenales, pero generalmente este análisis e muy general y se limita a una descripción amplia de la situación política, económica y social del país. Menos de la mitad de las ONGs hacen un análisis específico de los sectores en los que quieren intervenir, y aún así no siempre existe un vinculo claro entre este análisis y las propuestas de intervención. Una excepción importante, en el sentido positivo, es FOS que ha formulado su plan estratégico de país con las contrapartes locales en base a un análisis del contexto general de los temas de interés específico para la ONG (agricultura y empleo), y de las debilidades y fortalezas internas de la misma ONG. FOS es también la única ONG que incluye en su análisis de contexto un análisis de los actores y de las dinámicas presentes en la sociedad civil.

[149] Por ejemplo, las prioridades estratégicas de ABBAL, todas aplicables en Bolivia, son: niñez explotada, ahorro y micro-créditos, fortalecimiento y sostenimiento de organizaciones de base, prevención en el tema de salud. Observamos que la ONG tiene solamente 4 contrapartes en Bolivia.
[150] Una observación similar fue mencionada en el informe de la visita conjunta de COPROGRAM y ACODEV a Bolivia de 2000: "durante las visitas a contrapartes y cooperantes, nadie nos habló del programa (de la ONG belga). Todos se interesan, en primer lugar, en su propia acción (…). ¿Qué significa el enfoque de programa de las ONGs belgas en Bolivia, donde otras cooperaciones, como las de los EEUU y España, son mucho más importantes?"
[151] Una situación que está cambiando, porque cada vez más ONGs belgas organizan con cierta frecuencia reuniones de sus contrapartes.
[152] FOS, por ejemplo, elaboró su plan estratégico de país junto con las contrapartes locales, dentro de las líneas generales establecidos por FOS, pero concretizándolo a base de los resultados de un análisis profundo y participativo del contexto local.

Aunque a muchas ONGs les falta un buen análisis de contexto que sirva de base para tomar decisiones estratégicas fundadas, no parece muy eficiente que cada ONG haga su propio análisis separado. El análisis del contexto es uno de los campos donde una mejor coordinación entre las ONGs podría tener un real valor agregado (véase también §5.1.3).

Un buen análisis de contexto ayudará también en especificar mejor como cada ONG concibe el valor agregado se sus propias intervenciones. La evaluación del sistema de cofinanciamiento, realizado en 2004[153], ha resaltado la diferencia entre los puntos de vista de la DGCD y de las ONGs en cuanto a la finalidad o el valor agregado de la cooperación bilateral indirecta. La DGCD pone en relieve sobre todo el papel que tienen las ONGs belgas en el Sur (asistencia técnica y acciones en el marco de la lucha contra la pobreza), mientras que las ONGs mismas opinan que su valor agregado principal está en el Norte (sensibilización e incidencia política) y en establecer puentes entre el Norte y el Sur. De todos modos, el valor agregado de la cooperación indirecta sigue siendo un tema de discusión, principalmente desde el convencimiento de que la contribución de la ONG belga a sus contrapartes locales debería rebasar lo financiero. Muy a menudo se limita la discusión a temas de fortalecimiento técnico o metodológico, donde sin embargo el valor agregado directo que pueden tener las ONGs belgas es relativamente limitado: hoy día y en un país como Bolivia, el avance de ONGs europeas en asuntos técnicos y metodológicos ha en su mayor parte desaparecido. Actividades de fortalecimiento y capacitación a organizaciones más débiles son, lógicamente, asumidas cada vez más por ONGs locales. Varias ONGs belgas dan apoyos metodológicos a sus contrapartes, pero estos son generalmente ligados a los requerimientos del financiamiento externo y no son un factor principal de fortalecimiento interno de la organización contraparte.

En la práctica, constatamos que existe un valor agregado importante (más allá de lo financiero), que sin embargo no se deja describir simplemente en términos de apoyos concretos, tangibles y medibles. Por la selección misma de sus contrapartes, por la decisión de apoyar ciertos tipos de actividades (por ejemplo, de fortalecimiento institucional), por el diálogo frecuente con estas contrapartes y por la organización de momentos de intercambio y reflexión (encuentros de contrapartes), las ONGs belgas posibilitan, dinamizan e intervienen en ciertos procesos bien escogidos, y así, junto con otros actores, influyen y contribuyen activamente al proceso de creación y fortalecimiento de la sociedad civil en el país.

El valor agregado principal que esperan las organizaciones locales mismas de la cooperación internacional[154], es, aparte del financiero, que sus contrapartes “internacionales” les faciliten el acceso a redes y les abran espacios de intercambio con otros actores, nacionales e internacionales. Eso supone que la ONG belga cumpla un papel que es más facilitador, que protagonista o asesor técnico.

5.1.4.2 La selección de contrapartes

Las ocho ONGs analizadas tienen entre tres y dieciséis contrapartes en Bolivia. Con excepción de Broederlijk Delen, que financia la mayor parte de sus contrapartes en Bolivia con fondos propios, la gran mayoría de las contrapartes entran en los planes de acción presentados a la DGCD.

En línea con las prioridades estratégicas de sus programas, todas las ONGs han establecido criterios para la selección de nuevas contrapartes, generalmente incluidos en el documento del

[153] IBM. “Evaluatie van de financiering van de Belgische NGOs via vijfjarenprogramma’s” (2004).
[154] Confirmado por otras evaluaciones recientes sobre la cooperación indirecta.

plan quinquenal. Los criterios más frecuentemente utilizados son: tener una visión y estrategia coherentes con las de la ONG belga (mencionado cinco veces); tener suficiente capacidad institucional, financiera, administrativa y/o técnica (cuatro veces); funcionar de manera democrática y participativa (cuatro veces); estar bien integrado en el contexto local (cuatro veces); y buscar sinergias o trabajar en red con otros actores (tres veces).
Sin embargo, muchas veces estas listas de criterios parecen ser preparadas para cumplir con los requerimientos de la DGCD, y no son internamente utilizadas como instrumento de trabajo[155]. Los 'partenariados' (asociaciones) existentes no siempre responden a los criterios, y en varios casos parecen haberse formado ocasionalmente, en lugar de ser el resultado de un proceso de selección bien pensado. Varias ONGs encuentran difícil de terminar la cooperación con sus contrapartes "tradicionales", incluso cuando ya no responden con los criterios establecidos ni con las nuevas prioridades estratégicas del plan quinquenal. Llama la atención que tres de las ocho ONGs entrevistadas no podían contestar la pregunta sobre el tipo de contrapartes con que generalmente trabajan ("no hay una línea, puede haber de todo").

Como ya indicado en el párrafo precedente (§5.1.4.1), las ONGs no siempre toman sus decisiones en base a un buen análisis del contexto y de otros actores que ya intervienen en este contexto. En consecuencia, existe el riesgo de que la selección de contrapartes sea demasiado basado en las características de la organización como tal y no en su importancia relativa como actor en su contexto de desarrollo. Incluso se puede distorsionar procesos de desarrollo locales por dar un apoyo desproporcionado a uno de sus actores. En general, la selección de contrapartes depende excesivamente del juzgamiento de una persona y de su entendimiento de los procesos locales.

En general, existe una tendencia de trabajar con organizaciones institucionalmente más fuertes, con mayor potencial de responder a las nuevas exigencias del sistema de cofinanciamiento.

5.1.4.3 Los mecanismos de cooperación

Cada una de las ONGs entrevistadas, afirma que la formulación de los proyectos se hace primeramente por la contraparte local; la formulación definitiva siendo el producto de un proceso de negociación entre la contraparte y la ONG belga[156]. Sin embargo, los resultados de la visita de COPROGRAM y ACODEV a Bolivia en 2002, al igual que algunos ejemplos observados durante nuestra visita a los proyectos, muestran que, en la práctica, la ONG belga a veces tiene un papel muy importante en la formulación de los proyectos. En un caso, se constató que la contraparte no conocía el proyecto ni el presupuesto.

Generalmente el diálogo entre la ONG belga y la contraparte local es fluido y hay una comunicación muy frecuente. El seguimiento informal a las acciones (visitas de campo, comunicación por correo electrónico) es considerado más importante y más efectivo que el seguimiento formal (los informes narrativos y financieros). En promedio, los encargados de la cooperación con Bolivia de las sedes en Bélgica hacen una visita anual a cada contrapartes. Cuando la ONG belga cuenta con un representante en Bolivia, las visitas son más frecuentes, en promedio unas 3 visitas por año por contraparte, y más para las contrapartes con sede en la Paz o si se presentan dificultades o necesidades particulares dentro de la cooperación.

[155] Los criterios mencionados por las personas entrevistadas (los encargados de la cooperación con Bolivia de cada ONG) eran en más de la mitad de los casos, diferentes de los criterios listados en el programa quinquenal.
[156] En 2004, IBM, a base de entrevistas con ONGs belgas, encontró que en un 96% de los casos los proyectos son formulados por la contraparte local.

Seis de las ocho ONGs analizadas cuentan con un representante en Bolivia y tres trabajan con cooperantes en proyectos locales. Las principales razones por tener un representante en el país, son: el contacto más directo, así como la comunicación más frecuente y fluida con las contrapartes, y de allí, la posibilidad de establecer un verdadero 'partenariado'; la posibilidad de conocer y entender mejor el contexto en el que se trabaja y así tomar decisiones mejor fundadas (por ejemplo, en la selección de nuevos proyectos y contrapartes); el acompañamiento a las contrapartes en la elaboración de propuestas y la aplicación de los instrumentos; y, eventualmente, el acompañamiento a los cooperantes que trabajan en los proyectos. El papel administrativo de los representantes, en teoría, es secundario a su rol de acompañamiento, aunque varios se quejan de que las tareas administrativas les están tomando demasiado tiempo.

De todos modos, la presencia de los representantes es altamente valorada por las contrapartes locales, que lo consideran una contribución importante a la calidad de la cooperación. Las 2 ONGs que no tienen representante ahora, lo han considerado o lo están considerando como línea de acción futura (para mejorar el diálogo con las contrapartes, apoyarlas en aspectos administrativos, pero también para poder participar en programas de financiamiento directo como el MIP).

Más cuestionado es el valor agregado de los cooperantes que trabajan en proyectos de ONGs locales. Las ONGs que tienen una política de envío de cooperantes (principalmente VOLENS y Broederlijk Delen), reconocen que ya no se puede justificar la presencia de cooperantes únicamente en términos de valor agregado técnico[157]. La decisión de seguir trabajando con cooperantes es más bien defendida con argumentos de valor agregado cultural y humano (intercambio norte-sur, efectos de multiplicación de experiencias, etc.). Además, las políticas actuales de las ONGs estipulan que se enviarán cooperantes solamente si existe una solicitud explícita por parte de la contraparte local. No hemos podido analizar suficientemente el tema para sacar conclusiones más precisas al respecto.

Una tendencia importante es que cada vez más ONGs organizan encuentros regulares (anualmente o cada 2 años) con todas sus contrapartes en el país. Los puntos más comunes en las agendas de estos encuentros son: explicación sobre el programa de la ONG belga, aclaración de los requerimientos financieros y administrativos, reflexión conjunta sobre temas de interés estratégico. Generalmente los encuentros son muy apreciados por las contrapartes locales.

Un tema de interés particular es el de la durabilidad (sostenibilidad) de la cooperación y de los proyectos. A diferencia de la cooperación bilateral directa, la mayor parte de las ONGs optan por establecer relaciones prolongadas con sus contrapartes, la relación Norte-Sur o el partenariado siendo considerado un objetivo en sí mismo, independiente de los proyectos que se realizan. Es muy común realizar proyecto tras proyecto con la misma contraparte, buscando la durabilidad de los beneficios de cada proyecto más que la sostenibilidad financiera de la organización contraparte. Según las ONGs, algunos funcionarios de la DGCD restringen equivocadamente el concepto de sostenibilidad a la (auto) sostenibilidad financiera (generación de recursos) de las ONGs locales, situación considerada difícil de lograr en el caso de organizaciones de carácter social. En cambio, varias ONGs belgas buscan la solución

[157] No subestimamos el valor agregado técnico que algunos cooperantes belgas han tenido en los proyectos y organizaciones en los que trabajan. Lo que se cuestiona es el mecanismo de envío de personal en comparación con la contratación de técnicos locales, menos costosos, sin criticar las capacidades técnicas de los cooperantes individuales.

en la diversificación de las fuentes de financiamiento de sus contrapartes, pero raramente son exitosas en este aspecto. Muchas veces la dependencia financiera con respeto a la ONG belga sigue siendo importante después de muchos años de cooperación.

De todos modos, la sostenibilidad sigue siendo un tema difícil. Observamos que casi ninguna de las ONGs analizadas tiene una visión o estrategia claras al respecto[158]. Existe una necesidad urgente de profundizar la reflexión y la conceptualización sobre el tema de sostenibilidad, analizándolo en todos sus aspectos y distinguiendo bien la sostenibilidad de las acciones, de aquella de las instituciones.

5.1.4.4 La influencia del sistema de cofinanciamiento

Nuestros resultados con respecto a la influencia de la reforme del sistema de cofinanciamiento sobre el contenido y la calidad del trabajo de las ONGs en Bolivia, corresponden en gran medida con aquellos de la evaluación del sistema de cofinanciamiento por programas, realizada en el 2004.

El efecto más positivo de la introducción del enfoque de programas ha sido que las ONGs se han visto obligadas a reflexionar sobre su visión a largo plazo, sus enfoques y la coherencia de su trabajo. En casi todas las ONGs, la reforma ha llevado a una mayor coherencia entre las intervenciones. Otro aspecto altamente apreciado por varias ONGs, es que se han abierto espacios de diálogo y de reflexión común con la DGCD, a pesar de las debilidades todavía presentes en los mismos mecanismos de diálogo y de concertación (véase más adelante). La relación entre las ONGs y los gestores de programas (funcionarios de la DGCD) ha sido fortalecida. Otras consecuencias positivas mencionadas son: más continuidad y seguridad; y la flexibilidad relativamente alta en la aplicación de los procedimientos (aunque la última opinión no está compartida por todas las ONGs).

La introducción del enfoque por programas ha tenido una influencia en el tipo y el número de contrapartes y acciones apoyadas en Bolivia, pero no solamente en el sentido de haber logrado mayor coherencia. Algunas ONGs se han visto obligadas a evolucionar hacia una cooperación con contrapartes institucional y administrativamente más fuertes, lo que les limita las posibilidades de acompañar el establecimiento y fortalecimiento de organizaciones nuevas. La excesiva importancia dada por algunos funcionarios a la demostración de resultados concretos y cuantitativamente medibles - el marco lógico siendo impuesto como instrumento de control más que como instrumento de trabajo - incentiva a las ONGs a pensar y actuar en términos de proyectos clásicos en vez de estimular un enfoque sobre procesos o programas. Varias ONGs se han visto confrontadas con la difícil o no aceptación, por parte de la DGCD, de apoyos que no fácilmente se dejan describir como proyectos con resultados previsibles, medibles y alcanzables a corto plazo, por ejemplo, procesos de empoderamiento social, intercambios entre países, apoyo institucional, etc. Además, un énfasis excesivo en resultados previsibles, en todas las circunstancias, limita las posibilidades de las ONGs de experimentar y desarrollar formas de intervención innovadoras que, no obstante, son consideradas como un importante valor agregado potencial del trabajo de las ONGs. La rigidez no solamente existe a nivel de los resultados e indicadores pero también y aún más en cuanto a los presupuestos. Lo planificado debe cumplirse exactamente en el tiempo estipulado y con el presupuesto previsto

[158] Algunas han establecido criterios para salir de un 'partenariado', que, sin embargo, describen principalmente los procedimientos que seguir en el caso de cooperaciones problemáticas o conflictivas, y no dicen mucho sobre la duración deseada de partenariados "normales".

(incluso cuando han habido retrasos en los desembolsos). No es posible transferir fondos al año siguiente.

Esta percepción de falta de un enfoque por programas real, es reforzada por el hecho de que la planificación, la aprobación de presupuestos y propuestas y la rendición de cuentas se hace año por año, en base a los planes de acción anuales y no en base al programa quinquenal, que solamente es visto como indicativo y no tiene implicaciones presupuestarias.

Aunque las ONGs opinan que la calidad del diálogo con la DGCD ha mejorado después de la reforma del sistema de cofinanciamiento, consideran que la capacidad y experiencia de algunos funcionarios para juzgar correctamente la calidad de las propuestas, siguen siendo limitadas. Además los criterios de juzgamiento no son interpretados de manera uniforme por todos los gestores de programas, lo que genera la percepción de que el juzgamiento es demasiado dependiente de la persona, situación que se complica más por el alto nivel de rotación de los gestores y expertos. Luego, las posibilidades de que la relación con la DGCD contribuya realmente a la mejora de la calidad de las propuestas e intervenciones, serán limitadas mientras los gestores asuman más un papel de control-castigo que de acompañamiento, presten más atención a la forma que al contenido, y mientras el juzgamiento siga más basado en el control ex-ante (intenciones) que en el ex-post (seguimiento, evaluación).

Sobre todo las pequeñas ONGs que cuentan con menos personal, opinan que los requerimientos administrativos del sistema actual de cofinanciamiento no guardan proporción con el tamaño de los presupuestos. Las tareas administrativas[159], en algunos casos, dejan poco tiempo para trabajar en la mejora de los contenidos. La última reforma del sistema de cofinanciamiento, con la introducción de la fecha única para la entrega de propuestas e informes (precisamente con el fin de simplificar los procedimientos administrativos), no tiene resultados muy satisfactorios. La dificultad principal es que los planes de acción para el año siguiente deben ser preparados cuando apenas se han recibido los fondos para el año en curso, es decir que cada vez hay que planificar la continuación de actividades que todavía no se han realizado. Además, los tiempos no responden a la realidad del terreno, pues muchas organizaciones tradicionalmente tienen sus momentos de planificación a partir de septiembre.

5.2 Cooperación indirecta a ONG: análisis por sector

De acuerdo a la muestra tomada para el estudio, a continuación se presenta un breve análisis sobre los ocho proyectos que se consideraron para el trabajo en el terreno y que buscan ilustrar las acciones financiadas por ONG belgas. Se trata de ocho casos que no necesariamente son representativos de la cooperación indirecta a ONG. Se trata de aproximaciones en tres áreas de intervención de las ONG belgas: educación alternativa, salud y desarrollo rural.

5.2.1 ONG y la educación alternativa

El trabajo de las ONG en Bolivia empezó a ser relevante a fines de la década de los 70 con proyectos de alfabetización dirigida a una gran mayoría de la población que no sabía leer ni

[159] Hasta tres meses a tiempo completo para todo el personal.

escribir y proyectos de capacitación / formación para adultos, fuertemente vinculados al desarrollo y al fortalecimiento de las organizaciones sociales.

Poco a poco fueron surgiendo proyectos de naturaleza muy variada que respondían a las diferentes necesidades de capacitación / formación de poblaciones tanto urbanas como rurales; de jóvenes; mujeres y últimamente, organizaciones económicas. Las ONG belgas, en muchos de los casos no sólo han sido financiadores sino que han impulsado y gestionado varias de esas iniciativas.

Aunque, no se dejó de trabajar totalmente en educación alternativa, las variaciones de enfoque y prioridades de financiamiento han hecho que las intervenciones en educación sean tomadas en cuenta como parte de acciones más integrales y en otros casos como proyectos de incidencia en políticas educativas dirigidas a fortalecer la reforma educativa.

El análisis siguiente se basa en los resultados de visitas a 3 proyectos de ONG en el campo de educación alternativa: CETHA Socamani (contraparte de Broederlijk Delen), SENTEC (Boliviacentrum) y IFFI (ABBAL).

5.2.1.1 Pertinencia

Con el propósito de entender de mejor manera la pertinencia de la contribución de las ONG belgas en diferentes procesos que vive Bolivia relacionados con lo que se ha dado en llamar educación alternativa, diferenciamos los siguientes niveles: programas y proyectos que han sido financiados para satisfacer necesidades de alfabetización de la población adulta; necesidades de formación técnica – humanística de jóvenes que son expulsados del sistema escolar; necesidades de formación técnico productivas de productores individuales o de sus organizaciones económicas

Necesidades y demandas de capacitación de la población adulta. Un aspecto que merece ser destacado es que estas iniciativas respondían a una marcada necesidad de aprendizaje de la población adulta, en principio, ligada a la imperiosa necesidad de saber leer y escribir y, posteriormente, a la necesidad de contar con un bachillerato. Así surgieron los numerosos CETHA[160], varios de los cuales han sido impulsados y financiados por la cooperación belga (destaca CETHA Socamani en Oruro).

Necesidades de capacitación de los jóvenes. En general, todos los proyectos de las ONG respondían a fuertes demandas de capacitación y formación que el Estado o no podía satisfacerlas o nunca había definido como prioridad. Así, las necesidades de los jóvenes de lograr mayores niveles de escolaridad (bachillerato) y de tener mayores capacidades para la inserción encontraron sus respuestas en los centros de educación humanística y técnica-media, varios de ellos apoyados por la cooperación belga (ITA[161], SENTEC, Centro Tata Esteban, entre los más importantes).

La educación y capacitación técnica para los habitantes de áreas urbanas y rurales es muy importante y les da una oportunidad de mayores ingresos económicos. Además es importante para elevar la autoestima, sobre todo de las mujeres. Todos los proyectos educativos / formativos entraban en línea con las estrategias sociales y económicas de las familias tanto

[160] Centro de Educación Técnica, Humanística y agropecuaria.
[161] Instituto Técnico Agropecuario, ligado al CETHA Socamani.

urbanas / mineras, como rurales; ciertamente en el tiempo sería un factor importante que incidiría positivamente en cambios en la calidad de vida de los adultos y los jóvenes.

Necesidades y demanda de capacitación para la capacitación técnica – productiva. La experiencia de los últimos 25 años, ha demostrado que el apoyo a la creación, crecimiento y consolidación de empresas económicas de base, demanda procesos de acompañamiento de largo aliento. Una de las líneas de apoyo que ha resultado eficaz ha sido dada mediante los proyectos y los programas de capacitación técnica, principalmente orientada a beneficiados, ahora denominadas organizaciones económicas campesinas.

La situación económica de los sectores micro empresarial, al igual que toda la economía, está enfrentando limitaciones muy severas para su desarrollo o, al menos, para mantener su estabilidad productiva. En este sentido, los proyectos de capacitación técnica buscaron procesos de desarrollo tecnológico para lograr mayores niveles de eficiencia y de eficacia. Por otro lado, la población de escasos recursos que, debido a la crisis, perdía sus fuentes de trabajo, por ejemplo, la actividad de la confección de ropa, que enfrentó una disminución de la demanda del mercados internos y del virtual cierre del mercado externo (gran parte de esta producción era traslada a Brasil y/o la Argentina), requería urgentemente adquirir nuevas destrezas que responda a la estrategia de insertarse en los más variados espacios laborales en función de las oportunidades que surgían.

Otra línea de apoyo reciente tiene que ver con el objetivo de consolidar la propiedad y la gestión de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) mediante el desarrollo de actividades económicas comunales. Por esa razón, se ha impulsado la creación de organizaciones comunitarias forestales las cuales disponen de Planes de Manejo aprobados por la superintendencia forestal.

En general, los proyectos de capacitación y formación responden no solamente a necesidades de los grupos meta sino son claramente elementos que facilitaran sus estrategias de vida ya sea en el plano económico como en el socio – organizativo.

En suma, todos estos proyectos atienden a personas de escasos recursos, con limitada formación laboral, migrantes, trabajadores por cuenta propia, con ocupaciones temporales y variadas, escaso tiempo para acceder a capacitaciones de larga duración y condiciones de vida inadecuadas (trabajo temporal, ingresos muy limitados, limitado acceso a servicios básicos, bajo nivel educativo (especialmente de mujeres), altos índices de desnutrición[162]. Sólo esta característica hace altamente pertinente este tipo de proyectos.

Otra cuestión importante es si es pertinente que estos proyectos sean asumidos por el sector ONG, la educación, especialmente la formal, siendo teóricamente responsabilidad del Estado. Muchos proyectos nacieron en momentos y/o en zonas donde el Estado no estaba asumiendo este rol, lo que sin embargo no siempre justifica una substitución prolongada por parte de la sociedad civil. Este tema será discutido más detalladamente en el §4.2.1.5.

[162] El perfil de los alumnos del ITA en marzo del 2005 presentaba las siguientes características:

- Una gran mayoría (85%) son jóvenes menores de 22 años
- La mitad de los alumnos son bachilleres; en contraposición, pocos tienen un grado educativo bajo.
- Todos ellos provienen del área urbana de Oruro (65%), Potosí (30%), La Paz (2.5%) y Cochabamba (2.5%).

5.2.1.2 Coherencia

En principio, los proyectos de educación alternativa, igual que muchos otros proyectos de las ONG en Bolivia han identificados y ejecutados de una manera bastante aislada y sin mucha correspondencia con otras iniciativas similares. Más aún, se desarrollaron en áreas geográficas con una cierta "exclusividad" para la acción institucional de una determinada ONG.

Esta situación fue cambiando en la medida que los proyectos iban adquiriendo mayor importancia tanto en términos de la cobertura poblacional como en términos de las inversiones realizadas y se fueron tejiendo relaciones interinstitucionales. Por ejemplo, con el transcurso del tiempo, ONG vinculadas a la iglesia católica tomando como antecedentes varios programas de alfabetización y otras experiencias relacionadas con la educación de adultos, fundaron la red interinstitucional FERIA (contraparte de Broederlijk Delen). Actualmente, La red FERIA agrupa más de 50 centros de educación de adultos con una matrícula que sobrepasa las 14 mil personas.

Un proceso similar se dio con el apoyo a entidades económicas. Apoyar con capacitación y formación fue una línea a la cual se adscribieron varias agencias de financiamiento tanto bilaterales como un número significativo de ONG, muchas de ellas belgas. Varios de los proyectos han sido canalizados respetando la estructura organizativa, los objetivos y aspiraciones de las organizaciones económicas lo que ha garantizado que no haya contradicciones sino, por el contrario, que exista, por lo menos, un buen nivel de complementariedad entre las acciones financiadas por diferentes tipos de agencias.

En función de la sostenibilidad de las actividades habría sido importante un vínculo fuerte con entidades públicas, sean éstas del nivel nacional, regional o local de manera de que todas las acciones respondan a una sola política nacional. Este es un aspecto que ha sido descuidado hasta ahora y merecerá ser desarrollado en el futuro. Así, por ejemplo, en el caso de la educación técnica / humanística se puede mencionar que la Reforma Educativa de 1994 reconoce la educación alternativa, pero que más allá de eso no contempla lineamientos ni políticas al respecto.

5.2.1.3 Desempeño de los procesos y procedimientos

La participación de los grupos meta en el diseño y la preparación de los proyectos es muy baja y, casi siempre, esta actividad ha estado fuertemente concentrada en los niveles directivos de la ONG contraparte.
Los proyectos de educación alternativa, en principio, fueron pequeñas actividades de capacitación y formación que luego se convirtieron en proyectos y finalmente en Programas. La relación con la cooperación internacional requiere la planificación regular (generalmente anual) y la elaboración de marcos lógicos para conseguir financiamiento. No son proyectos complejos, son proyectos donde los aspectos de mayor importancia están relacionados con aspectos presupuestarios: pago a docentes, material de escritorio, etc.

El grado de participación en el diseño y la preparación de los proyectos no es siempre elevado; más bien estas actividades han estado fuertemente concentradas en los niveles directivos de la ONG contraparte

El análisis de sostenibilidad y de riesgo no siempre están en los programas / proyectos, sino que se van concentrando en las evaluaciones periódicas a las que son expuestos y sobre cuyas

conclusiones y recomendaciones se van tomando decisiones. Acá también se concentra el aporte teórico y metodológico de la parte belga.

La ejecución de los proyectos recae en estructuras que ya cuentan con varios años de experiencia, con un desarrollo institucional que les otorga una calidad de institutos de capacitación y formación. La participación del grupo meta en la gestión de estos programas / proyectos es limitada; casi en la modalidad de servicio / cliente.
El seguimiento y evaluación de estos proyectos se ha concentrado fuertemente en la relación ONG Belga – contraparte. No se han identificado mecanismos de control, seguimiento y evaluación por parte de entidades públicas (por ejemplo, Educación Alternativa, Alcaldías, etc.) y tampoco por parte de la población meta (jóvenes, productores, OECA, etc.).

Muchos de estos institutos han logrado que el Estado Nacional financie algunos ítems para su funcionamiento pero, como se verá, la falta de estrategia de sostenibilidad hace que estas entidades sean difícilmente asumidas por entidades públicas. De todas maneras su existencia y el servicio que prestan en un contexto donde la presencia pública es reducida, supone un fortalecimiento y un desarrollo institucional importante.

En estas entidades uno de los cuellos de botella importantes es la falta de sistemas de seguimiento a los recursos humanos que van formando y su impacto en términos económicos y sociales.

De manera específica, se puede señalar otros aspectos: los *proyectos de capacitación / formación humanístico – técnico (institutos)* han empezado con pequeñas iniciativas con apoyos financieros provenientes, casi exclusivamente de fuentes externas pero también con apoyos por parte de las entidades nacionales (la Iglesia o municipios), por ejemplo, en la cesión de terrenos[163] y / o infraestructura. Estos proyectos fueron desarrollando sus ofertas de capacitación (organización, malla curricular, plantel docente) hasta alcanzar niveles que les permite, ahora, entregar certificados de bachillerato y certificaciones técnicas[164] [165].

Los Directorios de los institutos de formación técnica – humanística se caracterizan por una presencia determinante de personal de la ONG y por una baja participación de los grupos meta y mucho menos de entidades públicas. En este marco, son institutos de carácter privado.

Todo el proceso de construcción y crecimiento de los diferentes institutos apoyado por la cooperación Belga ha sido lento y altamente dependiente de financiamiento externo. En todos los proyectos visitados, la presencia de cooperantes belgas en esta fase ha sido importante.
Los proyectos de *capacitación técnica a organizaciones económicas* empezaron bajo una modalidad temática restringida y bajo metodología que suponía talleres de uno o dos días.

[163] El CECAMISPA apoyado por ABBal está abriendo una escuela de formación alternativa, la cual estaba en proceso de construcción desde 1994 hasta 2001. Se construyó la escuela en un terreno del municipio en el distrito 14 de Cochabamba, donde hay muchos migrantes de Oruro, Potosí y La Paz. El municipio concedió el terreno y financió 15% de la construcción, el resto fue construido con apoyo financiero de donantes. El municipio dejó la escuela en concesión a IFFI para 15 años, bajo la condición que el municipio se quedaría con la escuela después de los 15 años y seguiría con el mismo propósito.
[164] En 1998, se creó el Instituto Técnico Agropecuario (ITA) con competencia para acreditar a técnicos medios. El *Instituto Técnico Agropecuario (ITA)*, desde el año 2001, ha modificado su oferta curricular con base en 6 áreas de formación (bovinos, porcinos, ovinos, animales menores, huertos y carpas) y módulos complementarios (agro ecología, climatología, construcciones rurales, etc.) y cursos de educación permanente. Todo el proceso dura 2 años, al cabo de los cuales los alumnos obtienen el título de bachiller y el título de técnico medio.
[165] En general, el servicio de enseñanza "técnico – humanística", se da bajo la siguiente modalidad: internado, duración promedio de 2 años, cantidad de alumnos adecuada (promedio de 30 alumnos / alumnas),

Actualmente, también se piensa en mallas curriculares y en metodologías que combinan capacitación teórica con prácticas en el campo.

Uno de los aspectos que merece ser resaltado es que los proyectos apuntan a generar capacidades no solamente técnico - productiva y de comercialización; sino también a generar capacidad de gestión (capacitación en temas como planificación estratégica, planes de negocios y planes de producción).

5.2.1.4 Eficacia

El logro de mayor importancia de las ONG que han apoyado procesos de capacitación y de formación es que, sobre todo en los últimos años, muchos adultos tengan la capacidad de la lecto – escritura; muchos jóvenes tengan su título de bachiller, complementado con un certificado de técnico medio[166] y, no menos importante, que muchas empresas económicas hayan desarrollado su capital humano y, así, tengan mejores opciones de desarrollo empresarial.

Por lo general, las metas anuales establecidas (número de capacitados) son satisfactoriamente alcanzadas. Lo que es difícil de establecer son los impactos del proceso de capacitación y de formación; es decir, establecer en qué medida el proceso de capacitación abrió nuevas oportunidades de trabajo; apoyo al incremento de los ingresos y, en general, mejoró la calidad de vida de la población meta.

Para muchos beneficiarios, los proyectos han sido la única opción que han tenido para lograr un bachillerato y de esta manera continuar con sus estudios hasta obtener una profesión.

5.2.1.5 Sostenibilidad

Uno de los aspectos que atenta contra la sostenibilidad de los institutos que han sido formados a través de financiamiento belga son los elevados costos que tienen; es decir, donde la relación costo – beneficio es excesivamente desventajosa.

Así en el caso de SENTEC la formación de cada joven anualmente llega a costar aproximadamente $us.3.000.-([167]), muy por encima de los costos que tienen otros institutos que también forman técnicos medios en mecánica([168]). Cada alumno tiene una subvención a este costo desde el mismo programa ya que los padres pagan $US 330.- anual, es decir algo más del 10% del costo total.

Otro elemento que afecta la sostenibilidad de los institutos es la ausencia de una estrategia de generación de ingresos propios de cara a reducir su elevada dependencia de financiamiento externo y, eventualmente, lograr sostenibilidad, como corresponde a toda entidad privada o, de lo contrario, una estrategia de traspaso a entidades públicas. Muchas veces la finalización del financiamiento supone, ipso facto, el cierre de estas entidades educativas. El análisis de sostenibilidad de los proyectos educativos, debe tomar en cuenta el retorno social del

[166] En los 26 años de funcionamiento del SENTEC se ha beneficiado a alrededor de 250 jóvenes (hombres y mujeres) de procedencia minera formándoles en la rama de mecánica general y máquina y herramientas.
[167] Costo que cubre tanto la enseñanza, el internado (alojamiento y alimentación) y los materiales requeridos en el proceso de aprendizaje.
[168] Es el caso del IAI (un instituto técnico de 600 alumnos, unicado a pocas cuadras de SENTEC) donde los alumnos pagan Bs.160.- ($us.20.-) cada semestre; pero donde los alumnos deben aportar con el material requerido para su formación y donde no existe internado.

proyecto, ya que están dirigidos a poblaciones de escasos recursos y que están excluidas de la oferta educativa privada comercial. Es en ese sentido, que se debe tomar en cuenta la necesidad de influencia sobre políticas públicas, para que cubran en parte el costo de los institutos.

De todas maneras, en algunos casos existe la estrategia de "diversificar las fuentes de financiamiento externo" lo que las pone una situación menos vulnerable. Otra estrategia para disminuir la incertidumbre futura está relacionada con "ahorros" que realizan las entidades para años futuros[169].

Sin embargo, no se puede pensar en una estrategia de sostenibilidad basada, solamente en una "diversificación de financiamiento externo"; es necesario involucrar al Estado Nacional para que asuma su rol y responda las necesidades educativas de una población que ya se vio afectada por un servicio educativo insuficientemente desarrollado.

5.2.2 ONG belgas y apoyo al sector salud

En el sector de salud, el presente estudio contempló la realización de la evaluación de dos proyectos de salud. Uno a cargo de Volens y otro de Louvain Développement (LD)[170]. A partir de los informes específicos de cada proyecto, se realizan las principales apreciaciones en este acápite.

La historia de las ONG belgas relacionadas con salud está vinculada con la historia de la cooperación directa en salud iniciada en 1974 como también con la historia de las ONG belgas vinculadas a desarrollo rural y educación. Existen distintos tipos de ONG que prestan apoyo en salud. Las especializadas en salud y que desde un inicio dedican sus esfuerzos a este sector y aquellas que se inician en desarrollo rural o educación y que, debido a las limitaciones de los servicios de salud del Estado y las demandas de la población, comenzaron a prestar servicios de salud o ejecutar proyectos en salud.

Por su accionar, gran parte ejecutan acciones en el nivel local (urbano, peri urbano, rural; con población concentrada y dispersa), donde el sector salud difícilmente llega. Su rol va desde apoyo financiero a las organizaciones de salud (comunidad organizada, hospital, RPS, otros), gestión independiente de los servicios de salud o cogestión en articulación con el municipio en el marco de la descentralización, constituyéndose en actores de diversa importancia en los Directorios Locales de Salud.

Entre los principales aportes reconocidos por los evaluadores sobre el trabajo de las ONGs belgas destacan:

- Apoyo en la formación de recursos humanos en distintos niveles del sector salud.
- Fortalecimiento institucional, de laboratorios, servicios y organizaciones comunitarias.
- Conformación de redes rurales de salud

[169] Así, por ejemplo, el CETHA Socamani cubre todos sus gastos a partir del financiamiento de BD y, muy complementariamente, con un financiamiento de una entidad austriaca. Actualmente, el CETHA Socamani ha decidido establecer un ahorro con todos los ingresos que genera; es decir: los aportes que realizan sus alumnos tanto en e ITA([169]), como los aportes de los comunarios que están dentro del Programa de "Equipos móviles"([169]). Sin embargo, el ahorro mayor está dado por los 5 items que paga el Estado y que son también imputados al proyecto de BD([169]). Ciertamente, es una estrategia que debe ser revisada y modificada, porque no solamente distorsiona su manejo administrativo, sino que no permite una estrategia que, a futuro, le permita alcanzar ciertos grados de sostenibilidad y, pensar que con recursos internos del país – por ejemplo- con los ítems del Estado, se pueda desarrollar un servicio para la población adulta.

[170] Volens: Coordinación de las obras de salud de la Iglesia Potosina. Primera fase: Octubre 2001-Septiembre 2003 y segunda fase: 2003-2005. LD: Proyecto de Apoyo al Programa Departamental de Tuberculosis de La Paz.

- Rescate y aplicación práctica de la interculturalidad en los servicios de salud.
- Información sobre derechos y acceso a la salud.
- Apoyo a la implementación de programas del Ministerio de Salud (TB, Chagas, Malaria, Seguros Públicos, Medicamentos).
- Rescate de conocimientos y prácticas de medicina tradicional.
- Promoción de la salud con participación comunitaria y desde un enfoque integrado.
- Desarrollo e implementación de mecanismos y herramientas que coadyuvan al cumplimiento de las políticas nacionales.

Las intervenciones desarrolladas a través de las ONG a partir de los años 1994 -1995, han estado vinculadas principalmente con dos políticas de Estado que son claves para el sector salud (participación popular y descentralización)[171], así como con distintas políticas gubernamentales del sector[172], las cuales si bien han seguido una tendencia común, en algunos momentos y aspectos han sido cambiantes y en otros contradictorias. Con relación a la Coordinación de las Obras de Salud de la Iglesia Potosina, esta intervención se elaboró durante la implementación del Plan Estratégico de Salud (PES) y continúa en ejecución en la actualidad, bajo la Política Nacional de Salud. Dos subcomponentes del PES, están estrechamente relacionados con esta intervención: el Seguro Básico Municipal de Salud-SUMI y el Fondo Solidario Hospitalario Municipal (Hospital Bracamonte).

En el período de implementación de los proyectos, se han evidenciado una serie de cambios en el sector salud, tanto a nivel de políticas como de autoridades, con una velocidad mayor a la deseada y en la mayoría de los casos sin tomar en cuenta criterios técnicos. Los cambios han afectado de alguna manera las intervenciones y el relacionamiento con el nivel nacional y departamental. Esta situación ha significado dificultades en la ejecución normal de las intervenciones de las ONG vinculadas a salud. Han tenido que realizar un ejercicio constante de contactos con las nuevas autoridades, mostrar los beneficios de los proyectos que ejecutan y establecer algún grado de alianza. Esto en algunos casos ha sido posible[173] y, en otros, la contraparte no se ha sentido satisfecha[174].

Estas situaciones pueden ser causa de que algunas ONG hayan optado por trabajar en sistemas paralelos al estatal. Sin embargo es algo que se conoce como constante en Bolivia y se debería tomar en cuenta desde la formulación del proyecto y la contratación de los cooperantes, de tal forma que no se rompa el diálogo y la coordinación.

5.2.2.1 Pertinencia

En general, los proyectos analizados han sido pertinentes en cuanto a las necesidades locales y a las políticas nacionales y departamentales.

---

[171] La Reforma del Poder Ejecutivo propiciada por las Leyes de Descentralización Administrativa y Participación Popular, (1994-1995) transfieren a los municipios la propiedad de la infraestructura de los servicios salud de los tres niveles de atención y de recursos humanos a las prefecturas, delegando la responsabilidad en el funcionamiento, mantenimiento y administración a los municipios. También se transfirió la propiedad de los recursos generados por la venta de servicios, la obligación de elaborar en forma participativa con la población los respectivos planes. Se definió el funcionamiento de los Directorios Locales de Salud (DILOS) y se establecieron los mecanismos de control social (Comités de Vigilancia) de las actividades, recursos y funcionamiento adecuado de los servicios de salud.

[172] Plan Vida (94-97). Plan Estratégico de Salud (97-2002) y La Política Nacional de Salud (2002-act).

[173] Para el caso de Potosí (VOLENS) estos cambios no han generado dificultades, por las características del proyecto y debido a que existe un marco macro de relacionamiento salud-iglesia que favorece este entendimiento, además de las buenas relaciones del cooperante con el sector.

[174] LD indica que el cambio de autoridades en distintos niveles deterioro en algún momento su relación con el sector, afectando de forma negativa el nivel de apreciación que las autoridades podrían tener del proyecto.

El Proyecto Apoyo al Programa Departamental de Tuberculosis de La Paz, buscaba contribuir a la reducción de la enfermedad y muerte por tuberculosis en el departamento de La Paz, a partir del fortalecimiento de los laboratorios, capacitación de recursos humanos, realización de investigaciones operativas, información, educación, capacitación, provisión de equipos, insumos y suministros, y otros. Este propósito llenó un vacío que no podía ser cubierto por el Servicio Departamental de Salud (SEDES). Las autoridades nacionales, departamentales y responsables del laboratorio destacan su pertinencia por la situación de la tuberculosis en este departamento y porque su apoyo ha sido sustantivo en el funcionamiento de los laboratorios entre los años 1995 y 2000.

El proyecto de apoyo a la Coordinación de las Obras de la Iglesia en Potosí, a partir de una cooperante con experiencia técnica, consiste en lograr la coordinación regional y nacional de las obras de salud de la iglesia potosina y las ONG afines, con base en el establecimiento de políticas conjuntas de formación, fortalecimiento de los comités de salud y relacionamiento con el Estado en sus distintos niveles. La necesidad de establecer mecanismos de coordinación entre las Obras y de éstas con el Estado sigue siendo una necesidad urgente, debido a que se da una duplicación de esfuerzos (Estado-Iglesia) y se requiere resolver el déficit de personal. Estos problemas apuntan a la necesidad urgente de establecer un trabajo conjunto.

Es importante mantener la pertinencia y cumplir con la normativa del país no solo en el momento de la formulación, sino durante toda la ejecución del proyecto[175].

Una apreciación recogida de la autoridades del sector señala que, si bien existe un marco de relacionamiento amplio entre las ONGs Belgas y el Ministerio de Salud, existe limitaciones de información en las instancias del nivel central y en el VIPFE. A veces no se envían informes, por lo que se desconocen las intervenciones resultantes de las negociaciones entre niveles departamentales y/o locales y las ONGs, lo cual lleva a una duplicidad de acciones, principalmente en lo referido a la construcción de infraestructura de salud[176].

5.2.2.2 Coherencia

Respecto al Proyecto de Apoyo al Programa Departamental de Tuberculosis recuperó la experiencia inicial realizada en Oruro y se co-implementó con una ONG local-OADES[177], se desarrollo en el marco del Programa Nacional de Lucha contra la Tuberculosis. Sin embargo, no logró la sinergia necesaria con las autoridades departamentales de salud (SEDES La Paz). En la última etapa de su ejecución, la Red PROCOSI (USAID), comenzó a apoyar esta intervención, lo cual continua vigente hasta la actualidad[178].

En el caso del proyecto de Potosí, la coordinación de obras es una intervención que parte de cero en un ámbito en el cual no hay muchos antecedentes. Los subcomponentes de trabajo con promotores y medicina tradicional ya habían sido desarrollados en años previos por otras ONG en Potosí, experiencias que fueron incorporadas en el proyecto.

---

[175] Se reclama al proyecto de LD de imponer normas extranjeras y no respetar las normas bolivianas vigentes, principalmente sobre bio seguridad.

[176] Durante la visita a Potosí, la voluntaria de VOLENS informo respecto a la construcción de nuevos centros de salud de 2º nivel, en sitios donde la Iglesia ya contaba con centros de salud similares, que estaban siendo infrautilizados.

[177] Prácticamente creada para los fines del proyecto, con una marcada debilidad institucional. La ONG se mantuvo mientras duró la vida del proyecto

[178] Esto no fue planificado desde el inicio del proyecto.

Aspectos respecto a la implementación aislada y falta de correspondencia con iniciativas similares, descritos en puntos previos, son también un factor común en las intervenciones de salud, al igual que la "exclusividad" del área de acción.

En algunos casos se ha visto que las intervenciones pueden tener características comunes, lo cual responde al enfoque de Atención Primaria (conocido y difundido globalmente), como al intercambio no formal de experiencias entre ONG belgas o su vínculo con otras ONG, principalmente de la Red de ONG de USAID, con amplia presencia en el territorio nacional. El vínculo e intercambio de experiencias con el Sistema de Naciones Unidas a partir de OPS/OMS es también importante y es un aspecto que podría potenciar a las ONGs belgas a futuro.

5.2.2.3 Desempeño de los procesos y procedimientos

Los procesos y procedimientos de implementación de los proyectos son diferenciados para cada caso, y responden a la organización interna de cada ONG. El enfoque de las ONG es programático y en algunos casos de proyecto, dependiendo la magnitud del financiamiento y tipo de ONG.

La administración financiera de los recursos para los proyectos es realizada a través del establecimiento de estructuras propias de los proyectos, manejadas por la ONG ejecutora, o asimiladas en sus sistemas administrativos. Las estructuras administrativa-financieras de las instituciones contrapartes, en una mayoría, tienen limitaciones en la administración y finanzas de los proyectos[179]. En uno de los casos evaluados, la ONG y la instancia local estuvieron en desacuerdo respecto a lo presupuestado y lo ejecutado[180].

Para la implementación de los proyectos se requieren recursos de contrapartes, los cuales son variables. Para el caso del proyecto de Potosí, la Iglesia provee de oficina, medios de transporte y otros para facilitar el trabajo del cooperante. En el caso de La Paz, la instancia departamental de salud (SEDES) brindó la infraestructura y recursos humanos como contraparte para la intervención.

En general, la percepción de los entrevistados en relación a los cooperantes belgas es positiva. Se reconoce su calidad profesional, su conocimiento del país y del sector salud, su dominio del idioma, la capacidad de adaptarse a las condiciones del medio así como sus contribuciones. En casos ocasionales la adaptación del cooperante y su aceptación por las contrapartes puede no ser la mejor[181].

5.2.2.4 Eficacia

Los principales logros de las ONG en salud han sido la formación de recursos humanos, el fortalecimiento institucional y comunitario a distintos niveles y la difusión del derecho a la

[179] Este fue el caso de las ONG evaluadas.

[180] De acuerdo a lo expuesto por los entrevistados, para el caso de LD, faltó apertura y transparencia sobre el proyecto, su presupuesto y la forma en la cual este fue ejecutado.

[181] Para el caso de LD, se presentaron muchos reclamos formales contra la actitud de la cooperante, el rol desempeñado y su falta de experiencia técnica. Su función se centró en la administración del proyecto. Se afirma que a pesar de cartas oficiales -incluso con copia a la Embajada de Bélgica-, la cooperante se quedó hasta el final del proyecto sin cambiar su conducta. También se reclama al proyecto de imponer normas extranjeras (belgas) sin respectar las normas vigentes bolivianas con respecto a ciertos estándares sobre TB.

salud. Esto ha permitido que los sistemas locales de salud, las comunidades y otros niveles se vean fortalecidos en su gestión y se conviertan en contrapartes válidas, capaces de proponer, planificar y ejecutar acciones. Se aprovechó en algunos casos los recursos de co-participación tributaria de los gobiernos municipales.

Con relación a las intervenciones evaluadas, estas han logrado sus objetivos. El proyecto de LD dejó el Laboratorio Departamental de Tuberculosis funcionando, así como los laboratorios periféricos y rurales, habiendo capacitado a los operadores y mejorado la detección en el Departamento de La Paz.

El proyecto de Volens ha logrado como los principales resultados: a) la conformación de un equipo de coordinación, b) el establecimiento e implementación de un Fondo Solidario y c) un diagnóstico preliminar de las obras de salud de la Iglesia.

En ambas intervenciones se desarrollaron experiencias válidas en cuanto a fortalecimiento, útiles en los ámbitos locales y plausibles de replicarse a nivel nacional. Sin embargo, estas experiencias no han trascendido el nivel local o departamental. Las intervenciones a nivel de sistemas locales de salud han dejado laboratorios e instrumentos/insumos de trabajo importantes para la gestión de los servicios y mejora de la calidad de los mismos. Se desarrollaron experiencias válidas en cuanto a fortalecimiento de la red de laboratorios de TB, instancias de coordinación y acceso a medicamentos de calidad y bajo costo a partir del Fondo de Solidaridad. Las experiencias no han trascendido el nivel departamental o local. La experiencia de Tuberculosis y la del Fondo Solidario podrían ser replicables en otros departamentos del país.

5.2.2.5 Sostenibilidad

En general, los proyectos de salud como los de otras áreas, tienen un alto potencial para generar efectos multiplicadores y replicables. Sin embargo, debido a la forma en la que estos son diseñados y durante-después de la ejecución, no se da un empoderamiento de los actores clave y la comunidad. En este sentido las posibilidades de sostenibilidad son relativas.

En el caso de intervenciones relacionadas con infraestructura y servicios de salud en Bolivia, se ha visto algún nivel de sostenibilidad en intervenciones que pueden ofertar atención de calidad a la población a costos accesibles (PROSALUD-USAID) así como educación-capacitación para la salud. En poblaciones pobres o en extrema pobreza no es posible considerar esta sostenibilidad de las acciones.

A nivel nacional, el conocimiento de intervenciones de impacto en salud a partir de ONG belgas es limitado. Esto puede deberse a que no han buscado divulgar sus experiencias sino más bien a responder a las necesidades. También puede deberse a una falta de sistematización y difusión de las experiencias.

En el caso de las intervenciones evaluadas, la sostenibilidad no se contempló desde el diseño. Para el caso de LD, la contraparte (SEDES La Paz) no cuenta con financiamiento para mantenimiento-reposición de equipos y tampoco ha cumplido sus compromisos con el proyecto asignando el personal prometido. Actualmente el Laboratorio Central de Tuberculosis, continúa funcionando con apoyo externo (Fondo Global y PROCOSI), y no hay datos que indiquen que LD hubiese contribuido a esto.

En el caso de Potosí, durante la ejecución se ha visto la necesidad de generar un equipo que a la salida de la cooperante asuma los roles de coordinación. La sostenibilidad futura depende principalmente de la voluntad política del arzobispado[182], de los fondos con los que cuente la Pastoral Social y que el equipo que trabaja actualmente sobre el tema cumpla con los roles establecidos.

5.2.3 ONG belgas y apoyo al desarrollo rural

La historia de las ONG belgas ligadas al desarrollo rural y consideradas en este acápite[183] no puede desligarse de la historia de las ONG nacionales, de las OECAs y de los propios movimientos sociales[184]. Tienen una importante presencia en el país desde la década de los 80 con la principal motivación inicial de apoyar a los sectores desfavorecidos, especialmente del área rural con un fuerte sentido de solidaridad y contribución al desarrollo y cambio. Estas entidades han transitado hacia mayores niveles de profesionalización y con una focalización de su apoyo principalmente centrado en el fortalecimiento de las organizaciones económicas campesinas (OECAs) y al impulso de emprendimientos económico-productivos.

Entre los principales aportes reconocidos, por diferentes actores, sobre el trabajo de las mencionadas ONG belgas destacan:

- El apoyo al desarrollo y organización de las OECAs,
- El impulso y desarrollo de los dos gremios representativos del sector: el Comité Integrador de Organizaciones Económicas Campesinas (CIOEC) y la Asociación de Organizaciones de Productores Ecológicos de Bolivia (AOPEB).
- La contribución al desarrollo de servicios de crédito y microfinanzas rurales, como el caso de FADES.
- El debate y discusión sobre los procesos de integración regional (MERCOSUR, CAN) y apertura comercial (ALCA).

5.2.3.1 Pertinencia

Respecto a los objetivos de los proyectos y compatibilidad con las expectativas/prioridades del grupo meta, los objetivos de los proyectos formulados por las ONG belgas en el ámbito del sector rural han respondido en gran medida a las necesidades y prioridades de los actores sociales o grupos meta con los que trabajan. Los proyectos tienen pertinencia con las expectativas de los socios locales debido en gran parte a:

- Enfoque participativo de las intervenciones
- Relaciones de confianza y credibilidad entre las partes
- Análisis y conocimiento de las entidades y contexto locales

[182] Actualmente existe la voluntad política para el apoyo a la continuidad del proyecto.

[183] Este acápite está elaborado sobre la base de la información recogida y análisis de los proyectos de FOS: Proyecto de Desarrollo Económico Social en comunidades de Charagua con CIPCA y APG; Broederlijk Delen – Komyuniti: Potenciamiento de comunidades rurales de Oruro con CETHA SOCAMANI; Frères des Hommes: Coraca Irupana; SOSFaim: Centro de Mujeres Rurales (CEMUR).

[184] El origen y surgimiento de las ONGONG está estrechamente ligado a la debilidad del Estado y a su limitada presencia/llegada especialmente en las áreas rurales. Situación que cambió a partir de la LPP (Abril 1994). Varias de las ONG nacionales surgen frente al vacío estatal e inspiradas por motivaciones políticas (principalmente articuladas a la social democracia y a tendencias de izquierda), académicas (centros de investigación y estudios sobre la realidad nacional) y/o de tipo religioso ligadas a diferentes iglesias, principalmente la Católica, Metodista y Luterana. El apoyo a la lucha por la recuperación de las libertades democráticas, contra las dictaduras militares (década de los 70 e inicios de los 80) ha sido un factor central que marcó las acciones de las denominadas ONG históricas en el país.

- Proyectos formulados a partir de las iniciativas y preocupaciones de los actores locales y de manera concertada con las ONG. Responden a las demandas expresadas por las familias y comunidades y las actividades se adaptan a éstas.
- Poseen un alto potencial de provocar cambios en la vida de los actores locales y comunidades.

Las ONG belgas cuentan con "antenas" /representantes locales con experiencia en el sector y capacidad de llegada al conjunto de las contrapartes, aspecto que facilita la relación y la identificación de demandas y potenciales.

Las ONG belgas ligadas al desarrollo rural trabajan de manera directa con las organizaciones económicas campesinas y, en algunos casos, a través de la intermediación con ONG de reconocida experiencia y legitimidad con los actores locales. Por ejemplo, FOS se asocia con CIPCA para apoyar el empoderamiento del pueblo guaraní; Frere des Hommes trabajó con Qhana para apoyar el desarrollo de CORACA Irupana; Broederlijk Delen (BD)– Komyuniti con el CETHA SOCAMANI. En todos los casos se trata de apoyarse en las capacidades locales para fortalecer el desarrollo de las OECA, organizaciones de mujeres y comunidades rurales. En estos casos, los proyectos apoyados por las ONG belgas forman parte, como en el caso de CIPCA, de una estructura mayor con capacidad instalada, recursos humanos calificados y se integran a planes trienales/quinquenales cofinanciados por varias entidades de cooperación internacional. Esta relación les permite también contar, como valor agregado, con elementos analíticos y de reflexión sobre la realidad nacional y el sector, aspecto que enriquece el debate entre las otras contrapartes, conformadas por organizaciones económicas campesinas (OECA).

El enfoque de "prueba y error" y la escala relativamente pequeña de sus intervenciones les ha permitido acumular experiencia y mejorar sus acciones. La presencia de varias de ellas con representantes locales, como los casos de FOS, Frere des Hommes BD, SOS FAIM, les facilita realizar un permanente seguimiento a los programas y proyectos que apoyan. La continuidad de sus representantes y el trabajo de seguimiento que realizan les permite integrar las experiencias a sus nuevas intervenciones. Se basan en las experiencias y dinámicas locales en curso y con potencial. Por ejemplo, la experiencia de CETHA Socamani se basa en una larga historia de los CETHAs en el país; el trabajo de CIPCA Camiri/Charagua tiene antecedentes históricos de relación con la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG).

Las ONG belgas que trabajan en desarrollo rural han demostrado capacidad para adaptar objetivos y enfoques, tanto por razones del contexto nacional y sectorial como por la dinámica de los mismos proyectos que apoyan. En este último ámbito, el acompañamiento realizado permite a las ONG belgas realizar de manera concertada con las organizaciones ejecutoras de los proyectos, los ajustes necesarios de acuerdo al desarrollo/ejecución del proyecto.

En el ámbito del contexto nacional y sectorial, las intervenciones se han ajustado a las políticas nacionales y varias de ellas se han constituido en ejecutoras de las mismas. El apoyo a las OECAs que se impulsa desde fines de la década de los 80 ha dado lugar a la constitución de gremios (CIOEC y AOPEB) que ahora son importantes interlocutores para la formulación y ejecución de políticas públicas como la ENDAR, la Estrategia del Diálogo Bolivia Productiva y el Compro Boliviano. Varias de las OECAs contribuyen a la generación de divisas por la exportación de sus productos (ejemplo, café con CORACA Irupana) y dinamizan las economías locales. En el marco de la LPP, el apoyo a las organizaciones sociales, mujeres y pueblos indígenas para fortalecer su participación social, económica y

política en los municipios, ha significado en varios casos el "empoderamiento" de estos actores en los ámbitos locales. El apoyo a los procesos de saneamiento de tierras –como en el caso también contribuye a la aplicación de la Ley INRA y a la creación de condiciones (seguridad jurídica) para fortalecer las capacidades productivas y de manejo de los recursos. La capacitación técnica y desarrollo de capacidades y destrezas se inscribe en las políticas del sector de educación, al igual que el acceso al crédito y servicios financieros. El apoyo e incorporación a planes regionales también ha sido parte de la experiencia de la cooperación belga no gubernamental.

En general se ha podido evidenciar que las acciones de las ONG belgas ligadas al desarrollo rural y al apoyo de las OECAs, se inscriben en el marco de las políticas nacionales.

5.2.3.2 Coherencia

Las intervenciones de las ONG belgas visitadas, han considerado en el diseño de los proyectos y en su ejecución tanto las propuestas similares como la complementariedad de acciones con los diferentes actores locales. Se realizan en un marco de sinergia entre los principales actores involucrados. Por lo general, las intervenciones cuentan con convenios suscritos entre partes, pero además los proyectos han desplegado alianzas y relaciones de coordinación con diversas entidades: gobiernos municipales, organizaciones sindicales e indígenas, ONG y otros actores locales. Se aprovechan las capacidades instaladas y en algunos casos se obtiene el apoyo de los gobiernos municipales (infraestructura, equipamiento de centros, aportes monetarios, etc.) para complementar esfuerzos. También estas alianzas se establecen en el ámbito nacional (redes nacionales, por ejemplo CETHA Socamani es miembro de la red nacional FERIA "Facilitadores de Educación Rural Integral Alternativa" de la Comisión Episcopal de Educación; la participación de Qhana y CORACA Irupana en el Programa Yungas 2000, con los gobiernos municipales y entidades públicas: FDC, FIS) e incluso, en algunos casos, a nivel internacional con el desarrollo de intercambio de experiencias.

Las intervenciones han sido coherentes y enmarcadas en los objetivos y estrategia establecidas por el proyecto, así como en el marco del análisis y reflexión del contexto. Las intervenciones en sus diferentes áreas se desarrollaron bajo un enfoque gradual, de proceso y a escala. No se ha constatado una superposición de iniciativas ni duplicidad de esfuerzos en los emprendimientos visitados. No se ha buscado sustituir roles ni funciones de las entidades locales. Se han complementado esfuerzos de acuerdo a las capacidades y competencias respectivas de las entidades locales para lograr mayor efectividad en la cooperación.

5.2.3.3 Desempeño de procesos y procedimientos

La formulación de los proyectos ha conocido procesos de participación e involucramiento de los diferentes actores locales. Los proyectos han sido elaborados a partir de las ideas y demandas de los actores locales y, en algunos casos como CIPCA-APG, CETHA Socamani y QHANA-CORACA Irupana, sobre la base de antecedentes y experiencias previas. Por lo general, se trata de procesos participativos y de concertación a partir de una priorización y complementariedad de acciones.

Obviamente, los procesos de implementación de los proyectos son diferenciados y, en cada caso, responden a las estrategias particulares establecidas en función a los objetivos previstos. Sin embargo, la ejecución de los proyectos está organizada a través de áreas, las mismas que

se reflejan en estructuras funcionales sencillas y operativas. Las responsabilidades están definidas entre los actores involucrados y la ejecución de los proyectos se caracteriza por la alta participación de los "beneficiarios". En el caso de las CORACA Irupana la lógica es apoyar las capacidades propias de gestión, por lo tanto asume la "autogestión" y la responsabilidad de la ejecución.

Los procedimientos para la aprobación de los proyectos, los requerimientos de informes y las evaluaciones son considerados por los actores locales apropiados a sus requerimientos. No se consideran complejos. Sin embargo, en varias ocasiones han conocido demoras en los desembolsos, atribuibles a las negociaciones de los representantes o "antenas" con sus sedes y los requisitos que estas solicitan para la aprobación de los proyectos.

5.2.3.4 Eficacia

La eficiencia y eficacia de los proyectos analizados también es diferenciada. En general, con bajos recursos y en cofinanciamiento con otros se logran resultados y efectos importantes: CORACA Irupana, el fortalecimiento de una OECA con capacidad de exportación, generación de divisas, empleo e ingresos; APG, presencia por primera vez en la historia de Charagua de un alcalde Guaraní y mayoría en el Concejo Municipal, así como titulación de tierras (una parte de las TCOs demandadas) y destacada experiencia en el saneamiento, replicable en otros pueblos indígenas; CETHA Socamani aporta a la formación de técnicos agropecuarios, cuenta con una red de equipos móviles de capacitación y apoya el desarrollo de la mujer y la familia; CEMUR "empodera" a las mujeres y apoya con fondos de crédito para el desarrollo de sus emprendimientos.
Sin embargo, no es posible dar cuenta de la efectividad de las acciones (output – outcome), por limitaciones en los sistemas de seguimiento de las instituciones. Varias de ellas tienen años de trabajo en el sector y con las OECAs, pero no cuentan con indicadores o un análisis que vaya más allá de los resultados/efectos y que pueda darnos cuenta de los impactos logrados.

5.2.3.5 Sostenibilidad

Varios de los proyectos tienen asegurada su continuidad después de terminada la cooperación. El alto grado de apropiación por parte de las comunidades y contrapartes de los proyectos es un factor clave para la continuidad y sostenibilidad de las acciones impulsadas. En el caso de CORACA Irupana, se cuenta con todas las condiciones necesarias de sostenibilidad: la gestión está en manos de los productores y de la propia organización, cuenta con mercados de exportación, aunque no está exenta de riesgos (caída de los precios en el mercado internacional, entre otros). La APG tiene una importante presencia y capacidad de decisión a través de sus representantes en la gestión pública municipal (Gobierno Municipal de Charagua); ha logrado negociaciones con las empresas petroleras que le permiten contar con recursos para la continuidad del saneamiento y titulación de tierras y desarrollo de proyectos propios; cuenta con planes de gestión territorial de las TCO: Charagua Norte y Charagua Sur.
En el caso de los otros proyectos (CETHA Socamani y CEMUR), ligados a actividades de capacitación y también crédito, la situación es diferente. Se trata de experiencia que por su naturaleza necesitan financiamientos y subsidios directos, independientemente de la fuente que se trate: estatal, no gubernamental, cooperación.

En general, los proyectos tienen un alto potencial para generar efectos multiplicadores y replicables. Contribuyen a la promoción de la participación ciudadana efectiva de las

comunidades campesinas e indígenas, a su "empoderamiento" y fortalecimiento en las diferentes áreas de intervención.

5.3 La Cooperación Universitaria UMSS

Introducción

Entre 1990 y 2007, la UMSS habrá recibido un total de US$ 60,8 m. de la cooperación internacional, proveniente de 15 donantes distintos, para financiar 171 proyectos.
Los principales donantes son los siguientes:

Holanda:	40% del total
Bélgica:	20% (US$ 12,2 m.)
Suiza:	12%
Suecia:	11%
Alemania:	7%

5.3.1 Pertinencia

Se debe distinguir entre pertinencia social, referida al país o la región, respecto de un nivel más específico de pertinencia institucional, en este caso universitaria. En general las actividades analizadas poseen pertinencia para el entorno social, pero, ella únicamente emerge luego de una mirada ex-post. No siempre al inicio de la actividad se incorporó el análisis de esa temática

Muchos proyectos se han generado por contacto directo entre profesores belgas y ex becarios bolivianos[185], en esa relación no siempre ha existido un análisis sobre la pertinencia social e institucional sino que los proyectos o, con más precisión, las ideas de proyectos únicamente se han discutido pensando en la viabilidad del proyecto, en la posibilidad de que sea financiado o que posea interés académico mutuo o de una de las partes.

No hay una precisión respecto de lo que entenderían los investigadores belgas como pertinente. Es posible que a ellos les interese más la academia en sí misma y no necesariamente jerarquicen lo que tenga relevancia social en Bolivia. De manera que el tema de la pertinencia social está más cargado en la parte boliviana.
La relación o conexión entre académicos belgas y ex becarios es algo que no debe ser mirado negativamente o con mucho prejuicio, sino que debe ser comprendido como un capital social, el mismos que debe ser aprovechado por la universidad de manera institucional, pues en el ámbito académico, sin conexión internacional, sin el acceso a redes se dificulta la investigación e inclusive la actualización académica. Ese capital social no debe ser desperdiciado, pues existe una tradición de más de 30 años de articulación académica. De todas formas, es necesario que haya información institucional sobre contactos y no que los canales de relación estén cerrados solamente para algunas personas o que no se abran las posibilidades para que otros investigadores se beneficien de ese contacto académico ya establecido entre profesores belgas y ex - becarios

[185] La existencia de relaciones entre académicos belgas y ex becarios bolivianos es parte de un capital social que facilita la conexión académica y el desarrollo de proyectos.

En cierta medida, las cuestiones referidas a la pertinencia social deben ser rescatadas por la universidad, requieren ser una cuestión institucional universitaria que se plasme en documentos estratégicos, para que éstos orienten el desarrollo de proyectos. Es evidente que algún tipo de ese instrumento existe, pero, a la par, se debe poseer conciencia que hasta hoy esos documentos estratégicos han sido tan genéricos que en ellos cabe todos. Sin jerarquizaciones temáticas, tales documentos pierden utilidad práctica.

Muchos proyectos muestran la existencia de problemas de pertinencia institucional universitaria, pues algunas actividades, caso de las becas otorgadas con fondos belgas, no han ido a reforzar el trabajo de investigación ni de formación docente de la UMSS, pues no se han concedido a profesores o investigadores que laboren en la Universidad, ni quines han sido becados han podido ser captados por la Universidad, pues esta por su estructura administrativa posee problemas para facilitar esas contrataciones.

A la hora de discutir el futuro de los centros de investigación o de docencia apoyados, se abre un dilema entre desarrollar y profundizar la investigación con pertinencia social y la necesidad de generar ingresos con actividades, venta de servicios o realización de consultorías que no necesariamente garantizan la investigación social ni la existencia de pertinencia social en las actividades desarrolladas. De modo concreto, muchas actividades de venta de servicios, -realizadas pensando en la sostenibilidad-, podrían generar ingresos, pero no poseer relevancia social, ni inducir profundizar o desarrollar la investigación. Lo anterior exige la generación de un puente que conecte ambos temas. No basta que los laboratorios o los centros de investigación existan, sino de lo que se trata es que ellos no pierdan su norte que es el crear investigación, realizarla y difundirla, así como apoyar en la formación de investigadores

5.3.2 Coherencia

El programa VLIR tiene la potencialidad de un programa coherente, pero recién ahora se están comenzando a desarrollar más explícitamente algunas sinergias entre sus actividades. De todas formas, esa coherencia interna no implica que el VLIR haga el esfuerzo de conocer qué hace CIUF u otras cooperaciones internacionales en San Simón, por lo demás, esos esfuerzos en general no lo hacen los demás proyectos.

Pero, en este tema hay que tomar en cuenta que desde Bélgica no siempre hay sinergias entre VLIR y CIUF, por el contrario no hay esfuerzos de comunicación mutua para facilitar y proveer información. De todas formas, hay mucho contacto entre CIUF-2, APEFE y el posgrado en medicina tropical, el resto del CIUF es más disperso.

Empero, en la labor del conocimiento o de divulgación de información sobre los proyectos entre sí, debería haber una acción más proactiva de la DRIC y de la DICyT, cosa que no sucede, no obstante, hasta hace dos años había algún esfuerzo en esa dirección[186]. Es parte del esfuerzo que debe hacer la Universidad de San Simón la creación de los espacios institucionales para tener el intercambio de información entre los distintos programas apoyados por la cooperación.

Hay alguna conexión de los proyectos belgas con instituciones estatales, pero eso no sucede en todos los casos desde el diseño, sino que la conexión se va creando durante el desarrollo de los mismos. Sin embargo, lo que hay en el presente es un paso importante para la

[186] Plan de acción para la Organización y Desarrollo del Sistema de Investigación de la Universidad Mayor de San Simón, DICyT (2002).

consolidación de actividades de los proyectos. Un ejemplo fuerte es el Programa Nacional de Chagas que incluye dentro de sí las actividades CIUF-2 y APEFE.

5.3.3 Eficacia

En algunas maestrías de formación de formadores en realidad no se ha asegurado que las cursen formadores universitarios sino un público abierto, lo cual genera beneficio para el usuario, pero no siempre para la universidad que no usa esos espacios para recalificar a su propio personal. De manera concreta, no siempre se ha elegido becarios que sean personal de planta de la universidad. Pero, la cuestión no es muy simple, pues es preciso indagar si ¿Bastará elegir a profesores e investigadores de la universidad, por ejemplo a profesores titulares que no siempre poseen muchas motivaciones académicas? ¿Y, además, eso es posible en un ambiente de ausencia de motivación académica para los profesores titulares?

Muchos proyectos perciben que formar maestros o doctores no sirve mucho para que esa formación les permita competir en condiciones de igualdad con un escalafón universitario que privilegia la antigüedad. En la UMSS la antigüedad pesa muchísimo más que un doctorado para efectos de acceso a cargos de titularidad. Es un problema recurrente que los profesionales cualificados, aquellos que han recibido becas, no pueden reinsertarse dentro de la Universidad

De todas formas se rescata el importante rol de la cooperación belga en apoyar a formar un mejor capital humano en el país. El aporte central en este campo es la creación de un capital humano más formado. Pero, se corre el riesgo de subutilizarlo en la universidad y en el propio país, no por cuestiones relativas a la cooperación sino por aspectos estructurales de funcionamiento de la universidad y de las instituciones públicas.

En muchos proyectos la contraparte de las universidades belgas, de sus académicos, está muy lejana o poco involucrada. Sin embargo, se siente más empuje local que de la contraparte belga académica, lo cual no deja de ser una buena señal de apropiación interna de los proyectos; esto quiere decir que en cierta medida el personal local, los académicos nacionales ya se apropiaron de los programas, así sucede en el caso de la investigación científica.

En general la relación con la contraparte belga de los proyectos es buena, no traba el desarrollo de las actividades, pero está muy distante, de manera que el impulso de la investigación está más del lado nacional.

Una cuestión de alta importancia radica en que los cambios de autoridades universitarias y facultativas generan sensación de inestabilidad y a veces la producen de manera práctica. Sin embargo, con algún grado de flexibilidad, algunos proyectos han tenido la capacidad de mantener a su personal y de esa manera no debilitar a sus actividades. Esa flexibilidad implica la posibilidad de contratación de investigadores o la mantención de los mismos que no pasa por el uso de ítems de la Universidad de San Simón.

5.3.4 Desempeño de procesos y procedimientos

La administración de los fondos belgas se está haciendo localmente, sin mayores problemas. Todos los programas llevan cuentas aparte de la administración financiera de la universidad. Además, la administración de las maestrías organizadas en el ramo del CIUF, es llevada por cuentas aparte. Hay presión de parte de las autoridades de la universidad de que las maestrías deberían ser administradas por la Escuela de Postgrado. También en la perspectiva de una

posible sostenibilidad de las actividades de postgrado, es importante que las maestrías entren por la Escuela de Postgrado, ya que después de la finalización del financiamiento CIUF, ya no podrán contar con esa cuenta aparte.

Se nota una diferencia entre los programas CIUF y VLIR en cuanto al papel de los coordinadores, tanto boliviano como belga. Mientras que el coordinador del VLIR está muy presente y juega un papel muy importante para el programa, en el caso del CIUF este rol, pero menos fuerte, es jugado por el coordinador boliviano. El aporte del Profesor Feyen es muy apreciado por todos los involucrados en el programa VLIR, se espera que el coordinador local, que es relativamente nuevo en su función, se responsabilizará y tomará parte de ese rol.

En el caso del CIUF, mientras que la ausencia física del coordinador no parece afectar al desarrollo de las actividades, tampoco no parece jugar un rol de dinamizador o unificador. Por otro lado, su vínculo con el Programa Nacional de Chagas es positivo para la universidad y para las actividades relacionadas.

Se notó en algunas entrevistas que las diferencias en el pago, por ejemplo de becas, provocan malestar. Las donantes belgas deberían coordinar entre ellos para que no haya diferencias.

Los coordinadores pierden mucho tiempo en actividades administrativas, por tanto, no pueden investigar o les que muy poco tiempo para hacerlo. No obstante, sin dar respuestas a los temas administrativos tampoco se puede avanzar en la investigación.

El manejo administrativo del subprograma de formación del Programa Nacional de Chagas, está bajo la responsabilidad de la cooperante Claire Billot, lo que le quita mucho tiempo (no solamente para la APEFE, pero también para la DRI y el CGRI). Sería importante que las contrapartes bolivianas aprendan a manejar proyectos, a tener una comunicación directa con las financieras, para que así después de la salida de la cooperante puedan garantizar un contacto directo con los financiadores.

5.3.5 Sostenibilidad

La discusión sobre la sostenibilidad es tema nuevo en los proyectos. Su tratamiento es diferenciado, está siendo más tratada en los proyectos VLIR que en CIUF o en APEFE o IMTA. Es destacable la labor en ese campo del VLIR, pues éste prepara activamente a los centros, por medio de capacitación en habilidades: cómo escribir una propuesta de investigación, cómo escribir un artículo científico, etc.

Depende mucho del grado de apropiación interna del proyecto para tener mayor posibilidad de sostenibilidad de sus resultados. Muchos proyectos dependen en su formación y diseño inicial de la contraparte belga, lo cual, a veces no compromete a los bolivianos. Sin embargo, observando el apoyo desde una lógica de proceso se detecta la creación de un importante “ownership” interno, sobre todo en la segunda fase, de parte de los coordinadores de los proyectos CIUF y VLIR.

En el presente, la sostenibilidad está siendo enfocada más como venta de servicios para mantener a centros o laboratorios, sin pensar todavía en la continuidad de labores de investigación. Se coincide que sin resultados científicos de investigación, publicados y difundidos es difícil la sostenibilidad. Por tanto, se precisa buscar un lazo entre venta de servicios y continuidad de la investigación.

Las actividades de investigación alrededor de microbiología, epidemiología y Chagas, con aportes de CIUF y APEFE, por su calidad han sido reconocidos a nivel internacional (OPS-OMS) y nacional (Programa Nacional de Chagas), lo que les dará una cierta forma de sostenibilidad.

La estrategia del VLIR de fortalecer a la vez un centro o laboratorio y su equipo parece ser eficaz. Algunos de los centros formados dan confianza para el futuro (CASA, Limnología y Biodiversidad), todos ellos parecen tener posibilidades de sostenibilidad, los más de ellos existía antes de la recepción de apoyo belga. No obstante, llama la atención que los centros con mayores problemas de estabilidad, son los centros creados directamente con la cooperación belga (Hidráulica, Geotecnia y CEPLAG).

Algunas maestrías son dependientes de las becas belgas, es decir que no pueden continuar bajo ese formato; muchas de ellas tienen pocos estudiantes, la Universidad por sí sola, sin apoyo de la cooperación internacional, no podría financiar la continuidad de esas maestrías. Además, se ha detectado que pocos estudiantes, en realidad son escasos lo casos en que algunos de esos estudiantes podrían pagar las matrículas. Preocupa específicamente el futuro del curso de postgrado en medicina tropical, y algunas de las maestrías del programa CIUF.

Preocupa también el futuro del CEPLAG, un centro bi-facultativo, formado con la cooperación belga, que hasta ahora no tiene sustento en ninguna de las dos facultades, al depender de dos Facultades, ninguna de ellas se apropia del proyecto, ni le otorga apoyo en términos financieros ni de personal. La experiencia con el CESA (CIUF) muestra que las estructuras multi-facultativas no funcionan en la UMSS, justamente por la dificultad de que haya una apropiación clara.

5.3.6 Elementos de reflexión

- Sin producción científica no habrá sostenibilidad. Donde hubo producción científica sí se abrió paso a la conexión con el Estado y eso generó la posibilidad de avanzar a la sostenibilidad.

- La eficacia de los proyectos y la sostenibilidad de sus resultados dependen en buena parte de personas dinamizadoras, tanto en el lado belga como en Bolivia.

- Los contactos interpersonales son importantes para formar una base sólida para los proyectos de cooperación interinstitucional. Sin embargo, las relaciones inter-personales deben devenir en la creación de lazos interinstitucionales, para que no haya dependencia de personas y, sobre todo, para que los beneficios sean institucionales.

- Para una mayor inserción de los coordinadores belgas debe haber un beneficio a ambos lados, si no es académico, debería ser financiero[187]. El beneficio está claro en el lado boliviano, en el belga no siempre, es en este campo donde se precisa avanzar, generando interés académico.

[187] Tal como lo hace, por ejemplo, la cooperación universitaria holandesa (MHO).

- Los programas de fortalecimiento institucional tienen que fortalecer las estructuras ya existentes, porque ahí su rendimiento es mayor, y no así cuando se impulsa instituciones nuevas.

- Se necesita un fortalecimiento interno, de cada uno de los proyectos, para poder coordinar efectivamente con otros centros.

- Se ha demostrado que es efectiva la estrategia de fortalecer simultáneamente un centro o laboratorio y su equipo.

- Una parte importante de la sostenibilidad depende de la estabilidad personal, lo cual depende de la política universitaria.

- Se puede lograr sostenibilidad de algunos proyectos buscando relación con el funcionamiento de algunos programas gubernamentales.

- Preparar desde el inicio de los proyectos para la sostenibilidad de sus resultados:
  - Evitar inversiones que no pueden ser sostenidas
  - Evitar pagar sueldos
  - Evitar pagar costos de operación
  - Preparar a la gente para la formulación de proyectos
  - Entrenar en habilidades de producción científica
  - Elaborar estrategias concretas de sostenibilidad

- Los fondos concursables conducen a que los centros suban su nivel académico científico, motivan a desarrollar destrezas para conseguir proyectos y financiamiento. Además, proporcionan la posibilidad de generar “ownership”. Se ha demostrado que los fondos concursables premian la excelencia, la eficacia y la eficiencia.

- Los centros necesitan todavía un manejo independiente de sus ingresos (FUSS estilo nuevo). La intervención de la administración universitaria (facultativa) no siempre es ágil ni eficiente (a veces hay que pagar el 10% a la Facultad).

- Los cooperantes y expertos extranjeros no deberían invertir mucho de su tiempo en tareas administrativas o de gestión, porque eso no es eficiente, ni sostenible. Se debe seguir más bien un camino de formar esas destrezas en personal local.

CAPITULO VI: CONCLUSIONES

La cooperación belga con Bolivia, iniciada hace casi un siglo y que a nivel oficial opera con personal permanente en el país desde los años 70, presenta una enorme diversidad y riqueza de experiencias. En realidad sería más apropiado hablar de las cooperaciones belgas. Estas cubren en Bolivia casi todas las formas posibles de cooperación, desde los actores (gobiernos, ONGs, universidades, institutos especializados y casi todos los tipos de instituciones de la sociedad civil) hasta los instrumentos (proyectos, apoyo financiero y presupuestario de diversa índole, becas, formación, fondo de capital de riesgos[188], etc.).

Estas cooperaciones cubren los principales sectores de intervención de la cooperación internacional, pero con mayor presencia en los temas de Salud (cooperación directa, ONGs, cooperación universitaria y APEFE), Desarrollo Rural (cooperación directa y ONGs), Educación e Investigación (cooperación universitaria y especializada, APEFE, ONGs), Gobernabilidad y Apoyo a la Sociedad Civil (cooperación directa y ONGs). A esta diversidad de áreas de intervención debemos sumar resultados interesantes en muchas de estas áreas (véase 3.4.1., 4.2. y 4.3.), así como ejemplos y lecciones dejadas por personalidades ligadas directa o indirectamente a la cooperación belga, desde Georges Rouma[189] en 1913 hasta la fecha.

Como todas las cooperaciones, las cooperaciones belgas han tenido altos y bajos pues son tributarias a la vez de las personas que las piensan y ejecutan, de las instituciones que las promueven y financian, y por supuesto, de los procesos social, político y económico en Bolivia. Este es especialmente el caso de la cooperación directa, cuya evolución es más nítida debido a su relativa homogeneidad. La diversidad de experiencias en las cooperaciones, los resultados obtenidos y los ejemplos dejados constituyen un potencial acumulado de más de 20 años de experiencia sobre el cual se debería construir la cooperación futura entre Bélgica y Bolivia.

A continuación recogemos las principales conclusiones de los capítulos previos de la evaluación.

Lecciones de la historia: la cooperación bilateral

- La cooperación bilateral belga con Bolivia se caracterizó por un dinamismo que se plasmó en innovaciones o adaptaciones significativas en los instrumentos usados:
  - fondos de contravalor -1987
  - creación de un fondo de estudios -1989
  - ayuda a la balanza de pagos - 1991
  - cogestión y ciclo de proyecto - 1992
  - apertura del fondo de estudios al financiamiento de estudios de preinversión del sector público boliviano - 1993
  - abandono de la ayuda atada - 1996
  - basket funding - 2000

[188] Por ser de creación reciente, esta forma de cooperación (BIO) no fue analizada en esta evaluación.
[189] George Rouma fue un insigne pedagogo belga que recorrió Bolivia a principios del siglo XX, a la cabeza de una misión orientada a la organización del sistema educativo.

- ayuda presupuestaria - 2003
- aplicación de métodos participativos en procesos de identificación y formulación - 2003

Asimismo observó cambios estratégicos sustanciales a lo largo del período analizado:

- orientación hacia el desarrollo rural y hacia los más pobres – 1992; reiterado en 1995 y 2000
- abandono de grandes proyectos de infraestructura - 1992
- enfoque en programas - 1992
- enfoque multisectorial en los proyectos - 1995
- priorización de regiones más pobres como Chuquisaca y Potosí en vez del eje Cochabamba Santa Cruz - 1999
- reforma de la cooperación belga, liquidación de la SBC, apertura de una oficina de la CTB, creación del "despacho de los Agregados" - 2000

Estos cambios, a veces contradictorios (véase nota No. 4), causaron desafíos particulares en la gestión de la cooperación, tanto a nivel local como a nivel de la administración en Bruselas. Por cierto, se podría también cuestionar la pertinencia de disponer de tantos instrumentos diferentes en una cooperación relativamente pequeña y limitada en recursos financieros y humanos.

- La cooperación belga parece haber seguido una evolución bastante independiente de aquella en Bolivia. Los numerosos cambios observados durante el período se deben más a factores internos a la cooperación belga, que a demandas de la contraparte boliviana o a cambios en la realidad local. Tradicionalmente ha sido una cooperación relativamente "impermeable" a los acontecimientos en Bolivia[190] y a las profundas transformaciones que ha conocido este país de 1992 al 2004. Esta situación está cambiando positivamente desde hace algunos años. Es difícil sacar conclusiones similares (u opuestas) para la cooperación de las ONG, pues cada ONG belga representa un caso distinto de adaptación a las realidades locales, sin un patrón común.

- Durante el período estudiado, y especialmente durante las fases de preparación y de realización de las tres Comisiones Mixtas de 1992, 1995 y 2000, la contraparte boliviana – primero la SIPFE y luego el VIPFE – no presentó o no supo cómo presentar prioridades claras y alternativas concretas que representaran las opciones de desarrollo del gobierno boliviano. En consecuencia, los acuerdos de las Comisiones Mixtas reflejan más las prioridades de la cooperación belga que aquellas de Bolivia, lo que explica la relativa "impermeabilidad" de la cooperación belga.

- El nivel político en Bélgica, es decir las opciones de los Ministros o Secretarios de Estado belgas, ha tenido y tiene bastante importancia para explicar la evolución de la cooperación belga en Bolivia, como lo prueba la lista de innovaciones, adaptaciones y cambios estratégicos reseñados. Sin embargo la importancia del nivel político belga no debe ser exagerada en el caso de la cooperación con Bolivia. Por un lado, las

[190] Un solo ejemplo (de los muchos posibles): en 1999 muchas cooperaciones (BM, Holanda, Suiza, etc.) apoyaban los procesos de participación popular y descentralización iniciados, oficialmente, en 1994 y 1995. Cada municipalidad recibía 32 $US por persona, por concepto de participación popular, para pequeños proyectos de interés local. Mientras tanto, la SCB en La Paz ejecutaba su programa de micro proyectos (116.000 $US en total en 1999 o el equivalente de lo que recibía anualmente una municipalidad de 3.625 habitantes) sin tomar en cuenta los planes municipales, sin discutir con los grupos de base que pedían micro proyectos, de las posibilidades ofertadas por los municipios, y sin incluir, en los formularios de identificación, una sola pregunta sobre las relaciones entre el grupo de base y su municipio.

instrucciones provenientes del nivel político y que se suceden en el tiempo, son a veces contradictorias y hasta se anulan[191]. Por otro lado, varias decisiones se quedaron sin efecto, ya sea porque no eran aplicables a la realidad local (modelo de cogestión de 1992, decisión de buscar una mayor coherencia entre las cooperaciones directas e indirectas -1995-), o porque no coincidían con los análisis de la administración y/o chocaron contra la fuerza de inercia de ésta (decisión de buscar una mayor coordinación entre donantes (CM 1992); decisión de concentrar geográficamente la cooperación dentro de Bolivia (CM 1995); decisión de ejecutar proyectos integrales (CM1995); decisión de flexibilizar la cooperación y agilizar la administración de los recursos (CM 1992 y 1995). Finalmente, en otros casos, los cambios decididos a nivel político, se realizaron muchos años después, por ejemplo, la coordinación entre donantes pedida por el nivel político belga a partir de 1992, fue aplicada seriamente recién a partir de 2001[192].

- La palabra "partenaire" ('socio' o 'asociado') fue acuñada en los años 80 en la cooperación belga para referirse a los países con los cuales Bélgica mantiene una cooperación al desarrollo. Desde fines de los años 1980, la cooperación buscó una mayor intervención y apropiación de los países « partenaires », tal como lo expresaba el Secretario de Estado Derijke. A partir de 1989, Bélgica introdujo un sistema de cogestión que era muy avanzado en aquel entonces y que preveía que el país "partenaire" sería responsable de la identificación, de la formulación y de la ejecución de los proyectos, mientras que Bélgica se reservaba el derecho de aceptar o no los informes de identificación y formulación. Ambos países serían conjuntamente responsables de la evaluación. Este sistema nunca fue aplicado según su concepción inicial. Tuvo repercusiones sobre los procedimientos (cuenta mancomunada, gestores de proyectos representando ambos "partenaires", estructura mixta de concertación local, etc.) pero Bélgica siempre controló cada etapa del ciclo de proyecto. Actualmente la cooperación internacional busca desarrollar el "partenariado" en el dialogo político y en apoyos estratégicos sectoriales o institucionales, más que en proyectos tradicionales. Bélgica trata de plegarse al movimiento.

- En dos períodos – de`1996 al 2000 y del 2002 al 2004 – hubieron conflictos dentro de la DGCD (antes AGCD) que de alguna manera afectaron el desempeño de la cooperación belga en Bolivia. Conflictos de este tipo son normales y hasta cierto punto inevitables en cualquier institución. Sin embargo, en ambos casos se resolvieron con bastante atraso y demostraron que la DGCD tiene dificultad en resolver rápidamente discrepancias o conflictos, lo que puede estar ligado a una ausencia de mecanismos formales de arbitraje. De igual manera, a lo largo del período se nota un manejo errático de los recursos humanos de la cooperación en Bolivia: la sección pasa muy rápidamente (1995-97) de un solo funcionario belga a siete. El caso inverso se observa en el "despacho de los Agregados" en 2004-2005.

[191] Por ejemplo: se decide una concentración sectorial en la CM de 1992, un enfoque multisectorial en la CM 1995, una apertura a los "sectores de desarrollo rural y urbano" en 2000; en 1995 se decide reforzar la SCB con 5 especialistas sectoriales y en 1999, con la reforma, se decide la liquidación de esta misma sección; en la CM 1989 se decide continuar el proyecto Ichilo-Mamoré, en 1992 se decide terminarlo, en la CM 1995 se decide continuarlo y en 2001 es abandonado, pero no clausurado.

[192] De igual manera, un cambio pedido insistentemente por los actores locales (SIPFE y SBC) desde 1993, la autonomía de la gestión de los fondos de contravalor y de estudios, se realiza solo en el año 2000.

- Las frustraciones bolivianas frente a la lentitud y al centralismo de la cooperación belga se manifiestan, oficialmente, casi desde el inicio del sistema de Comisión Mixta, es decir desde 1991, y se repiten, a veces con mucha insistencia, en cada Comisión Mixta posterior: en 1992, 1995 y 2000. La reacción de la cooperación belga a estas quejas fue y es lenta.

Las lecciones de los proyectos bilaterales

En la sección 2.3. la evaluación resalta algunas lecciones de los proyectos analizados. Entre las principales podemos mencionar[193]:

- Cuanto mayor es el nivel de apropiación y de inserción de los proyectos en la realidad local, mayor es también su posibilidad de impacto y de sostenibilidad, aunque también es mayor su dependencia de las condiciones políticas en el país, que se imponen de manera exógena, es decir, independientemente de las bondades del diseño y de la ejecución de los proyectos. Esta observación explica (no justifica) porque la cooperación belga busca a menudo "proteger" sus proyectos con estructuras paralelas de gestión. Esta lección proviene de los proyectos de salud, así como de PROMIC y PRODISA.

- La formación masiva, de profesionales bolivianos en Bélgica, mediante becas de especialización de larga duración, tiene un impacto directo mucho menor que asistencias técnicas de alto nivel ofrecidos "in situ", por expertos conocedores de la realidad local. Valdría más desplazar los profesores que los alumnos y relacionar la formación con acciones concretas, antes que limitarlas a las aulas (véase proyectos de salud).

- La prioridad dada a la visibilidad de un proyecto, por ejemplo trabajos de alto nivel técnico, realizados en circunstancias excepcionales (con un apoyo importante de la cooperación internacional en medios humanos y recursos), conducen a descuidar su sostenibilidad, que normalmente se apoya en la apropiación por la población y por las autoridades locales. Debería haber una adecuación entre, de un lado, los medios de la intervención, y del otro, los recursos y las capacidades locales (véase PROMIC).

- Cuando las actividades de un proyecto son muy numerosas y diversificadas, difícilmente son significativas, es más complicado establecer complementariedades entre ellas, así como adecuarlas a los objetivos del proyecto. La dispersión y la flexibilidad pueden ser características positivas, pero su exceso puede ser nocivo (ejemplo: PRODISA)

- Un proyecto puede ser localmente pertinente y corresponder a una visión estratégica muy acertada, pero si no es respaldado por una clara priorización política por parte del Estado boliviano, puede ser finalmente inviable (ejemplo: Ichilo-Mamoré).

- Un plazo de 3 a 6 años entre la primera identificación y el inicio de su ejecución, es excesivo, puede y debería evitarse, aún en proyectos tradicionales. Existen ejemplos

[193] Todas estas lecciones provienen de la descripción de los proyectos realizada en 2.3. y derivan de los análisis de los proyectos realizados durante la evaluación.

de proyectos concebidos, preparados y ejecutados rápidamente y respetando su planificación inicial (Contraloría de la República).

- Cuando la preparación de un proyecto es realizada por instituciones o por personas que no tienen experiencia en materia de desarrollo o no conocen bien el contexto, generalmente resulta insuficiente y requiere luego de muchas adaptaciones y cambios para poder cumplir con sus objetivos (PRODISA). Esta conclusión, valedera para todos los proyectos, es importante en la medida en la cual nuevos actores de la cooperación belga[194] están estableciendo relaciones con Bolivia, sin experiencia previa en el país. La Embajada debería velar por este aspecto y ofrecer a los nuevos actores belgas los contactos y las informaciones necesarias para evitar errores previsibles.

- El sistema de cogestión funciona bien en la ejecución de un proyecto (nivel descentralizado) cuando ambas partes (boliviana y belga) son relativamente iguales en términos de capacidad y poder (Contraloría, Defensor del Pueblo). En estos casos, los beneficios pueden ser recíprocos y no solo unilaterales[195], como lo son generalmente.

- En cuanto a los nuevos instrumentos de cooperación, existe una tendencia a considerarlos como un fin en si mismos. En el caso del "Basket Funding", por ejemplo, hay que tener claro que si bien el mecanismo es un avance frente a otros modelos de financiamiento, tampoco soluciona por si mismo la eventual falta de orientación estratégica, de capacidades institucionales, de legitimidad o de impacto de las intervenciones. Por ello, este tipo de instrumentos requiere una evaluación más profunda de estas capacidades institucionales en la contraparte, para asegurarse que habrá una base razonable para el cumplimiento de los objetivos.

- Nuevos instrumentos, como el Basket Funding, generan un cambio en la relación donante-receptor y donante-donante, pero en el caso de la cooperación belga, no ha impulsado un cambio en los procedimientos e instrumentos de formulación, seguimiento y evaluación de sus intervenciones. Esto señala la necesidad de innovar en procedimientos para adaptarse a las nuevas realidades.

- El alineamiento y la armonización son dos procesos complementarios y no sustituibles: no es muy útil que la cooperación belga se alinee sola sobre normas bolivianas cuando existen esfuerzos similares por parte de otros donantes (Fondo de Estudios). Este debería ser parte de un ejercicio más grande con varios donantes involucrados.
- Es importante trabajar en áreas donde existan políticas públicas, para mantener la coherencia entre los proyectos seleccionados y la política boliviana, así como evitar las intervenciones aisladas que pueden tener un impacto limitado (Fondos de Contravalor)

- En materia de desarrollo, la confusión entre intereses públicos y privados puede conducir a decisiones de inversión desastrosas, so pretexto de "contribuir al desarrollo de Bolivia", donde los intereses privados salen ganando y los intereses públicos

[194] Comunidad Francófona, Región Walona, algunas provincias y comunas.
[195] Beneficios unilaterales significan que un solo 'socio' ("partenaire") se beneficia explícitamente de la cooperación gracias a la contribución financiera y técnica del otro. En el caso del proyecto entre la Cour des Comptes belga y la Contraloría boliviana, ambos socios se beneficiaron del proyecto, pues los belgas aprendieron nuevas funciones y nuevos procedimientos también.

pierden (Karachipampa). A una escala mucho menor, proyectos son y serán confrontados a pedidos de subsidios para inversiones productivas en beneficio de personas o grupos organizados. La cooperación debe tener una posición clara sobre estas cuestiones: si se admite o no subsidiar actividades productivas para las cuales existe y funciona un mercado; si un grupo o dirigentes municipales representan intereses privados o públicos cuando son propietarios o administran empresas productivas.

La calidad de las intervenciones

El capítulo 3 analizó la calidad de la cooperación bilateral directa en función de los principales criterios utilizados en la evaluación: (1) pertinencia, (2) coherencia, (3) desempeño de los procesos y procedimientos, (4) eficacia y durabilidad. Las principales conclusiones son las siguientes:

La pertinencia

La evaluación concluye que generalmente la pertinencia es buena. Recalca especialmente la flexibilidad en la ejecución de las prestaciones. Los principales puntos críticos son los siguientes:

- Como ya se recalcó en el capítulo 1, hasta la Comisión Mixta del 2000 incluida, Bélgica tomaba relativamente poco en cuenta las prioridades bolivianas y más bien imponía su propia agenda. Podemos hablar de dos procesos paralelos – la evolución del contexto boliviano de un lado y la historia de la cooperación belga del otro – que se cruzaban a veces (ayuda presupuestaria, fondos de contravalor, ayudas a la balanza de pagos, etc.), pero solo de vez en cuando. La preparación de la Comisión Mixta del 2005 indica cambios sustantivos que esperamos se concreticen próximamente.

- Las intervenciones de la cooperación belga son relativamente poco previsibles en tres sentidos: (1) por lo menos hasta el año 2000, no había correspondencia entre los montos indicativos del apoyo belga mencionados en las CM y los desembolsos reales; (2) la cooperación belga cumple con sus compromisos en términos de las intervenciones que serán financiadas, pero los tiempos que esto puede tomar son imprevisibles; (3) los compromisos alcanzados localmente entre las partes boliviana y belga pueden ser eventualmente desautorizados por la DGCD en Bruselas, lo que confiere un cierto grado de imprevisibilidad al sistema mismo de cogestión. En contraste, la cooperación es bastante previsible en la etapa de ejecución de las prestaciones, pues pocos otros actores además de la CTB intervienen en esta etapa.

La coherencia

No hay un patrón uniforme de coherencia en las intervenciones de la cooperación belga: algunas intervenciones son muy coherentes, buscando sistemáticamente sinergias con otros programas o instituciones, pero otras lo son muy poco, funcionando de manera bastante aislada. La coherencia parece depender más de iniciativas individuales que de una política institucional, aunque habría que señalar también que, siendo esta una responsabilidad principal del gobierno boliviano, a través de VIPFE, este no siempre ha favorecido la

búsqueda de esta coherencia y sinergias, acercando a los donantes que trabajan con objetivos similares o en áreas geográficas comunes.

Mención a parte merece la creación, en 2001, del Foro de Actores Belgas de la Cooperación (FABEB), que parece haber mejorado mucho las relaciones, tanto formales como informales, entre los diferentes actores belgas. Los incentivos creados para lograr esta coordinación – rol predominante de las ONGs belgas representadas en Bolivia en la selección de los MIPs, becas y apoyos directos a las ONGs locales – merecerían un análisis todavía más cuidadoso (véase capítulo 5.1).

El desempeño de los procesos y procedimientos

Los principales problemas asociados a los procesos y procedimientos son:

- Desde 1992 hay un aumento dramático de los plazos de preparación de las intervenciones, las que han pasado de menos de dos años a más de cinco en un poco más de una década. Se han detallado tanto las causas de este fenómeno como sus consecuencias, que son bastante negativas en cuanto a la eficiencia del proceso. Además, se sospecha que este incremento, asociado con un mayor rigor, un mayor formalismo y mayores controles, no desemboca necesariamente sobre una mejor sostenibilidad de las intervenciones[196].
- El proceso de preparación de las intervenciones sufre de múltiples indefiniciones, que desembocan fácilmente en demoras y riesgos de conflictos entre los principales actores belgas. Asimismo, existen contradicciones flagrantes entre los ciclos boliviano y belga de preparación de proyectos.
- El modelo de intervención todavía predominante en la cooperación belga es aquel descrito como “hands on”, en que la mayor parte de las decisiones y de las responsabilidades en el ciclo de proyecto recae en la fuente donante. En el caso de Bolivia, observamos además un alineamiento de las normas bolivianas sobre los procedimientos belgas del PRIMA, lo que debería cambiar rápidamente para respetar la letra y el espíritu de los acuerdos de Paris de febrero-marzo de 2005.
- La mayoría de las intervenciones evaluadas sufrieron o sufren de problemas de adecuación entre resultados esperados y tiempos previstos, lo que implica frecuentes prolongaciones de los proyectos, un descuido (no generalizado) por las cuestiones de sostenibilidad en el diseño y una falta (generalizada) de estrategias de salida. Así, parte de los problemas de durabilidad encuentran sus orígenes en cuestiones de diseño.

6.3.4 La eficacia y la durabilidad

Los dos sectores donde los resultados son los más visibles, y que son también sectores donde la cooperación tiene más de dos décadas de experiencia son de un lado el sector de salud pública y del otro la cooperación universitaria y científica que hemos analizado solamente bajo su forma reciente de apoyo a la UMSS (véase más abajo). La cooperación en salud ha contribuido grandemente a la formación y capacitación de recursos humanos, particularmente en el área de salud pública, gestión de servicios de salud, especialización en enfermedades tropicales y las capacidades para realizar investigación. Se ha formado en el país una masa crítica de este personal, lo que constituye una cantera para el futuro desarrollo del sector. La

[196] Esta evaluación no incluye las intervenciones identificadas y formuladas después del 2000, pero que no fueron ejecutadas antes del 2005.

cooperación belga acumuló también mucha experiencia en el campo del desarrollo rural, aún si todavía no parece poder mostrar éxitos significativos.

Sin duda, la falta de sostenibilidad es uno de los puntos más débiles de las intervenciones de la cooperación belga[197] en Bolivia. La primera causa de este problema es la escasa apropiación ("ownership") de las intervenciones por parte de los 'beneficiarios', individuos o instituciones. Es también evidente, que parte del problema proviene de la inestabilidad de muchas instituciones bolivianas, especialmente al nivel descentralizado (como el caso de los SEDES o, de manera general, de los municipios rurales). Sin embargo, la cooperación debe adaptarse a las instituciones locales y no al revés. De manera más precisa, las principales conclusiones sobre este punto son:

- El nivel de apropiación por los beneficiarios varía mucho de un proyecto al otro, pero, en general, es relativamente bajo. En función de las experiencias reseñadas, los siguientes elementos parecen tener un efecto **positivo** sobre el nivel de apropiación:
    a. intervención era indispensable (no solamente útil) y beneficiarios lucharon para conseguirla[198];
    b. medios humanos y materiales de la intervención proporcionales a los medios locales y adaptados a las capacidades y recursos de las instituciones locales;
    c. apropiación prevista desde el diseño del proyecto;
    d. Unidad de Ejecución se limita a su rol administrativo y no dirige el proyecto.
- En el caso de intervenciones bien insertadas en instituciones locales, la durabilidad de los proyectos vale lo que valen las instituciones contrapartes. Esta debilidad institucional de contrapartes afectó proyectos de salud por lo demás bien concebidos e implementados.
- La cuestión del fortalecimiento institucional es tal vez el problema principal de la cooperación internacional en Bolivia, y no solamente de la belga. Las principales lecciones de las intervenciones analizadas son las siguientes:
    a. Las condiciones de una apropiación (punto anterior), valen también para el reforzamiento institucional. En particular, la adecuación entre los medios de la intervención y los medios locales, así como la adaptación de la intervención a las instituciones locales, y un rol limitado de la Unidad de Ejecución, son condiciones indispensables del reforzamiento institucional.
    b. El reforzamiento institucional es normalmente un proceso de largo plazo que está a menudo fuera del alcance de intervenciones que duran cuatro o cinco años. El reforzamiento institucional significa una cooperación en la realización de actividades **de** las instituciones locales, y no **para** ellas. Estructuras paralelas de gestión por ejemplo, no están insertadas en las instituciones locales y no se sienten parte de ellas.
    c. Parece importante que una intervención de la cooperación pueda apoyar la institución local a conseguir medios o instrumentos **permanentes** y no medios temporales (como son sueldos, vehículos y computadoras), cuando la sostenibilidad de esos medios no está garantizada por recursos propios.

Las conclusiones de los capítulos 2 y 3 nos llevan a preguntarnos, mirando la cooperación bilateral directa como un proceso, si ¿se puede percibir una mejora en la ejecución de los proyectos en el tiempo, y especialmente entre 1992 y la actualidad? Aquí algunos elementos de respuesta:

[197] El análisis presentado aquí se limita a las intervenciones de la cooperación bilateral directa. Sin embargo, muchas de las observaciones podrían aplicarse tal cual a las cooperaciones indirectas también.
[198] El caso más claro es aquel del Defensor del Pueblo.

- En general, la muestra de proyectos es demasiado pequeña y demasiado dispersa para permitir una respuesta clara a esta pregunta. Además, cada proyecto constituye un ejemplo particular y las características de la cooperación belga hacen que sus éxitos o fracasos están más ligados a las personas que trabajaron en ellos, que a las políticas de cooperación aplicadas por Bélgica.
- Sin embargo, el equipo de evaluación percibió una mejora cualitativa en los proyectos de la cooperación directa ejecutados entre 1992 y 2004, que se debe a una cierta utilización de experiencia acumulada y a un mejoramiento, por parte de la CTB, de los instrumentos de gestión. En los proyectos de salud, por ejemplo, está claro que los últimos proyectos se construyeron sobre la experiencia acumulada por los proyectos anteriores.
- Del lado positivo, observamos un manejo administrativo/financiero mucho más serio que anteriormente, ligado a la intervención de la CTB a partir del año 2000. Sin embargo, el precio pagado es la acentuación del modelo "hands on".
- Del lado negativo, notamos también a partir del año 2000, una extensión importante de los plazos de preparación de los proyectos[199], con un consecuente aumento de costos y de ineficiencia. Parte de estos problemas (incremento de tiempo y de costo) se debe también a la intervención de la CTB[200], pues el número de actores belgas bilaterales, con la reforma, pasa de dos a cuatro. Sin embargo, otra parte del problema proviene de los demás actores y de las relaciones entre ellos, como los casos ya mencionados de discrepancias entre el despacho de los Agregados y la DGCD.
- Percibimos pocos progresos sobre el punto más débil de la cooperación belga: la escasa sostenibilidad de las acciones.

6.4 Los temas estratégicos

6.4.1 ¿Cómo está pensada la cooperación belga?

La concepción de la cooperación al desarrollo cambió en los últimos años a nivel internacional. Actualmente, se subraya que la cooperación internacional no puede sustituir un proceso local, sino, en el mejor de los casos, promoverlo y apoyarlo. La idea es adecuar la cooperación a la capacidad del sector público, boliviano en este caso, y no al revés. En la práctica, esto implica un mayor respeto de las instituciones y procesos locales, una inserción adecuada de la ayuda en estas instituciones y procesos, un esfuerzo de alineamiento alrededor de los procedimientos nacionales, una armonización de las estrategias y modalidades de funcionamiento de los donantes, así como una activa coordinación entre actores nacionales e internacionales de desarrollo. La cooperación belga participa de esta evolución y en los 12 años estudiados ha aplicado numerosas innovaciones y cambios o adaptaciones en sus estrategias e instrumentos. Sin embargo, hubo un desfase importante, en tiempo y contenido, entre las ideas y sus aplicaciones, de tal suerte que hoy en Bolivia, la cooperación belga no aparece dentro del grupo de donantes más 'avanzados'. Desde luego, hay una necesidad real de modernizar los modos de operar de la cooperación con Bolivia.

[199] Ver 3.3.2.2 sobre el alargamiento de los procesos de preparación a partir de 1995.
[200] Ver por ejemplo la formulación de las acciones complementarias de PROMIC.

6.4.2 La organización de la cooperación

- **La multiplicación de los actores** se manifiesta especialmente a nivel bilateral con el inicio de intervenciones de la Comunidad Francesa y de la Región Walona, pero también se evidencia en la cooperación con la UMSS[201]. Esto podría agravarse mucho más con una eventual "desfederalización" de la cooperación belga. Esta tendencia tiene al menos cuatro desventajas:
  (a) Con un presupuesto global constante, una multiplicación de actores significa una dispersión de la misma capacidad financiera y humana entre más actores, con el riesgo de no llegar al umbral mínimo de capacidad de información y análisis, que son cada vez más importantes en una cooperación moderna.
  (b) Significa dispersar los esfuerzos, aumentar los costos de transacción y reducir la transparencia (los mecanismos de la cooperación belga son, aún hoy, poco comprensibles para los bolivianos).
  (c) Más actores dificulta todavía más la coherencia de la cooperación belga que corre el riesgo de intervenir con una mayor diversidad de objetivos y procedimientos, en el preciso momento en que al nivel internacional se busca una mayor armonización y coordinación entre donantes.
  (d) Tener muchos actores pequeños incrementa el riesgo que algunos defiendan intereses belgo-belgas particulares mediante la cooperación[202].
  (e) Del lado boliviano, sería muy difícil seguir una cooperación belga todavía más pequeña y más fraccionada. El nivel de apropiación por parte del gobierno disminuiría todavía más, así como la comprensión de la cooperación belga y de sus mecanismos.

- **Los actores de la cooperación bilateral directa.** Las principales indefiniciones entre el Despacho de los Agregados y la CTB conciernen la interpretación de los roles respectivos y los contenidos exactos de la fase de identificación y de la fase de formulación. La evaluación recuerda algunos principios de la fase de preparación de las intervenciones, discute la cuestión de la ubicación, en el ciclo de proyecto, del momento de la decisión de la inversión, y propone contenidos para las identificaciones y formulaciones. Idealmente el VIPFE debería ser el único responsable de la coordinación de la totalidad del ciclo de proyecto. Del lado belga sería necesario pasar de cuatro actores bilaterales principales a dos, lo que es posible si la representación de la CTB en La Paz actuar en nombre de su institución y si el despacho de los Agregados puede hablar realmente en nombre de la DGCD, es decir si se revisara los actuales niveles de autonomía de ambas representaciones locales.

- **El centralismo.** La cuestión de la descentralización concierne esencialmente las relaciones entre la DGCD Bruselas y el despacho de los Agregados en La Paz, pues el problema es menos agudo en la CTB. La tendencia hacia la descentralización, es decir hacia la delegación de responsabilidades a nivel local es una tendencia general de la cooperación internacional hace ya algunos años, pues responde al principio de subsidiaridad. Esta tendencia se observa en casi todas las cooperaciones presentes en Bolivia. La cooperación belga participa de esta tendencia general, pero todavía lentamente y con un atraso considerable. Las ventajas de acercar a los actores en el terreno a la toma de decisiones consisten en:

[201] No tenemos evidencia de un aumento del número de ONGs belgas interviniendo en Bolivia.
[202] Por ejemplo, un programa de cooperación universitaria podría ser influenciado por el interés de un laboratorio de una universidad particular en Bélgica.

a) una mayor rapidez del proceso de decisión,
b) una mayor calidad de las decisiones,
c) la posibilidad de practicar una política de alineamiento y armonización que, por definición, se negocia y se define localmente,
d) una mayor correspondencia con los principios esenciales de la cooperación que promueven la iniciativa local, la apropiación, etc.

La evaluación revisa los problemas de reparto de responsabilidades entre el "despacho de los Agregados" en La Paz y la administración en Bruselas. Insiste también en la cuestión de la cultura de la desconfianza y del control y concluye en la obligación de descentralizar la preparación de las tomas de decisión, y cumplir con los acuerdos internacionales suscritos por Bélgica (por ejemplo declaración del Foro de Alto Nivel en Paris, marzo de 2005).

- **El modelo belga de Comisión Mixta.** No todos los donantes practican el sistema de Comisión Mixta. Los suecos, por ejemplo, tienen un modelo muy similar al modelo belga, pero sin compromisos financieros, mientras que los holandeses elaboran ahora planes para cuatro año, pero no pasan por acuerdos de gobierno a gobierno. El sistema belga de Comisión Mixta tiene las ventajas de permitir, idealmente, una revisión de la cooperación cada cierto tiempo y de ofrecer una mayor previsibilidad. También permite una expresión oficial de los puntos de vistas de ambos gobiernos, acuerdos y desacuerdos entre las partes. La desventaja radica en la relativa inflexibilidad del sistema[203]. La mayor parte de las demás cooperaciones bilaterales, así como las cooperaciones multilaterales ubican sus intervenciones dentro de una 'estrategia país' ("Country Strategy Paper") que, tal como la estrategia belga, se vuelve rápidamente obsoleta en un país inestable políticamente como Bolivia. Algunos, como la UE, utilizan sistemas de revisión de medio camino para permitir mayor flexibilidad.

6.4.3 La ejecución de la cooperación

- **La cogestión** tal como está actualmente practicada por la cooperación belga, es un sistema obsoleto por las siguientes razones:
  a) El sistema de Comité de Gestión es inmanejable a nivel del país, si se lo deber extender a más de 1000 proyectos financiados actualmente por la cooperación internacional en Bolivia.
  b) A nivel local, la cogestión es incompatible con la inserción de una intervención en una institución local, pues la inserción significa que las decisiones sean tomadas por la institución en función de sus reglas de funcionamiento y no de manera compartida con actores externos.
  c) A nivel local (municipal) la cogestión no promueve el fortalecimiento de las instituciones públicas contrapartes, pues estas nombran un director de proyecto que servirá 'su' proyecto y poco a la administración de la cual proviene pero que deja mientras dura el proyecto.
  d) El principio mismo de la cogestión está cada vez más cuestionado por la evolución reciente de la cooperación internacional, consistente en no compartir responsabilidades, sino más bien delinearlas claramente: la cooperación aporta

[203] Inflexibilidad muy relativa pues en cada Comisión Mixta algunos acuerdos tomados o principios enunciados no se aplican luego.

medios financieros y capacidad técnica (no administrativa) cuando es necesario y el sector público boliviano aporta el resto, incluyendo la responsabilidad exclusiva (no compartida) sobre las principales decisiones de preparación y ejecución de las intervenciones. Esta evolución se ve frenada por la falta de capacidad propositiva del sector público boliviano observada en la mayor parte del periodo de análisis.

- **Del modelo "hands on" al "hands off".** Los proyectos de desarrollo son y seguirán siendo un instrumento útil de cooperación, pero a condición de modernizarse, pasando de un modelo "hands on" a un modelo "hands off", es decir:
  a) Insertarse en las instituciones locales,
  b) Adecuarse a las capacidades humanas y financieras de las instituciones locales, es decir utilizar medios acordes con los recursos existentes,
  c) Inscribirse dentro de una estrategia pública pertinente, a nivel nacional o local,
  d) Dejando la responsabilidad de la ejecución de los recursos aportados a las contrapartes nacionales y concentrándose en el dialogo de políticas.

6.4.4 La construcción de la memoria institucional

La falta de memoria institucional impide que se desarrolle un proceso a partir del cual, se mejoran progresivamente las intervenciones en función de las lecciones aprendidas. Impide también que la cooperación belga pueda ejercer un rol más activo en la propuesta de políticas sectoriales donde cuenta con especialidad, como por ejemplo en el sector salud. Finalmente y más importante, impide que las experiencias puedan ser difundidas y utilizadas a mayor escala. En consecuencia se aprende poco del pasado y se difunden poco las experiencias exitosas propias en beneficio de otros proyectos y actores.
Tanto la representación de CTB como el despacho de los Agregados en La Paz están interesados en las lecciones aprendidas, por lo que los sistemas de evaluación de ambas instituciones deberían ser armonizados para hacer posible una verdadera capitalización de experiencias.

6.4.5 Las nuevas tendencias y sus consecuencias

La ventaja comparativa potencial de la cooperación belga es su posible credibilidad por no tener intereses políticos y comerciales evidentes. Podría ser "naturalmente" y potencialmente más apta que cooperaciones grandes, para dirigir procesos, realizar propuestas e innovar. Una cooperación relativamente pequeña podría, en teoría, ser más flexible y más rápida en su respuesta a nuevas necesidades, que cooperaciones más grandes.
Como existen umbrales mínimos (de eficiencia y eficacia) en la cooperación, una cooperación relativamente pequeña como la belga, debería realizar una mayor concentración sectorial, por un lado, para aprovechar plenamente las experiencias exitosas del pasado, y por otro, para llegar al umbral a partir del cual el dialogo político no solamente es posible, sino se convierte en realmente interesante, también desde el punto de vista boliviano.
Sin embargo para poder utilizar útilmente esta experiencia, se necesitarían dos condiciones:

- Una acumulación de experiencias tal como descrita en 4.4.
- Una relación institucional adecuada entre los niveles micro y macro, es decir entre la experiencia de terreno y el nivel de organización y decisión política.

Luego, las nuevas tendencias de la cooperación internacional y una concentración sectorial implicarían, a mediano plazo, un perfil algo distinto en el personal de la representación de la

CTB y en el ”despacho de los Agregados” en La Paz, hacia un mayor peritaje técnico en sectores de concentración por un lado, y, por el otro, hacia una capacidad de conducir procesos de alineamiento, armonización y coordinación, además del manejo de los instrumentos nuevos y tradicionales de cooperación.

6.5 La cooperación indirecta

6.5.1 La cooperación con las ONGs

La Cooperación Indirecta a través de ONG en Bolivia data aproximadamente desde hace 30 años. Las ONG que trabajan en Bolivia tienen naturalezas, objetivos y metodologías diversas que responden a sus principios filosóficos y posiciones ideológicas.

Durante el período de evaluación, se estima que las ONG belgas recibieron de la AGCD un promedio de 1.84 millones de euros (cerca de 3 millones de dólares) por año. No se tiene información respecto al volumen de los recursos propios o que provengan de otros donantes, destinados a Bolivia. Un dato ilustrativo al respecto puede ser que en el año 2002 los recursos de la DGCD representaban el 40% del monto total disponible para Bolivia en las ONGs flamencas.

Las ONG belgas más importantes que trabajan en Bolivia son: Bolivia Centrum, FOS y SOS FAIM que, entre 1998 y el año 2002 captaron el 50% del financiamiento de la DGCD. El sector donde se ha concentrado una proporción importante del apoyo de la DGCD es el sector agropecuario, seguido por educación y salud.

Las ONG belgas cooperan con una gran diversidad de contrapartes, estando presentes en todos los niveles de la sociedad civil: ONG locales, OECAs, organizaciones de base, movimientos de campesinos e indígenas, sindicatos, redes y federaciones, organizaciones de la Iglesia Católica, escuelas, centros de salud, gobiernos locales. Algunas contrapartes han sido creadas por ONG/ cooperantes belgas (caso CEPROMIN, CETHA Socamani); las otras son ONG u organizaciones sociales bolivianas que tienen varias fuentes de financiamiento (QHANA, CEMUR, COPNAG, CIPCA/APG). Las primeras mantienen un alto grado de dependencia de las ONG belgas.

Con relación a la DGCD

- En 1997 se reforma la modalidad de co-financiamiento y se ingresa a una modalidad de programas. Entre este año y el 2002, las ONG belgas presentaron su programa. Anteriormente solamente FOS había sido parte del programa piloto.

- El mecanismo de financiar programas a consorcios no ha sido efectivo y muy rápido los consorcios se han disuelto. A ellos les animaba, sobre todo, las oportunidades financieras del Estado belga.

Con respecto a las relaciones entre ONG belgas

- El relacionamiento entre ONG belgas se da fundamentalmente en un plano informal o en plataformas temáticas, geográficas o ideológicas. Son muy pocos los casos donde se han encontrado actividades conjuntas.

- Existen dos mecanismos de coordinación entre ONG belgas, el FABEB (Plataforma de Actores Belgas en Bolivia), en Bolivia, y la "Consulta América Latina", en Bélgica. Sin embargo, los dos tienen una orientación funcional frente a la cooperación bilateral directa, antes que ser mecanismos de coordinación de las intervenciones directas de las ONG.

- No existe una plataforma integrada por ONG belgas que tengan objetivos comunes relacionados con sus líneas de apoyo en Bolivia. En consecuencia, existe mucha duplicidad de esfuerzos debido a la manera aislada en que trabajan, duplicidad que se manifiesta en diagnósticos realizados, planificaciones, etc.

- En Bolivia las ONG belgas tienen la posibilidad de funcionar de manera bastante autónoma, de no inscribirse en ningún marco estratégico más amplio (salvo de manera formal en el acuerdo marco con el Gobierno de Bolivia) y de no rendir cuentas a otros (de hecho ni a la DGCD), fuera de sus propias sedes. Los programas y planes de acción generalmente no contienen la información necesaria para valorar realmente la calidad y resultados de las propuestas en el contexto del país

- Cada ONG hace su propio análisis de contexto y formula sus propias propuestas. La legitimidad de las propuestas no se puede defender desde las sedes en Bélgica. Por lo general, no conocen bien las propuestas ni el contexto en el cual se interviene.

Con respecto a las estrategias de intervención de las ONG belgas

- ***Análisis de contexto***. La mayor parte de las ONGs hacen un análisis de contexto en preparación de sus programas quinquenales. En muchos casos, este análisis es general (describiendo en grandes líneas la situación política, social y económica del país) y no incluye una identificación de otros actores (otras ONG, organismos del Estado, etc.) que trabajan en la misma zona o en los mismos sectores.

- ***Prioridades estratégicas***. El sistema de cofinanciamiento por programas ha llevado a un refinamiento y/o definición de las prioridades estratégicas de varias ONG. Sin embargo, algunas ONG han formulado sus "prioridades estratégicas" de manera tan amplia, que virtualmente tienen la posibilidad de seguir apoyando cualquier tipo de contraparte e intervención.

- ***Mecanismos de gestión de proyectos***. Todas las ONGs afirman que la formulación de los proyectos se hace en primer lugar por la contraparte local, no obstante, en la práctica, la ONG belga tiene un papel muy importante en la formulación de los proyectos. Varios de los proyectos no contemplan estrategias de sostenibilidad.

- ***El trabajo a través de representantes***. Cada vez más ONG trabajan con representantes en el terreno (para mejorar el diálogo con las contrapartes, apoyarles en aspectos administrativos, pero también para poder participar en programas de financiamiento directo como el MIP). La presencia de los representantes es altamente valorada por las contrapartes locales.

- ***El valor agregado de las ONG***. Las ONG mismas opinan que su valor agregado principal está en el Norte (sensibilización e incidencia política) y en establecer puentes

entre el Norte y el Sur. En el Sur, el valor agregado directo que pueden tener las ONG belgas, a parte del aporte financiero, es relativamente limitado: hoy día y en un país como Bolivia, el avance de ONG europeas en asuntos técnicos y metodológicos ha desaparecido en gran parte. Actividades de fortalecimiento y capacitación a organizaciones más débiles son asumidas cada vez más por ONG locales. Varias ONG belgas dan apoyos metodológicos a sus contrapartes, pero estos están generalmente ligados a los requerimientos del financiamiento externo y no son un factor principal de fortalecimiento interno de la organización contraparte.

- Existe ***un valor agregado importante*** (más allá de lo financiero), que sin embargo no se puede describir simplemente en términos de apoyos concretos, tangibles y medibles. Por la selección misma de sus contrapartes, por la decisión de apoyar ciertos tipos de actividades (por ejemplo, de fortalecimiento institucional), por el diálogo frecuente con estas contrapartes y por la organización de momentos de intercambio y reflexión (encuentros de contrapartes), las ONG belgas posibilitan, dinamizan e intervienen en ciertos procesos bien escogidos, y así, junto con otros actores, influyen y contribuyen activamente al proceso de creación y fortalecimiento de la sociedad civil en el país.

- ***Acceso a redes y a espacios de intercambio***. El valor agregado principal que esperan las organizaciones locales mismas de la cooperación internacional, es, aparte del financiero, que sus contrapartes "internacionales" les faciliten el acceso a redes y les abran espacios de intercambio con otros actores, nacionales e internacionales. Eso supone que la ONG belga cumpla un papel que es más facilitador, que protagonista o asesor técnico.

- ***La influencia del sistema de cofinanciamiento***. El efecto más positivo de la introducción del enfoque de programas ha sido que las ONG se han visto obligadas a reflexionar sobre su visión a largo plazo, sus enfoques y la coherencia de su trabajo. En casi todas las ONG, la reforma ha llevado a una mayor coherencia entre las intervenciones. Un efecto negativo deriva de la importancia dada a la demostración de resultados concretos y medibles cuantitativamente, lo que incentiva a las ONGs a pensar y actuar en términos de proyectos clásicos, en lugar de estimular un enfoque sobre procesos o programas. Un énfasis excesivo en resultados previsibles, en todas las circunstancias, limita las posibilidades de las ONG de experimentar y desarrollar formas de intervención innovadoras que, no obstante, son consideradas como un importante valor agregado potencial de su trabajo. Luego, hay demasiado rigidez en cuanto a los presupuestos (lo planificado debe cumplirse exactamente en el tiempo estipulado y con el presupuesto previsto, incluso cuando han habido retrasos en los desembolsos); no es posible transferir fondos al año siguiente; en general los requerimientos administrativos del sistema actual de cofinanciamiento no guardan proporción con el tamaño de los presupuestos; los planes de acción para el año siguiente deben ser preparados cuando apenas se han recibido los fondos para el año en curso, es decir que cada vez hay que planificar la continuación de actividades que todavía no se han realizado; los tiempos no responden a la realidad del terreno, pues muchas organizaciones tienen sus momentos de planificación a partir de septiembre.

Con respecto a la coordinación entre la cooperación directa e indirecta

- La tendencia observada en los últimos años es un mayor acercamiento entre la cooperación directa (bilateral y multilateral) y las ONG.

- En un caso, las ONG reclaman su derecho a ser escuchadas en la toma de decisiones políticas. En otros, son invitadas a participar en espacios de diálogo político debido a los resultados alcanzados.

- El principal espacio de concertación entre la cooperación belga directa y la indirecta es el FABEB (Foro de Actores Belgas en Bolivia – ya mencionado), establecido en 2002. Sus principales funciones son: informar y consultar a las ONG sobre las políticas de la cooperación directa, particularmente con respecto a la preparación de la nota estratégica de país y la preparación de la comisión mixta. También se busca complementariedad, coherencia y cooperación con las ONG en la realización de programas de la cooperación directa (MIPs, becas y financiamiento directo a las ONG del sur).

- Esta experiencia es evaluada como muy positiva por las ONG y sus propuestas a futuro están relacionadas con encontrar mecanismos de participación de todas las ONG, incluidas aquellas que no tienen representación.
- La crítica principal es que no existe ningún marco programático que defina los objetivos a largo plazo o las líneas estrategias a las cuales deben responder las intervenciones, llevando a un riesgo de dispersión de (los pocos) recursos disponibles. En su conceptualización actual, el sistema de financiamiento directo a las ONG está implementado como una simple extensión del financiamiento indirecto, pero directamente controlado por las ONG y la Embajada.

6.5.2 La cooperación con la UMSS: conclusiones y elementos de reflexión

- Las características de la UMSS (crecimiento, politización, inestabilidad, sistema de administración de los fondos externos, sistema de promoción interna, sistema de remuneración, etc.) hacen que en la universidad no existan incentivos serios y duraderos para mejorar la calidad académica, es decir la calidad de la enseñanza y de la investigación.

- Sin producción científica no habrá sostenibilidad. Donde hubo producción científica sí se abrió paso a la conexión con el Estado y eso generó la posibilidad de avanzar a la sostenibilidad.

- La eficacia de los proyectos y la sostenibilidad de sus resultados, dependen en buena parte de personas dinamizadoras, tanto en el lado belga como en el boliviano.

- Los contactos interpersonales son importantes para formar una base sólida para los proyectos de cooperación interinstitucional. Sin embargo, las relaciones interpersonales deben devenir en la creación de lazos interinstitucionales, para que no haya dependencia de personas y, sobre todo, para que los beneficios sean institucionales.

- Para una mayor inserción de los coordinadores belgas debería existir un beneficio a ambos lados, que si no es académico, debería ser financiero[204]. El beneficio está claro en el lado boliviano, en el belga no siempre. Es en este campo donde se precisa avanzar generando interés académico.

- Los programas de fortalecimiento institucional tienen que fortalecer las estructuras ya existentes, porque ahí su rendimiento es mayor, y no así cuando se impulsa instituciones nuevas.

- Se necesita un fortalecimiento interno, de cada uno de los proyectos, para poder coordinar efectivamente con otros centros.

- Se ha demostrado que es efectiva la estrategia de fortalecer simultáneamente un centro o laboratorio y su equipo.

- Una parte importante de la sostenibilidad depende de la estabilidad personal, lo cual depende de la política universitaria.
- Se puede lograr sostenibilidad de algunos proyectos buscando relación con el funcionamiento de algunos programas gubernamentales.

- A tomar en cuenta desde el inicio de los proyectos para la sostenibilidad de sus resultados:
  - Evitar inversiones que no pueden ser sostenidas
  - Evitar pagar sueldos
  - Evitar pagar costos de operación
  - Preparar a la gente para la formulación de proyectos
  - Entrenar en habilidades de producción científica
  - Elaborar estrategias concretas de sostenibilidad

- Los fondos concursables conducen a que los centros suban su nivel académico científico, motivan a desarrollar destrezas para conseguir proyectos y financiamiento. Además, proporcionan la posibilidad de generar “ownership”. Se ha demostrado que los fondos concursables premian la excelencia, la eficacia y la eficiencia.

- Los centros necesitan todavía un manejo independiente de sus ingresos (FUSS estilo nuevo). La intervención de la administración universitaria (facultativa) no siempre es ágil ni eficiente (a veces hay que pagar el 10% a la Facultad).

- Los cooperantes y expertos extranjeros no deberían invertir mucho de su tiempo en tareas administrativas o de gestión, porque eso no es eficiente, ni sostenible. Se debe seguir más bien un camino de formar esas destrezas en personal local.

[204] La cooperación universitaria de los Países Bajos (MHO), por ejemplo, utiliza incentivos financieros en favor de los profesores holandeses que trabajan en programas de cooperación con universidades del Sur.

CAPITULO VII: RECOMENDACIONES

La evaluación adoptó **un enfoque estratégico** de manera premeditada que, por esa razón, puede pasar un tanto por encima muchos detalles de reglas y procedimientos de la cooperación belga. Por ello, las recomendaciones siguen el mismo enfoque y se ubican a un nivel relativamente global.

En los capítulos 2 a 6 del Informe Final, así como en cada uno de los 26 informes internos específicos de intervenciones analizadas, existen muchas sugerencias operativas que no serán retomadas en este capítulo final. En lo que sigue, tratamos de seguir **un proceso deductivo**, es decir, vamos de lo global a lo específico.

Las recomendaciones a continuación están **basadas en observaciones empíricas**, es decir, sobre la realidad tal como la vimos funcionar y no tal como debería funcionar, según las reglas establecidas por la cooperación. Algunas recomendaciones pueden ser ejecutadas de inmediato si existiera una decisión de los actores directos de hacerlo; otras requieren de cambios reglamentarios o legislativos y necesitan por lo tanto de **una voluntad política** para ser aplicados. No nos limitamos estrictamente a sugerencias de muy corto plazo (aplicables de inmediato), pero en todos los casos (recomendaciones de corto, mediano o largo plazo), consideramos que deben servir de **insumos para un proceso de reflexión interna de los actores involucrados**, condición indispensable a la apropiación ("ownership") de los resultados de la evaluación. **El mejoramiento de la cooperación belga vendrá de esta reflexión y estas recomendaciones están destinadas a alimentarla, no en sustituirla. Por lo tanto se trata de elementos de reflexión y no de recetas**.

Estas recomendaciones se dividen en cinco grandes bloques: (i) aquellas para el nivel político belga (el Ministro de Cooperación y la "Célula Estratégica"), (ii) las que incumben al conjunto de los otros actores de la cooperación belga, (iii) las dirigidas a los actores bilaterales solamente, (iv) las orientadas a la cooperación universitaria, y (v) las que involucran a las ONG.

1. Para el nivel político belga

1.1. *Una mayor concertación entre los actores belgas*. Como lo muestra el capítulo 1, las discontinuidades en el tiempo de la cooperación belga, así como la falta de coordinación entre los niveles políticos[205] de un lado y administrativo del otro, han provocado costos altos en términos de eficiencia. El mejoramiento de la cooperación requiere de una coordinación mucho más estrecha entre los principales actores de la cooperación: Célula Estratégica (Ministro o Secretario de Estado), DGCD, CTB.

1.2. *Mejoramiento de las relaciones entre DGCD y CTB*. El funcionamiento de la reforma de la cooperación belga en Bolivia ilustra varios problemas ligados a ésta reforma y que tienen que ver con las relaciones entre la CTB y la DGCD, aún si las personas de ambas instituciones que aplicaron y aplican esta reforma en el terreno, demostraron un alto grado de madurez y trataron casi siempre de minimizar los conflictos entre ellos:

[205] La cooperación al desarrollo es, en Bélgica, un sector que ofrece mucho más libertad política que otros. Por lo tanto, las políticas o estrategias de cooperación pueden cambiar radicalmente de un ministro al otro, tal como vimos en el caso de la cooperación con Bolivia.

- indefiniciones en los contenidos e importancia precisa de los informes de identificación y formulación, que provocan a su vez incertidumbres sobre las competencias respectivas de la representación de la CTB de un lado y del "despacho de los Agregados" en La Paz, del otro;
- indefinición sobre los precios de los servicios de la CTB que, en cada caso, deben ser negociados con el "despacho de los Agregados" y luego con la CTB Bruselas y a veces con D1 (DGCD);
- incentivos para la representación de la CTB en La Paz en maximizar la seguridad de las prestaciones y la facturación institucional, en detrimento de la sostenibilidad;
- el marco institucional específico creado por la reforma (capítulo 1), más la cultura de desconfianza y control en la DGCD (capítulo 4), más las indefiniciones sobre algunos temas que afectan, tanto la DGCD como la CTB a nivel de las sedes (responsabilidades en los nuevos instrumentos, en las evaluaciones, en la reflexión estratégica...), contribuyen en conjunto a crear incentivos hacia una competencia entre ambas instituciones, en lugar de una coordinación

Si bien algunos de estos problemas pueden ser y serán resueltos (mecanismos de precios de las prestaciones, por ejemplo), otros son estructurales (tendencia hacia la competencia e injerencia). En la medida en la cual los problemas son estructurales y si no se quiere tocar esas estructuras, los conflictos serán inevitables. Desde luego, sus resoluciones requieren de un sistema de arbitraje permanente entre ambas instituciones, cuya forma, responsabilidad y procedimiento deben ser decididos a nivel político.

1.3. *Reducción del número de actores*. La multiplicación de los actores a nivel de la cooperación bilateral tiene efectos negativos (capítulo 6 punto 6.4.2)[206] que serán agravados en caso de una "desfederalización" de la cooperación, es decir en caso de entregar algunas materias de cooperación actualmente tratadas a nivel federal, a las comunidades o regiones en Bélgica. Esta evolución en Bélgica es más preocupante cuando notamos que va en el sentido contrario del progreso de la cooperación a nivel internacional, basado en la armonización, el alineamiento y la coordinación. Con el nivel actual de diversidad de actores y complejidad de la cooperación belga, existe ya una seria necesidad de armonización entre los diferentes actores belgas, así como de reducir el número de actores, no de aumentarlo. Este problema depende fundamentalmente del nivel político que logró controlar, en el pasado, el proceso de multiplicación de las ONG acreditadas para recibir financiamiento público. Se recomienda hacer lo posible para reducir el número de actores de la cooperación belga en Bolivia, o, al menos, para no aumentarlo.

[206]Los principales efectos negativos son: dispersión de la capacidad financiera y humana de la cooperación y pérdida de transparencia; dificultad de llegar a una coherencia mínima; pérdida de credibilidad frente a la contraparte boliviana; riesgos de someter la cooperación a intereses particulares en Bélgica.

2. Para todos los Actores de la Cooperación Belga en Bolivia

2.1. *Desarrollo de una cultura de reflexión y evaluación*. A nivel de todos los actores, tanto gubernamentales como no gubernamentales, se nota un incremento de la importancia dada a la reflexión y a la evaluación. Esta tendencia se tradujo, por ejemplo, en la creación del servicio de evaluación interna, en la DGCD, por el servicio de "gestión de la calidad" en la CTB. Sin embargo, queda mucho por hacer para desarrollar una cultura más enfocada sobre aspectos estratégicos y programáticos y menos sobre aspectos formalistas y de procedimientos. Se recomienda reforzar, los diferentes servicios de evaluación (incluyendo S0.4), así como la coordinación entre ellos, condición indispensable también para cumplir con la recomendación 3.8. más adelante.

2.2. *Alcanzar un umbral mínimo de credibilidad*. Bélgica es un país relativamente pequeño cuya cooperación al desarrollo enfrenta fuertes restricciones. Cooperar con un país como Bolivia tiene sentido si esta cooperación dispone de los medios financieros y humanos necesarios, es decir, si reúne las condiciones (especialización, continuidad, tamaño) para asegurar un buen nivel de peritaje y de conocimiento del país, y concretar un diálogo político adecuado con las autoridades y contrapartes bolivianas. Estas condiciones o umbral mínimo, no se definen solamente en términos financieros, sino sobre todo en términos de credibilidad, lo que depende más principalmente del factor humano (cantidad y calidad). Por otra parte, cuanto más pequeña (en términos financieros) sea la cooperación con Bolivia, más necesaria deberá ser su concentración sectorial para llegar al nivel adecuado de peritaje, información y capacidad de dialogo.

2.3. *La falta de sostenibilidad*. El principal problema identificado por la evaluación en casi todas las formas de cooperación belga en Bolivia, ha sido su falta de sostenibilidad. Esta cuestión debería ser enfrentada de manera más seria por todos los actores de la cooperación, y especialmente por las contrapartes bolivianas. Esto implica, asignar una atención especial a la sostenibilidad en el diseño de las intervenciones y en su ejecución inicial, dando además un seguimiento riguroso a las intervenciones, especialmente en un contexto relativamente inestable como el boliviano. Las causas principales de la escasa sostenibilidad radican, en primer lugar, en la falta de apropiación ("ownership") de las intervenciones, y, en segundo lugar, en la debilidad o inestabilidad de muchas instituciones contrapartes de la cooperación.

2.4. *Necesidad de una mayor apropiación*. La cuestión de la apropiación debe tratarse en diferentes niveles: a nivel del gobierno boliviano (VIPFE) para la cooperación bilateral directa; a nivel de las instituciones locales para todas las formas de cooperación, y a nivel de los beneficiarios directos. Este tema será discutido más abajo (en 3.5, 3.6, 3.7) para el caso de la cooperación bilateral (de gobierno a gobierno).

2.5. *Reforzamiento institucional*. La debilidad e inestabilidad de muchas instituciones de contraparte, impone también restricciones y estrategias particulares, como una cuidadosa adaptación de las intervenciones a las capacidades locales, sobre todo cuanto más pobre sea el medio donde se desarrolla la intervención. Así, muchas intervenciones prevén un objetivo de "fortalecimiento institucional" que a menudo es poco eficaz por el desconocimiento de las características, causas y posibles soluciones

de la fragilidad institucional en Bolivia. En otras palabras, los diagnósticos institucionales son a menudo insuficientes y en algún caso, hasta inexistentes, y las soluciones ofrecidas son entonces inadecuadas. Sería por lo tanto necesario, saber qué es posible y recomendable desarrollar para consolidar las instituciones locales con las que se trabaje. Existen en Bolivia estudios y experiencias acumuladas sobre este tema, en particular sobre la relación entre la transparencia y la capacidad de rendir cuentas ("accountability") de un lado, y la fortaleza institucional por el otro. También existen importantes experiencias internacionales al respecto, que pueden y deberían ser tomadas en cuenta, por ejemplo a nivel de municipios y gobiernos regionales.

2.6. *Sinergias*. La búsqueda de sinergias es indispensable en todas las intervenciones de la cooperación belga y, últimamente, se está realizando de manera más sistemática a nivel de actores belgas. Sin embargo, ésta no debería limitarse únicamente a este nivel. La nacionalidad o la fuente de financiamiento común son menos relevantes en desarrollo, que la especialidad o la experiencia nacional o internacional para la sinergia entre actores.

2.7. *Los criterios de apreciación*. En reacción a los problemas de los años 90, la cooperación belga en su conjunto ha puesto mucho énfasis en los controles financieros y administrativos, lo que a su vez ha provocado un cierto descuido de los aspectos de contenido de las intervenciones, y especialmente de los criterios de sostenibilidad y de impacto. Existe un sesgo hacia cuestiones formalistas y de procedimientos en detrimento del análisis y del interés por las políticas de desarrollo en los países de cooperación (capítulo 1, sección 1.1.2.5). Esta constatación conduce a dos recomendaciones:

a) Pasar de un sistema de gestión por instrumento o por insumos (ex ante), a un sistema de gestión por resultados (ex post)[207], que es también un sistema basado en la responsabilización de la contraparte y la evaluación periódica. Algunos principios de este tipo de gestión recomendado ya se están aplicando (por ejemplo, "no prolongar un proyecto sin evaluación previa").
b) Tomar en cuenta sistemáticamente los criterios de sostenibilidad y de impacto, para apreciar el desempeño de las intervenciones y que estas apreciaciones no se basen solo en criterios ligados a los desembolsos realizados y al grado de ejecución física alcanzado[208].

2.8. *El rol de los cooperantes*. Los cooperantes belgas (incluyendo los asistentes técnicos de la CTB) han cumplido y cumplen un papel importante tanto en el campo técnico como cultural. En varias oportunidades, el equipo de evaluación apreció que, en la explicación del éxito de intervenciones financiadas por la cooperación belga, la calidad de su trabajo había sido más importante que la calidad del diseño del proyecto. Sin embargo, se observa ahora que, a pesar de una gran diversidad de roles, casi todos terminan cumpliendo funciones administrativas para las cuales no fueron necesariamente formados[209], por lo que – en términos relativos – no son eficientes. La explicación para el desempeño de esta función proviene, en parte, de la complejidad relativa de los procedimientos del financiamiento belga, razón por la cual un cambio en la misma lógica de control sería urgente (véase 3.5). Se recomienda liberar a los

[207] La "reforma de la reforma" en el sector ONG propone la aplicación de algunos principios de la gestión por resultados.
[208] Esta recomendación se aplica también a la manera en que la DGCD aprecia el desempeño de la CTB.
[209] No nos referimos aquí a los representantes locales de las ONG belgas, ni de otras formas de cooperación, que, por razones evidentes ligadas a sus funciones, no son asimilables a los demás cooperantes.

cooperantes de funciones administrativas para que se dediquen más a su función principal: la asistencia técnica. Asimismo, reconociendo la necesidad de capacidades técnicas diferenciadas en las diferentes fases de las intervenciones en ejecución, se recomienda no atar a un solo cooperante (en general, con un solo perfil técnico) toda la asistencia técnica recibida por un proyecto.

3. Para la Cooperación Bilateral Directa

3.1. *Búsqueda de coherencia*. Desde la aplicación de la reforma de la cooperación belga en Bolivia, se nota un esfuerzo sistemático de esta cooperación para participar en los debates y discusiones nacionales, para tomar más en cuenta las instituciones y normas bolivianas, para conocer más y coordinar con otros donantes y entre los actores de la cooperación belga. De igual manera, la preparación del Programa Indicativo de Cooperación (PIC) refleja una preocupación por tomar más en cuenta la evolución en Bolivia y aquella de la cooperación internacional. Pensamos que estos esfuerzos son muy positivos y que deben continuar y ampliarse en el futuro. Aunque haya un progreso al respeto, es necesario mejorar todavía más la calidad del diálogo político entre los actores belgas en La Paz y la parte boliviana, y asegurarse que la percepción positiva de esta relación sea compartida por todos, a partir de resultados concretos. Notamos también que el éxito de este proceso, depende en parte del grado de autonomía que logren los representantes locales de la cooperación bilateral (Agregado y Representante Residente), lo que a su vez dependerá del nivel y ritmo de descentralización que se acuerde en la DGCD, tal como será explicado más abajo (ver 3.2), y del peso relativo de la cooperación belga, es decir del número de actores (ver 1.3) y de la concentración sectorial (ver 2.2 y 3.4).

.

3.2. *Necesidad de descentralización*. El proceso de descentralización es inevitable a largo plazo y en algún momento se impondrá a los actores belgas, como ya se impuso a otros donantes, por razones de eficiencia y para cumplir con las obligaciones internacionales suscritas por Bélgica. Por lo tanto, la cuestión no es si estar ‘a favor’ o ‘en contra’ de ella, sino más bien cómo diseñar instrumentos adaptados a la complejidad de la realidad belga y que sean útiles y oportunos para los actores en el terreno. La evolución lenta de la cooperación belga hacia una mayor descentralización merecería ser acelerada para que las representaciones locales de la cooperación (Agregado y Representante Residente) representen efectivamente sus instituciones, pasando así de los actuales cuatro actores de la cooperación belga directa a solo dos. Si bien la decisión de descentralizar, la manera de hacerlo y su ritmo corresponden a una decisión política que, además, ha de tomar muy en cuenta restricciones externas como la ley de finanzas del sector público belga, corresponde a la administración preparar este tipo de decisión con propuestas realistas. Por otra parte, existen medidas que podrían ser aplicadas en el corto plazo, sin cambiar las normas actuales. En esta línea, pero sin perder de vista la necesidad de reformas más fundamentales, se recomienda:

3.2.1. Analizar experiencias similares (cooperación sueca, por ejemplo); determinar cuales son los principales cuellos de botella en Bélgica y cómo superarlos; proponer una estrategia con metas y plazos alcanzables para la cooperación en materia de descentralización.

3.2.2. Dar un mandato claro al Agregado en La Paz, para que pueda discutir y negociar con sus colegas y el gobierno boliviano, medidas concretas de alineamiento, armonización y coordinación a nombre de la cooperación belga.

3.2.3. Tomar medidas para desarrollar una cultura interna de confianza en la administración en vez de desconfianza y de cooperación en vez de competencia. Esto podría ser un proceso complejo y de mediano plazo que requiera acudir a empresas y técnicas especializadas.

3.2.4. Utilizar más intensivamente el peritaje de los expertos temáticos y sectoriales en los procesos de identificación para que los Comités de Lectura sean inútiles. Estos comités deberían suprimirse para no imponer un sistema de sanción al final de un proceso supuestamente liderado por la contraparte boliviana y crear así más frustraciones por la desautorización de procesos locales.

3.2.5. Dejar claramente establecido que la preparación de las decisiones concernientes a la cooperación con Bolivia debe ser lideradas por el "despacho de los Agregados", e integrar los especialistas geográficos de la DGCD a esta preparación, a fin que representen realmente los actores locales (cooperación belga y VIPFE) en las negociaciones con la administración en Bruselas[210]. Esto implica, por parte de estos especialistas, al menos dos visitas al año y un conocimiento más profundo y actualizado de la realidad local.

3.3. *Hacia un enfoque programático*. Los esfuerzos actuales del "despacho de los Agregados" de desarrollar enfoques más programáticos deben ser continuados. En particular la acción común con otros donantes (basket funding y SWAps) ha de ser ampliada allá donde es posible. Dada la situación presente de mucha incertidumbre social, política y económica en Bolivia, no parece recomendable diseñar actualmente estrategias de más largo plazo de ayuda presupuestaria, pero la opinión del "despacho de los Agregados" sobre la participación de Bélgica en el PMAP debería ser respetada. Finalmente, la CTB debería tomar los primeros pasos hacia un enfoque "hands off" en la ejecución de los proyectos (véase 3.7). Recalcamos que esta evolución ha de ser necesariamente acompañada por una reflexión sobre el rol de la CTB y también por otra, sobre la capacidad del "despacho de los Agregados" para manejar simultáneamente varios nuevos instrumentos de cooperación para los cuales, en principio, no está muy preparado.

3.4. *Concentración sectorial*. Es necesario concentrar las intervenciones de la cooperación bilateral belga en Bolivia en no más de 2 a 3 sectores (véase 2.1.): ciertamente salud y uno o dos más elegido(s) en función de un dialogo con el VIPFE y con las demás cooperaciones, así como en el peritaje belga que se haya desarrollado mejor en Bolivia.

La apropiación: 3.5, 3.6, 3.7 y 3.8.

3.5. *El nivel de gobierno*. Tal como resaltamos en 2.4, la cuestión de la apropiación debe tratarse en diferentes niveles. Al nivel del gobierno boliviano (VIPFE), la responsabilidad de la totalidad del ciclo del proyecto debería ser transferida a la parte boliviana[211], lo que implicaría el abandono progresivo del modelo de cogestión y una adaptación paralela del rol de la CTB en la cooperación belga[212]. Dada la inestabilidad política y social de Bolivia, así como la debilidad institucional, esta no

[210] La cooperación sueca practica este tipo de política con un cierto éxito.
[211] Tal como lo han hecho, completamente, la cooperación holandesa o el Banco Mundial, y parcialmente la UE, la KfW o la cooperación sueca.
[212] Lo que no implica que la CTB no ejecute más proyectos, sino que no asuma el liderazgo en la formulación y en la ejecución. A su vez, se necesitaría un refuerzo de su rol de control, seguimiento y evaluación

es tarea fácil. Sin embargo, un "nuevo" modelo de intervención debería negociarse cuidadosamente con el VIPFE para partir de bases realistas y que garanticen una mayor apropiación ("ownership") de parte del país.

3.6. *El nivel local (proyecto).* A nivel del terreno, es decir de los proyectos y participantes en los actuales comités de gestión, se debería avanzar hacia la aplicación de un modelo "hands-off" que consistiría en lo siguiente:

3.6.1. Contratar ATs internacionales solamente en casos de necesidad clara y no para administrar proyectos.

3.6.2. Buscar una inserción adecuada en las instituciones locales en vez de crear estructuras paralelas de gestión.

3.6.3. Redimensionar las intervenciones en función de las capacidades y potenciales de las instituciones locales y no al revés (por ejemplo su presupuesto).

3.6.4. Adecuar los medios de la ejecución (la visibilidad) a los recursos locales, lo que es especialmente importante en regiones pobres.

Este modelo debería aplicarse en un sistema de gestión por resultados, lo que, evidentemente, implica un sistema estricto de seguimiento/evaluación.

3.7. *Al nivel de los beneficiarios directos.* La apropiación depende de la participación de los beneficiarios en las decisiones o del sentimiento que tienen de ser representados en las decisiones. En este nivel, es importante poder trabajar con grupos relativamente independientes de los vaivenes de las políticas municipales o sectoriales, pero que participen directamente en las decisiones que les conciernen: sindicatos, grupos de mujeres, o de productores, etc.

3.8. *La necesidad de reconstruir la memoria de la cooperación*. La larga, diversa y rica experiencia acumulada por la cooperación belga en Bolivia debería ser sistematizada y utilizada (reconstruir y recuperar la memoria) para los siguientes objetivos:

a. <u>Para la Embajada</u>: definir sectores, tipos de intervención, profundizar el dialogo político con el gobierno boliviano, ofrecer un peritaje técnico útil para Bolivia

b. <u>Para la CTB La Paz</u>: construir también sobre la experiencia del pasado: cómo intervenir, qué ha funcionado y qué no ha funcionado bien.

¿Cómo hacerlo? Mediante una acción conjunta de los servicios de seguimiento y evaluación de la DGCD y de la CTB, que implicaría el desarrollo de instrumentos comunes de seguimiento y evaluación, así como la participación del gobierno de Bolivia en el análisis de la información. La acción conjunta entre ambas instituciones es indispensable a nivel de la reflexión y de las propuestas de cambio.

En el corto plazo, se recomienda recuperar lo que aún se requiere de la memoria de los proyectos de salud, lo que puede hacerse rápidamente después de las evaluaciones de 1999, 2001 y 2005: ¿cuales fueron exactamente los métodos aplicados en los proyectos, con qué resultados, errores y aciertos? ¿Cuales han sido las principales lecciones? En segundo lugar, se recomienda hacer lo mismo en el campo del desarrollo rural cuando terminen los proyectos actuales (véase 3.3). Hasta ahora el valor agregado de la experiencia belga en este último sector no parece muy convincente.

3.9. *Reforzar el nivel meso*. A futuro, será necesario reforzar la capacidad técnica de los equipos en la Embajada y en la representación de la CTB en La Paz, en función de las nuevas necesidades sectoriales de la cooperación y en función de la aplicación de

nuevos instrumentos. Una de las condiciones de replicabilidad de varios proyectos exitosos a nivel micro (en salud, por ejemplo), está en la existencia o generación de puentes entre los niveles micro (la intervención) y macro (la política pública). Estos puentes a menudo consisten en contar con especialistas en puntos claves de la preparación de decisiones de las políticas sectoriales[213]. La ausencia actual de estos especialistas, explica en parte los escasos impactos macro de los proyectos de salud y esto debería suplirse en el futuro.

3.10. *Establecer mecanismos de arbitraje interno*. En el pasado la cooperación con Bolivia ha sufrido, al menos dos veces, de conflictos/discrepancias internos que se han prolongado inútilmente, afectando el comportamiento global de la cooperación belga. Sería necesario introducir mecanismos de arbitraje y conciliación al interior de la DGCD para evitar estas situaciones que pueden afectar sus resultados.

3.11. *Mejorar el valor agregado de la CTB*. El valor agregado de la CTB debería incrementarse en tres niveles:

- Sede en Bruselas: (i) integrar más sus expertos a los procesos de formulación y evaluación de intervenciones; (ii) compartir con la representación en La Paz las reflexiones actuales sobre sus nuevos roles en el proceso de modernización de la cooperación.
- Representación en La Paz: reforzar el equipo con uno o dos expertos sectoriales (a mediano plazo), en función de un desarrollo sectorial y programático de la cooperación belgo-boliviana (véase 3.10).
- Los proyectos en el terreno: Los Asistentes Técnicos (AT) deberían ofrecer asistencia técnica en su campo y no asistencia administrativa. Se debería examinar la posibilidad de crear un "pool de asistencia técnica" del que pueda beneficiarse la intervención cuando fuera necesario y de acuerdo a una planificación y no necesariamente un mismo AT a lo largo de toda la intervención.

4. Para la Cooperación Universitaria/APEFE

4.1. *Mejorar su coherencia interna*. La cooperación universitaria belga debe mejorar su nivel de coherencia interna: buscar coordinaciones y sinergias entre el VLIR y el CIUF especialmente cuando financian intervenciones en una misma universidad en Bolivia. De lo contrario, la DGCD podría imponer esta coherencia.

4.2. *Definir las condiciones de la cooperación universitaria*. Sería importante definir claramente y de manera oportuna las condiciones necesarias para una cooperación 'institucional' exitosa con universidades bolivianas. Las principales condiciones tienen que ver con la estabilidad institucional y de las personas, los sistemas de toma de decisiones, los incentivos para mejorar la enseñanza y la investigación, los sistemas de manejo financiero y administrativo, etc. Luego, estas condiciones deberían ser contrastadas con un análisis institucional serio y profundo de la contraparte, antes de iniciar (o seguir) la cooperación con una universidad.

4.3. *Reorientar la cooperación con la UMSS*. Las restricciones actuales a una cooperación institucional con la UMSS son tan importantes que no parecería recomendable seguir apoyando a esta universidad de la misma forma que en el pasado. Se recomienda: (i)

[213] La cooperación belga se preocupó de establecer esos "puentes" en el sector salud antes de 1995.

concentrar el apoyo en las áreas o en las unidades donde una cooperación sostenible es posible (si las hay), es decir donde existen incentivos para mejorar el nivel académico y la investigación; (ii) concentrarse en fondos concursables.

4.4. *Incluir el tema de gestión universitaria*. Una cooperación universitaria institucional debería abarcar los temas donde las universidades bolivianas son casi todas deficitarias: sistemas de gestión universitaria, diseño de sistemas de carreras y promociones académicas, sistemas de selección de profesores y estudiantes, etc.

5. Para la Cooperación ONG

5.1. Para las ONG belgas

5.1.1. A veces las ONG son pequeñas islas con tendencias hacia bastante autonomía y escasa relación con otros actores institucionales. Sería necesario que busquen insertarse en un conjunto mayor (red ONGs, Estado) para aprender de otras experiencias y lograr efecto multiplicador cuando desarrollan acciones exitosas.

5.1.2. Las ONG belgas en Bolivia deberían tomar más en serio la sistematización de experiencias exitosas, su difusión y aprendizaje, y separar recursos para estos fines, aún si no reciben financiamiento público para hacerlo.

5.1.3. Sería necesario buscar economías de escala mediante una mayor coordinación con otros: compartiendo información, locales, análisis de la realidad local, etc. Así ONG pequeñas podrían también acceder a informaciones, experiencias y análisis que, de otra manera, estarían probablemente fuera de su alcance.

5.1.4. La concretización de las estrategias de las ONG belgas debería dejar suficiente espacio para adaptar el marco global de las ONG a las características y necesidades específicas del contexto local. Ser coherente con los procesos locales en curso, y con intervenciones de otros actores (que intervienen) en la misma zona y/o sector, debería ser una preocupación tan importante como ser coherente con los lineamientos de una ONG belga.

5.1.5. A nivel de acciones financiadas por ONG belgas en Bolivia, existen a veces problemas de información transparente (la ONG local ignora el presupuesto financiado por la DGCD), así como de alineamiento sobre normas bolivianas. Si bien estos problemas distan de ser generales o aún significativos en la pequeña muestra analizada, sería necesario cuidar especialmente estos dos aspectos.

5.2. Para la DGCD

5.2.1. Los Agregados deberían ser consultados sobre los programas presentados por las ONG belgas en Bolivia por su conocimiento del contexto.

5.2.2. Se debería exigir de las ONG belgas una reflexión más profunda sobre su especialidad, no solamente en línea con sus propias prioridades estratégicas (muchas veces demasiado generales y formuladas en Bélgica), sino también basada en un análisis de la realidad local, inclusive un análisis de los actores (estado, sociedad civil y cooperación internacional) que ya intervienen en esta

realidad en los mismos sectores/regiones que ellas proponen hacerlo (esta recomendación se dirige a las ONG también).

5.2.3. La DGCD prevé basar un sistema de seguimiento de ONG sobre evaluaciones ex post (sistema de gestión por resultados) y ofrecer más flexibilidad en tiempos, financiamiento (rendición de cuentas) y actividades (estudios, encuentros, etc.). Consideramos que esta propuesta constituye un progreso significativo con respeto al sistema anterior y que debería aplicarse a la brevedad. Sin embargo, es también necesario incentivar lo que constituye el potencial propio de las ONG: su capacidad de experimentación e innovación. Para esto no se puede insistir en resultados previsibles en todas circunstancias: las ONG deben poder tomar riesgos y ser evaluadas en función de sus resultados globales y no solo sobre una u otra acción particular.

ANEXOS

Anexo 1

Lista de Informes Particulares a Base de la Evaluación

Cooperación directa

1. CENETROP (Centro Nacional de Enfermedades Tropicales)
2. CUMETROP (Proyecto de Medicina Tropical y Salud Pública en el Departamento de Cochabamba y en el eje Ichilo-Mamoré)
3. SILOS (desarrollo, organización y fortalecimiento de los sistemas locales de salud en el Departamento de Santa Cruz)
4. PSRIS (Proyecto de Salud Rural en las Provincias de Ichilo y Sara)
5. Informe resúmen de los proyectos de salud
6. PROMIC (Programa de Manejo Integral de Cuencas)
7. PRODISA (programa de desarrollo rural integrado de las provincias de Ichilo y Sara)
8. Navegabilidad en los ríos Ichilo y Mamoré
9. Apoyo a la Contraloría General de la República
10. Participación en un basket funding en favor del Defensor del Pueblo
11. El Fondo de Estudios
12. Apoyos a la Balanza de Pagos
13. El Fondo de Contravalor
14. Karachipampa y los préstamos de Estado a Estado

Cooperación ONG

15. FOS: fortalecimiento de capacidades de organizaciones campesinas; región de Sta Cruz, con CIPCA-APG
16. SOS Faim: asociaciones de productores, CEMUR y COPNAG ; región de Sta Cruz.
17. 6 Noviembre (Abbal): asistencia técnica y formación a microempresas; departamento de Cochabamba, con IFFI
18. Itinerans (Volens): servicio de salud de base; zona de Potosi, con la coordinación de las obras de salud de la Iglesia potosina.
19. Louvain Développement: apoyo al laboratorio central de bacteriología de la tuberculosis en La Paz.
20. Frères des Hommes: gestión campesina Coraca Irupana y desarrollo microregional; Yungas, con Qhana y Coraca Irupana.
21. Komyuniti (Broederlijk Delen): formación de expertos agrícolas locales; Oruro, con Cetha Socamani.
22. SALTO (Bolivia Centrum): producción minera; región de Oruro, con Centec.

Cooperación con la universidad

23. APEFE
24. CIUF
25. VLIR
26. Postgrado en Medicina Tropical
27. Informe Comparativo de la cooperación universitaria.

Anexo 2

Lista de Personas Encontradas

Lista General

DGCD

Bruselas – Paris - Roma:
Martine Vandooren
Louis Callewaert
Renata Vandeputte
Paul Frix
Guy Beringhs (Paris)
Anita Vanderauwera
Philippe Jallet
Patrick Simons
Guido Schueremans
Valdi Fischer
Kris Paneels
Philippe Gérard
Philippe Heuts (Roma)
Dirk Molderez

Embajada La Paz:
Embajador Frank Van De Craen
Annelies De Backer
Stefan Pauwels
Georgina Devisscher
Lucas De Coninck

Embajada Lima :
Luc De Backer

CTB

Bruselas:
Carl Michiels
Alain Laigneaux
Els Berghmans
Christelle Joquet
Paul Boyssyns

Lima :
Jean-Jacques Bouché
Jean-Edouard Tromme
La Paz :
Manolo Demeure
Cécile Roux
Marta Gutierrez

Dominique vander Linden

VIPFE (La Paz)

Rodrigo Castro (Viceministro de Inversión Pública y Financiamiento Externo)
Victor Hugo Bacarreza (Director de Financiamiento Externo)
Martha Fernándes
Flavio Bolívar
Iván Vidaurre
Marcelino Aliaga
Vladimir Lujan

Varios

Hunter McGill (Secretariado DAC - Paris)
Chantal Verger (Secretariado DAC – Paris)
Robert Petri (Jefe de Cooperación Embajada de los Países Bajos en Bolivia)
Torsten Wetterblad (Jefe de la Cooperación Sueca en Bolivia)
Nicolaus Hansmann (Delegación Comisión Europea en Bolivia)
David Tuchschneider (Banco Mundial – La Paz)
Odette Zamalloa (BID – La Paz)
Felipe Hartmann (BID – La Paz)
Antonio Molpeceres (Representante Residente del PNUD)
Christian Darrás (OPS/OMS La Paz)
Alain Bolly, la Cour des Comptes
Roger Camus, Conseiller honoraire à la Cour des Comptes

Proyectos de la Cooperación bilateral directa

Proyecto Fortalecimiento de las Actividades Científicas del Centro Nacional de Enfermedades Tropicales (CENETROP)
Dr. Fernando Gil
Dr. Roberto Torrez
Dr. Jorge Vargas
Dr. Lora
Lic. Amanda Torres
Bioq. Gelin Roca Bioq. Lorena Soleto
Lic. Martha Salvatierra
Dr. Pablo Zamora
Dra. Pando
Dra.Karina Chavez
Proyecto de Medicina Tropical y Salud Pública en el Departamento de Cochabamba y eje Ichilo-Mamore (CUMETROP)
Dr. Walter Salinas
Dr. Faustino Torrico
Dr. Hernán Bermudez
Dr. Antonio Espada
Sra. Wilma Gomez
Dr. Edgar Sejas

Dr. Ricardo Aranibar
Ing. Franz Vargas
Dr. Efraín Vallejo
Dr. Teddy Peñafiel
Dr. Roberto Agudo
Dr. Orlando Taja
Dr. Jhony Nava
Dr. Ciro Zabala
Dr. Daniel Illanes
Lic. Saúl Guzmán
Dra. Claire Billot
Dra. Cristina Alonso Vega
Dr. Ricardo Villegas
Dr. Edgar Arduz

El Fondo de Estudios financiado por la cooperación belga
Rodrigo Castro
Victor Hugo Bacarreza
Iván Vidaurre
Marcelino Aliaga

Programa de Apoyo a la Contraloría General de la Republica de Bolivia
Silvia Alba Mercado
Maria Eugenia Butrón

Karachipampa et les prêts d'Etat à Etat
En Belgique :
Mr E. Boelens
Mr Arnoldi (SPF Finances)
En Bolivie :
Carlos Miranda, ex Ministre des Mines du gouvernement de J.J. Torrez ;
Rolando Jordán Pozo, économiste et expert en questions minières,
Ex fonctionnaire du ministère des mines dans le premier gouvernement de Banzer. Ex-ministre des mines sous la première présidence de Banzer ;
Fonctionnaire de l'ambassade d'Allemagne à La Paz.

Mejora de las condiciones de navegabilidad de los ríos Ichilo – Mamoré y otros ríos de la Cuenca del Amazonas.
Lic. Roland Brückner, Gerente General del SEMENA
Lic. Oscar Velarde Vargas, Técnico de la Dirección General de Transporte Fluvial, Lacustre y Ferroviario, Vice-Ministerio de Transporte.
Ing. Claude Le Noir, ex - cooperante y jefe de proyecto del SEMENA.

Proyecto de Salud Rural en las Provincias de Ichilo y Sara (PSRIS)
Dr. Roberto Torres
Dr. Abel Monasterio
Dr. Basilio Madani
Sr. Roberto Rodríguez Paz

Lic. Ruth Daysi Morales
Lic. Alex Rodriguez
Dr. Orlando Ortiz
Lic. Nicasia Romero
Dr. José Pimentel Sr. Remberto Selva Lema
Lic. Jetzalia Armendáriz Dr. Edgar Marañon
Cor. Hector Duchen Dr. Murillo
Lic. Elsa Díaz
Lic. Katsuio Mori
Aux. Eusebia Cavero Mostacedo

Proyecto de Desarrollo del Sistema Público Local de Salud en la Ciudad de Santa Cruz (SILOS)

Dr. Roberto Torres
Dr. Fernando Gil
Dra. Carmen Alba
Dra. Daveiva Vargas
Dra. Gloria Rodríguez
Gerasimo Cabrera
Toshiro Iso
Sandra Burgos
Dra. Dolly Montaño
Jan Coenen

Fondo de Contravalor

Víctor Hugo Bacarreza, Director de Financiamiento Externo, VIPFE
Martha Fernándes, Analista VIPFE
Flavio Bolívar, Jefe de Contravalor, VIPFE
Iván Vidaurre, Jefe del Área de Desarrollo, VPFE
Vladimir Lujan, Analista VIPFE

PRODISA-BELGA - Programa de desarrollo rural integral de las provincias Ichilo-Sara

Alex Lastra, responsable de la contribución boliviana
León Merlot, responsable de la contribución belga
Lucía Castillo (experta belga)
Yver Barba Ayala (responsable de la administración del programa);
Gabriel Hoyos (equipo de micro-créditos)
Carlos Cruz(equipo de micro-créditos)
Andrey Sócrates Egüez Dazu, gerente de la mancomunidad Buena Vista;
Enrique Landivar, jefe de la Unidad Técnica, gobierno municipal de Buenavista;
B. Chávez, alcalde de Buena Vista;
Katsumi Bany Abe, alcalde de San Juan;
Daniel Delitte, oficial mayor de Buena Vista;
Serafín Espinoza, alcalde municipal San Carlos;
Luis Flores, oficial mayor San Carlos;
Rosmery Anzaldo, APRODEAR;
Rogelio Ashimine, asesor;
Francisco Crispín, asesor legal;
Roly Salas Bernachi, alcalde Colpa-Bélgica;
Carlos Humberto Paradan, alcalde Portachuelo;
Marco Flores, encargado catastro y plan regulador;
Pedro González, Jefe del departamento de agricultura y medio ambiente;

Ceviro Limpias; responsable de promoción económica, Portachuelo;
Oscar Antelo, oficial mayor administrativo;
Jimmy Hurtado, director financiero;
Luis Matima (PRODISA, responsable área pecuaria)
Nery Montaño (PRODISA, responsable fortalecimiento institucional)
Ramón Rica (responsable área de transformación y comercialización)
Jean-Paul Guevarra (evaluador, evaluación de medio término)
Francisco Terceros, director de la Dirección Departamental del Desarrollo Productivo, Prefectura de Santa Cruz.

PROMIC -Desarrollo Rural Integral de las Cuencas de la Cordillera del Tunari – Cochabamba
Roberto Méndez: responsable de la contribución boliviana
Carlos Maldonado, Dir. Dptal RRNNyMA
Roberto Romero, Dir Dptal Infraestructura
Juan Carlos Darrás
Gonzalo Terceros, Alcalde de Cercado
Hernán Orellana, Oficial Mayor Técnico del departamento de RRNNyMA de la Prefectura del Departamento de Cochabamba
Cesar Mercado y Josué Muriel, ex autoridades de Vinto
Manuel Morales, jefe del Parque Nacional Tunari
Luis Salazar, GTZ, asesor PRONAR
Carlos Maldonado, Dir. Dptal RRNNyMA, Prefectura del Departamento de Cochabamba
Gastón Méndez, consultor
Ing. Ricardo Solís (supervisor de obras),
Máximo Begamonte (dirigente regional y coordinador entre el municipio y PROMIC)
Iván Bustamante (oficial mayor)

Defensor del Pueblo - Basquet Funding
Leonor Arauco Primera Adjunta del Defensor del Pueblo
Blanca Laguna Responsable de Relaciones del Defensor del Pueblo con Cooperación Internacional
Ana María Romero de Campero ex Defensora del Pueblo
Antonio Aramayo ex Coordinador General del Defensor del Pueblo
Apolinar Mendoza ex jefe administrativo financiero
Elizabeth Ledesma Cooperación Técnica Alemana GTZ, Proyecto del Defensor del Pueblo
Alejandra Márquez Experta Adjunta en Descentralización y Desarrollo Institucional, Embajada de Holanda
Adalid Contreras, ex Secretario Ejecutivo de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo.
Sacha Llorenti Presidente de la Asamblea Permanente de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo

Proyectos de la Cooperación ONG

Association Belgique-Bolivie (ABBAL): Capacitación y formación técnica laboral y microempresarial
En Bruselas :
Yves Seghin
Jennie de Grave

IFFI :
Cecilia Estrada
Tatiana Collazos
Andrea Laura
José Choque
Rolando Arias,
Microempresarias:
Natalia Guarachi
Nicolasa Ramírez
Prima Ramos
Alejandra García
Patricia Díaz
Empleadores:
Alfonso Choque
Eloy Ajuacho
Trailer Jeans
Isabel de Montero
Centro Tata Esteban:
Hmna María Victoria, directora
Hmna Encarna, subdirectora
Leonardo Nina, subdirector pedagógico
Guido Machaca, pedagogo
Victor, técnico microempresarial
Martín, agrónomo, voluntario
Catherine, historiadora, voluntaria

Boliviacentrum : SENTEC
Amberes :
Hans van de Water (director Boliviacentrum)
Hugo Van Hoecke (ex-director Boliviacentrum
Bolivia :
Rolando Palacios, director de SENTEC
Miguel Teran, administrativo
Charo Aguirre, contadora
Eduardo Flores, profesor de matemáticas
Gregorio Caracara, técnico de construcción, ex-alumno
Julieta Rodríguez, encargada del internado
Karla Llanque, encargada de talleres y tecnología, ex-alumna
Yolanda Huarachi, encargada de educación no formal, ex-alumna
Delia Martinez, profesora de física
Betty Clara López, profesora de química y biología
Iris Baptista, CEPROMIN
Cecilia Molina, CEPROMIN
Pedro Gomez, SENTEC
Exalumnos:
Ana María Zubieta (promoción 1990)
Ariel Del Barco (1991)
Miguel Angel Romero (1992)
Victor Hugo Jiménez (1994)
Victor Angel Arequipa (1999)

Gregorio Caracara (2001)
Teodosia Chaparro (2001)

Broederlijk Delen CETHA SOCAMANI
Bruselas :
Wim Melis; Broederlijk Delen
Bolivia :
Mirka Miguelina Aguilar Flores; coordinadora CETHA SOCAMANI
Waldo Luis Marca; responsable FERIA
Judith, Florencio
Rolando Zarate (Conchamarca)
Eel responsable de Pachamaman Urupa
Andrés Cachi
Teodora Flores
Verónica Flores
Juan Antonio (Puchuni)
Alumnos actuales del ITA (20 participantes)

Frères des Hommes : Coraca Irupana
Bruselas :
Cecilia Díaz, Frères des Hommes
En Bolivia :
Marcos Devisscher, representante local Frères des Hommes
Hernán Romero, coordinador de operaciones, Qhana
Ángel Antesana, actual presidente Coraca Irupana
Radio Yungas :
Sixto Choque (reportero)
Sabino Gómez (responsable de radio y prensa)
El alcalde de Irupana (ex-dirigente de Coraca Irupana)
Ángel Antezana (presidente),
Ana (vice-presidente),
Mario Quiroz (gerente).
FOS : CIPCA – APG en el Municipio de Charagua, Provincia Cordillera del Departamento de Santa Cruz
En Bruselas :
Caroline Van Hamme, FOS Bélgica
En Bolivia :
Marcos Devisscher, Representante en Bolivia de FOS
Oscar Bazoberry, Director Nacional de CIPCA
Eduardo Medoza (director oficina CIPCA de Santa Cruz)
E. Muñoz (CIPCA Santa Cruz)
CIPCA Cordillera :
Miguel Valdez
Miguel Morón Fernando Heredia,
Marcelo Arandia
Autoridades indígenas zonales de Charagua Norte Paraptiguasu, Kaami, equipos de gestión de TCO:
Francisco Fernández (Capitán Sur)
Orlando Bravo (Capitán Norte)
Florencio Altamirano (Ex dirigente)

Horacio Sambaquiri (Técnico indígena)
Mario Herbas (Técnico indígena)
Hugo Molina (Resp. PRAC)
Gumercido Guayco (Ex dirigente)
Autoridades del Comité de Vigilancia:
Crispín Solano (vice-presidente),
Gladis de Solís (presidente);
Martha Morales (secretaria)
Autoridades del Gobierno Municipal de Charagua:
Carlos Bazán (Concejal guaraní)
Claudio López (Alcalde Municipal)
Abraham Anivarro (Presidente Concejo)
Mary Anduira (Sub alcalde Sur)
Dante Egues (Director INSTACH)
Ricardo Chavez (Director distrital de Educación)

SOS Faim - Centro de Mujeres Rurales (CEMUR)
En Bruselas :
Aurore de Crombrugghe SOS Faim Bruselas

En Bolivia :
César Soto SOS Faim Cochabamba
Enrique Guzmán
Sonia Vaca, CEMUR
Carlos Yepez, CEMUR
Margarita Altamirano, responsable del fondo de crédito
Benita Coimbre, directorio

SOS Faim - COPNAG
Entrevistas en Cochabamba:
Cesar Soto, responsale de SOS FAIM en Bolivia
Entrevistas en Ascensión de Guarayos:
AFIG en Guarayos:
Pastor Peña (presidente de AFIG);
Wilson Añez (Responsable de organización);
Marcelino Quisberth (responsable de Comercialización)
Gerente y equipo de técnico de AFIG:
Freddy Sandoval (Gerente);
Victor Quisberth (Técnico).
COPNAG:
Pedro Urañe (Presidente COPNAG).
OFC “Yotau”:
Adrian Cuñaparí (Presidente de la comunidad de Yutau).

Louvain Développement - Proyecto de Apoyo al Programa Departamental de Tuberculosis de La Paz.
Jean-François Dewitte, Director LD
Jean-Jacques Meunier, Representante regional LD
Dr. Andrei Miranda, director OADES

Dra. Roxana Zambrana, jefe laboratorio departamental TB
Dra. Mirtha Camacho, responsable del Programa Nacional de TB, Ministerio de Salud y Deportes.
Dra. Magalí Fuentes, jefe de la Unidad de Epidemiología SEDES La Paz.
Dra. Olga Céspedes de Mora, Responsable Departamental Programa de TB
Dr. José Farfán, Director INT
Dra. Carla Jemio, ex responsable laboratorio sub-departamental en El Alto.

Volens -Coordinación de las Obras de Salud de la Iglesia Potosina
Bruselas :
Jan de Waegemaeker, Volens
Bolivar Castro, Volens
Bolivia :
Diócesis de Potosí :
Walter Pérez, Obispo Diócesis de Potosí
VOLENS-Delegación de Salud-SEPAS :
Anne-Françoise De Wulf
SEPAS :
Jaime Bejarano, Director
Nora Chacón
Cristina Conde
Alfredo Vilela
Eva Flores Barahona
Gonzalo Rua
Ivar Zapata
SEDES :
David Choquetijlla
ISALP :
Marco Antonio Castro
Francisco Rodríguez
Miguel Zambrana
Rafael Lazo
Carlos Sandi
Ramiro Villalpando

Proyectos de la Cooperación Universitaria

APEFE - UMSS Chagas
Cristina Alonso, cooperante
Claire Billot, cooperante
Thierry Lippens, responsable APEFE La Paz
Fernando Montupil, responsable geográfico APEFE Bruselas

CIUF - IMSS
Faustino Torrico, coordinador
Luis Arteaga, ex - director de relaciones internacionales y convenios (DRIC)
Octavio Chávez, gestionario, director DICyT
José Decker director DRIC
Franz Vargas, rector

Vilma Gómez, administradora
Cristina Alonso, cooperante APEFE
Adelina Herbas, coordinadora actividad 1 y 3
Rudy Parrado, investigador CIUF-2, APEFE
Edgar Arduz, investigador IIBISMED
Amilcar Flores, investigador IIBISMED, CIUF-2
Eduardo Suárez, investigador CIUF -2
Marisol Córdova, investigador IIBISMED, CIUF -2
Patricia Rodríguez, investigador IIBISMED
Karla Oropeza, apoyo logístico y administrativo CIUF –1
Marina Sturich, coordinadora actividad 6
Julieta Jaimes, investigadora PRAHC, CIUF 6
Arq. Arce, ex director prefectura, docente becario maestría CIUF 6
Luís Yuricevic, investigador CIUF 6
Gino Aguirre, coordinador actividad 4
Lilibeth Leigue, ex - coordinadora maestría en recursos filogenéticos
Ing. Gutiérrez, Director interino de Posgrado de la Facultad de Agronomía
Luís Zegarra, actividad 5
Edgar Sejas, director IIBISMED
decanos de Ciencias y Tecnología, Medicina, Agronomía y Bioquímica
Yves Carlier, coordinador ULB
Christian Duqué, gestionario UCL

CIUF - UMSS Posgrado de Medecina Tropical
Mario Alberto Urquidi, Coordinador del Proyecto
Hernán Bermúdez, tutor general del Curso de medicina Tropical
Faustino Torrico, fundador del curso y Ex Director del mismo
Patrick van der Stuyft, coordinador Belga (IMTA)

VLIR
Jan Feyen, coordinador flamenco
Luis Arteaga, exdirector Relaciones Internacionales y Convenios (DRIC)
Octavio Chávez, Director DICyT
Paul van Damme, ex coordinador flamenco, ex experto permanente limnología
José Decker, Director DRIC
Franz Vargas, Rector
Walter Cosío, Decano FCyT
Mabel Margariños, administradora
Omar Arzabe, coordinador local
GTUMSS (geotecnia) Mauricio Salinas
LHUMSS (laboratorio hidráulico) Mauricio Romero
CASA (aguas y saneamiento) Jenny Rojas
ULRA (limnología): Mabel Maldonado
BIO (biodiversidad): Suzana Arrazola
CEPLAG (Carmen Ledo)

Anexo 3
Documentos Consultados

Varios

Documentos
Nadia Molenaers, Robrecht Renard, "Strengthening Civil Society from the Outside? Donor-driven Consultation and Participation Processes in Poverty Reduction Strategies (PRSP): the Bolivian Case", IDPM – UA Discussion Paper, 2002 – 5
Nathalie Holvoet, Robrecht Renard, "Breaking with the Past ? Belgian Development Co-operation at the Turn of the Century", IPDM – UA Discussion Paper, 2002 – 8
D0.1 Débat belge sur l'harmonisation et l'alignement de l'aide
D0.1 Basisopties voor « Harmonisatie & Afstemming » : van Donorship naar Ownership"
Rapport de la Commission Spéciale de la Chambre des représentants sur le suivi des problèmes de l'Administration Générale de la Coopération au Développement - juillet 1997

Cooperación Belga
Documentos de referencia sobre los objetvos de la cooperación Belga en Bolivia

Documentos
• Chambre des représentants de Belgique, Note de politique générale de la coopération au développement pour l'année budgétaire 1996 (M. Moreels) • Chambre des représentants de Belgique, Note de politique générale du Secrétaire d'Etat à la coopération (M. Boutmans) – juillet 2000 • Chambre des représentants de Belgique, Note de politique générale du Ministre de la coopération au développement pour l'année budgétaire 2004 (M. Verwilghen), 29 octobre 2003
• *Dialogue ouvert à propos de la politique de coopération, deux ans après...* (A. Geens) • *Oui, il y a encore de l'espoir* (E. Derycke) • *Annoncer la couleur* (R. Moreels)
• Algemene overeenkomst voor ontwikkelingssamenwerking tussen het koningkrijk België en de republiek Bolivia, oktober 1995
• Note stratégique Bolivie (juillet 2002)
• Note stratégique Bolivie (1998)
• Fiche-Bolivie DGB
• Actes de Commissions mixtes (décembre 1992 ; octobre 1995 ; mars 2000)
• Proposition de Programme indicatif de coopération (période 2005-2007) et documents de préparation
• Belgo-Boliviaanse samenwerking 1998-1999 Synthesenota
• Données financières sur la coopération belge en Bolivie
• Rapports annuels des attachés et chefs de section de la coopération en Bolivie
• Informations sur les allègements de dettes : - Bolivie - Overzicht van de verschillende schuldoperaties met DGOS - Arrangement particulier relatif à l'allègement partiel de la dette extérieure bolivienne avec le Royaume de Belgique et au financement de projets sociaux économiques prioritaires (signé le 17 avril 1989) avec opération

	de compensation (Fonds de développement) de 1989 à 1994 (Doc 1) - Overeenkomst ABOS – NDD Bolivie 200 miljoen BEF (Doc 2 en 4) - Echange de lettres en exécution de l'arrangement particulier du 9 novembre 1990 entre le Royaume de Belgique et la République de Bolivie (Doc 3) - Agreement between the Republic of Bolivia and the Office National du Ducroire – Belgium – the Partial debt relief of the External Debt of the Republic of Bolivia for BEF 500.000.000 (Doc. 5) - Overeenkomst A.B.O.S. – N.D.D. Bolivie – 163.616.648 BEF (Doc 6) - Agreement between the Republic of Bolivia and the Office National du Ducroire – Belgium – the Partial debt relief of the External Debt of the Republic of Bolivia for BEF 1.837.237.623 (Doc 7) - Overeenkomst A.B.O.S. – N.D.D. Schuldverlichting Bolivie – Club van Parijs DD. 24.01.92 (Doc 8, 9, 10)
•	Informations au sujet des prêts d'Etat à Etat

Informacion sobre seguido y evaluaciones de intervenciones (cooperación bilateral directa)

Los siguientes documentos quedan disponibles en la Unidad S.04 del Ministerio Belga de Asuntos exteriores (para informes y carteras completas, dirigense a D.1 en el mismo ministerio).

Titulo de la Intervención	***Documentos***
DDP - Plan quinquennal du « defensor del Pueblo »	- Convention spécifique du 13/11/2002 - Resumen Ejecutivo (La Paz – Bolivia 2001)
Amélioration et consolidation du fonctionnement de la « Controlaría General de la República de Bolivia » (CGR)	- Arrangement particulier du 09/09/1996 - DTF
PROMIC « Programme de développement rural intégral des bassins versants de la cordillère de Tunari» dans le département de Cochabamba	- Arrangement spécifique du 17/12/1999 - Programa manejo integral de cuencas (Prefectura Cochabamba – COSUDE – CTB – Municipios de Cercado y Vinto) « PROMIC »,
PRODISA « Proyecto de Desarrollo Rural Integral Ichilo-Sara » dans le département de Santa Cruz	- Convention spécifique du 21/03/2000
Amélioration de la navigabilité sur les rivières Ichilo et Mamore	-
Coopération dans le secteur de la santé	- Arrangement particulier pour le développement du système public de santé en Bolivie du 09/09/1996 - CHEMA (1999) Evaluation d'un programme bilatéral de santé « Gezondheidzorgen Bolivie » - AGCD - Escuela Andaluza de Salud (2001), Evaluación de la Cooperación Belga en Bolivia en materia de salud
PSRIS « Proyecto de Salud Rural en las provincias Ichilo y Sara » dans le département de Santa Cruz	- Echange de lettres du 14/05/1999 - Rapport final d'activités (2000-2003) - Evaluation du rapport final d'activités
Projet de Médecine Tropicale et de	- DTF (1996-2001)

Santé Publique dans le département de Cochabamba et l'axe Ichilo-Mamore	- Rapport final d'activités (1996-2002)
Système public local de Santé dans la ville de Santa Cruz (SILOS)	- Rapport final (1996-2001)
Centre National des Maladies Tropicales CENETROP (Santa Cruz)	- Rapport final d'activités (1996-2001)
Fonds destiné au financement d'études et de missions d'expertise technique	- Verslag Gebruik van Studiefonds – Bolivia – 1990 – 2005 - Analyse studiefondsen (tot 31/08/2004) Attaché dagen 2004
Fonds de contrevaleur	- Note réalisée par Lucas De Coninck sur la situation du Fonds de contrevaleur (07/06/2004) - Mision conjunta de evaluación externa, Agosto de 2002 - Bruno Kervyn, Mark Nieuwkerk, « Evaluación del Fondo de Desarrollo Campesino – Bolivia», AGCD, Octubre de 1996. - *Rapport de Ph. Gérard micro-crédits*
Balances des paiements	- 3 arrangements particuliers relatifs aux aides à la balance des paiements
COTA	- Evaluación del Programa de Micro-intervenciones (MIP) en Guatemala y en Bolivia (1999)

Información sobre el seguido y las evaluaciones en la cooperación bilateral indirecta

Actores	***Titulos de documentos***
VLIR	Midterm evaluation of the Institutional University Co-operation with the Universidad Mayor de San Simon ; Cochabamba, Bolivia *Final Report from the External Evaluation Commission – September 2001 – by Manuel Arrellano, Robert Brouwer, Frits Wils.*
Bolivia Centrum	5 Informe de evaluación : CASDEL, CEPROMIN, ISALP, SENTEC, IDAG. COTA (1998) Rapport d'évaluation du projet « Actions de substitution de la coca dans la province de Carrasco tropical en Bolivie » sur demande de l'AGCD
SOS Faim	- Lic. Hugo Rivas Guerra ; Lic. Rafael E. Rojas Lizarazú "LA EXPERIENCIA DE ONGS FINANCIERAS EN LA CONFORMACIÓN DE EMPRESAS, FFPs, REGULADAS EN BOLIVIA", *La Paz, 23 de noviembre de 2001* - Epifanio Martinez, Mark Nieuwkerk, « Evaluación del Programa de apoyo a Organizaciones económicas Campesinas (OECAs) en Bolivia », Versión Junio 2002
Broederlijk	Javier Quisbert A. ; Ananie Bizimana Evaluación Komyuniti Programa

Delen	Broederlijk Delen, 1998 – 2002, Evaluación del programa nacional BOLIVIA, Agosto 2001
Fos	- RED NACIONAL DE COMERCIALIZACION COMUNITARIA RENACC-BOLIVIA, *EVALUACION RELACC – ZONA SUR Y RENACC – BOLIVIA*, Elaborado por : Hector Luis Rojas Vaca – Cochabamba, Agusto de 2000 - *EVALUACION DE IMPACTO DE LA CORACA-AIQUILE, por Javier cabero Gandarias bajo encargo de FOS – Tarija, Febrero del 2000.*
Itinerans	Ann Herman, EVALUATIE ACTIEWERKING AMANS 3 April 2004, Juni 2004
Louvain Développement	Vincent Lefevre, Evaluation de la coordination régionale de Louvain-développement à La Paz, 22 février – 5 mars 2002

Autoridades Bolivianas

Documentos
BOLIVIA Poverty Reduction Strategy (2001)
Unidad de Analisis de Politicas Sociales y Economicas
Instituto Nacional de Estadistica de Bolivia
Manual de Gestion del Convenio Interinstitutcional de Financiamiento - CIF para entidades ejecutoras - Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo
Metodologías de Preparación y Evaluación de Proyectos -Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo
Diez Años de Inversión Pública - Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo
Secretaria Técnica de Diálogo, Diálogo Nacional 2003

Organisaciones internacionales

Documentos
Sitio de la Delegación de la Commision europea en Bolivia
Grupo del Banco Mundial Officina local en Bolivia

Otros Donantes

Documentos
IOB (2003), Results of international debt relief in Bolivia
BID - Programa de Apoyo a la descentralización desl sistema nacional de inversión Pública y financiamiento de la preinversión (SNIPPRE) - Prestamo 993-/SF-BO
Japan international cooperation Agency *JFY2000 COUTRY PROGRAM EVALUATION OF THE REPUBLIC OF BOLIVIA SUMMARY REPORT*
IOB (1998) Bolivia - Evaluación del Programa de Cooperación desarrollo de los Países Bajos con Bolivia
IOB, Evaluation of the Netherlands Development Programme with Bolivia
Canadian International development Programme Agency Bolivia Country Development Programming Framework 2003-2007

Ministry of Foreign Affairs Danida, “Evaluation Danish-Bolivian Development Cooperation”, 2002/2
DFID, “Bolivia Country Strategy Paper 2002” (UK)

ONG internacionales – Varios

Documentos
Coordinación de las ONG internationales en Bolivia
Lista de ONG (con lazos hacia sitios)

Anexo 4

Nota metodologica para las fases de estructuración et de análisis de terreno (en Francés)

Evaluation de la Coopération au Développement de la Belgique en Bolivie entre 1992 et 2004

Table de matières

1. Introduction.....*202*

2. Description du champ de l'évaluation, des thèmes et questions spécifiques.....*203*

2.1. La coopération bilatérale directe 203

2.2. La coopération bilatérale indirecte 205

3. Elaboration des critères d'évaluation majeures.....*222*

4. Canevas d'analyse globale de la coopération internationale belge en Bolivie 225

4.1. Analyse de la pertinence.....226

4.2. Analyse de la cohérence 227

4.3. Analyse de la performance des processus et procédures 227

5. Canevas d'analyse des prêts d'Etat à Etat, d'aide à la balance des paiements, des fonds de contre-valeur et des fonds d'étude.....*228*

5.1. Les prêts d'Etat à Etat.....228

5.2. L'aide à la balance des paiements 229

5.3. Les fonds de contre-valeur 230

5.4. Le fonds d'étude.....230

5.5. Canevas d'analyse 231

5.5.1. Les prêts d'Etat à Etat 231

5.5.2. L'aide à la balance de paiements.....231

5.5.3. Les fonds de contre-valeur 232

5.5.4. Le fonds d'étude.....232

6. Canevas d'analyse des projets de la coopération bilatérale directe et indirecte.....*233*

6.1. Analyse de la pertinence des interventions.....235

6.2. Analyse de la cohérence des interventions 236

6.3. Analyse de la performance des processus de gestion du cycle de l'intervention 237

6.4. Analyse de l'efficacité et de la durabilité 238

6.4.1. Interventions déjà terminées.....238

6.4.2. Interventions en cours 239

6.5. Comparaison des actions des acteurs belges au niveau de l'UMSS 240

7. Organisation pratique du travail.....*241*

7.1. Phase de structuration.....241

7.2. Phase d'analyse sur le terrain 242

1. Introduction

Cette note méthodologique a comme but principal de présenter la démarche pour la deuxième partie de la phase de structuration ainsi que pour l'analyse de terrain de l'évaluation. Elle constitue un des produits majeurs de la phase de préparation. Une fois acceptée par le Comité de pilotage, cette note servira de guide pour tous les experts impliqués dans l'évaluation.

Cette note est aussi rédigée afin de répondre à une des exigences du cahier spécial des charges, mentionnée à la page 20 de celui-ci :

La note (méthodologique) comprendra :

- *L'analyse de la logique qui sous-tend la programmation belge en Bolivie entre 1992 et 2002*
- *La précision des questions d'efficacité relatives aux différents secteurs d'intervention*
- *L'identification des critères de jugement qui seront utilisés pour l'évaluation*
- *Les méthodes et le plan de collectes des informations et données*
- *Le canevas d'analyse proposé*

Ce document a pour but de répondre aux exigences 2 à 5 mentionnées ci-dessus ; le premier point sera traité dans un document séparé.

La note est structurée de la façon suivante :

- Le chapitre 2 présente un rappel du cadre global de l'évaluation de la coopération au développement de la Belgique en Bolivie. Il s'agit ici essentiellement d'une présentation du champ d'évaluation ainsi que des questions et points spécifiques à traiter, à laquelle nous avons ajouté quelques réflexions importantes devant guider notre démarche.

- Le chapitre 3 élabore les notions (critères) clés de l'évaluation. Elles ont été élaborées afin de garantir que chaque acteur concerné par l'évaluation les comprenne de la même façon. Cette élaboration facilite évidemment le développement de la démarche évaluative dans les chapitres suivants.

- Le chapitre 4 présente l'approche d'analyse au niveau global, c.à.d. le niveau de la coopération internationale belge en Bolivie dans sa totalité. Il s'agit ici de la façon selon laquelle la politique et les priorités de cette coopération ont été définies.

- Le chapitre 5 présente l'approche d'analyse au niveau de l'aide à la balance de paiements, des fonds de contre-valeur, des prêts d'Etat à Etat, ainsi que du fonds d'études. Il part d'une description succincte de chacun de ces instruments avant de présenter les critères de jugement, indicateurs et sources/moyens de vérification qui seront utilisés.

- Le chapitre 6 présente en détail un canevas d'analyse des projets et programmes de la coopération bilatérale directe et indirecte. Etant donné le nombre important d'experts associés à ce travail, nous avons préféré de développer en détail la démarche, afin de

garantir sa rigueur méthodologique ainsi que la similarité d'approche de chaque équipe d'évaluation d'un projet.

- Le chapitre 7 décrit l'organisation pratique de la suite de la phase de structuration et surtout de la phase d'analyse de terrain, prévue pour la période fin février – début avril 2005.

2. Description du champ de l'évaluation, des thèmes et questions spécifiques

Les termes de référence décrivent le champ d'évaluation ainsi que ses thèmes et questions spécifiques dans les chapitres 3 et 4 (pages 15-19) et font à cet effet une distinction entre la coopération bilatérale directe et indirecte que nous continuons à appliquer ci-dessous (chapitres 2.1. et 2.2. respectivement). Chaque fois, nous présentons d'abord le texte des termes de référence (*en italique*), puis suivent des commentaires de notre part (en encadré) qui fournissent des éléments directeurs pour la mise en œuvre de l'analyse.

2.1. La coopération bilatérale directe

L'évaluation de la coopération bilatérale directe portera sur :

*1. **La pertinence de la définition de la politique et des priorités** de la coopération internationale de la Belgique en Bolivie. Celles-ci ont été définies dans le cadre des Commissions mixtes. L'évaluation couvrira les programmes définis dans les Commissions mixtes de 1992, de 1995 et de 2000.*

La politique et les priorités de la coopération internationale belge en Bolivie sont-elles adéquates par rapport aux situations, besoins et problèmes auxquels elles visent à répondre ?

a) Pertinence par rapport aux besoins et priorités des populations locales / partenaires locaux et cohérence par rapport aux objectifs poursuivis par les autorités boliviennes (prenant en compte le PRSP, la loi sur la participation populaire, la loi sur la décentralisation,…) ;
b) Pertinence quant à l'opportunité d'entreprendre les interventions et de choisir les instruments appropriés de mise en œuvre en fonction du moment et du contexte ;
c) Cohérence par rapport aux orientations générales de la politique de coopération au développement prises par la Belgique au cours de la période ;
d) Cohérence avec les efforts réalisés par d'autres acteurs (tels que les autres donateurs) visant à répondre à ces mêmes besoins et problèmes.

L'évaluation appréciera la manière dont la politique et les priorités ont été définies (compréhension du contexte local, analyse des problèmes, utilisation des processus participatifs, formulation des programmes et des objectifs visés, influence des relations belgo-boliviennes, allocation des ressources, prise en compte de leçons et expériences précédentes, innovations, expertise existante / valeur ajoutée de la Belgique, analyse des risques, utilisation de la note stratégique Bolivie comme cadre de référence).

Ce point démarrera avec une analyse de la politique de la coopération belge *dans sa globalité* qui fournira le cadre pour une analyse plus spécifique au niveau de l'aide non-projets ainsi qu'au niveau des projets et programmes.
Ensuite, il sera très important, pour chaque évaluateur de projets/programmes de coopération directe, de prendre connaissance d'abord du cadre global de la coopération entre la Belgique et la Bolivie et des résultats de l'analyse à ce niveau (voir note de travail interne sur l'historique et le contexte de la coopération). Quelques autres documents sur le cadre global de la coopération au développement en Bolivie, à étudier par chaque évaluateur, assureront une bonne compréhension du contexte local.

2. La ***performance des processus de consultation, de planification, de décision, d'exécution et de suivi*** *des interventions de coopération bilatérale directe. Cette appréciation vise les aspects institutionnels de la coopération et en particulier l'intervention et la responsabilité de chacun des acteurs impliqués dans la coopération bilatérale directe en Bolivie. L'évaluation couvrira notamment les mécanismes des commissions mixtes ainsi que l'utilisation des instruments tels que la régie et la co-gestion.*

Les procédures / processus de consultation, de planification, de décision, d'exécution et de suivi de la programmation sont-ils performants ?

a) Définition claire, compréhension et acceptation des responsabilités de chacun dans ces procédures / processus ;
b) Participation adéquate des partenaires locaux et des bénéficiaires des interventions dans ces procédures / processus ;
c) Ces procédures / processus permettent-ils une orientation claire de l'aide apporté par la Belgique et une définition pertinente des interventions ?
d) Ces procédures / processus facilitent-ils la réalisation des interventions et l'atteinte des objectifs ?

L'évaluation appréciera ces procédures / processus dans le cadre de la définition d'une programmation (résultant de la Commission mixte 2000) et dans le cadre d'une sélection d'interventions. Cette partie de l'évaluation vise à cibler les aspects institutionnels de la coopération.

Ce deuxième point concerne aussi bien une *analyse globale* des procédures et processus (aspects institutionnels liés à la Commission Mixte, rôle des différent intervenants au niveau global, etc.) qu'une *analyse au niveau des projets et programmes* et des autres instruments d'intervention.
L'analyse globale est surtout de nature qualitative et intimement liée à l'analyse de la politique et des priorités de la coopération belge (voir point 1. ci-dessus)
Cette analyse globale servira de cadre de référence pour l'analyse au niveau des projets et programmes qui concerne les projets récents (qui ont démarré après 2000), de la programmation résultant de la Commission Mixte de 2000. A cet effet, les évaluateurs concernés devront consulter la note de travail interne qui résumera, entre autres, les résultats préliminaire de l'analyse globale.

*3. **L'impact des interventions** : l'évaluation de l'impact portera essentiellement sur interventions mises en œuvre au cours de la période 1992-2004.*
L'évaluation appréciera les impacts des interventions financées dans les principaux secteurs suivants : les systèmes de santé, le transport par voie d'eau, le développement rural, le soutien au gouvernement et à la société civile. … L'évaluation tentera de dégager les facteurs de succès de la coopération bilatérale directe dans chacun de ces secteurs. L'analyse de ces interventions nécessitera des investigations sur le terrain plus ou moins approfondies en fonction des informations disponibles. Le bureau d'études pourra s'appuyer sur des évaluations existantes.
Quel est l'impact produit par les interventions de la coopération belge en Bolivie qui se sont déroulées au cours des années 1992 à 2004 dans les quatre secteurs visés?

a) Peut-on identifier un effet durable des interventions (effets visés par les interventions et effets non anticipés) ?
b) Y a-t-il appropriation par les bénéficiaires (autorités locales, structures appuyées, population visée) des résultats des interventions de la coopération belge ?

Des questions d'évaluation spécifiques seront formulées pour chaque grand domaine d'intervention sur base d'une analyse de la logique d'intervention. Les analyses seront structurées en fonction des quatre secteurs d'intervention.

Là où cela s'avère pertinent, le bureau d'études intégrera des questions transversales en matière de genre, environnement et économie sociale.

Les termes de référence sont clairs sur ce point d'analyse d'impact, efficacité et durabilité. Ils ne demandent l'analyse d'impact/d'efficacité que dans sa relation avec la durabilité (voir points 4.1. et 4.2.). Notre interprétation est que, au niveau de chaque intervention, on se concentrera sur le principal résultat atteint (ou envisagé) au niveau de l'intervention. Utilisant la terminologie du cadre logique, il sera surtout question :

- d'analyser le niveau de réalisation de l'objectif spécifique (qui engendre l'objectif principal de l'intervention et le bénéfice majeur pour la population cible) ;
- de chercher des indications sur la contribution de l'objectif spécifique aux objectifs globaux (=indications d'impact) ;
- de donner, si le temps le permet, quelques indications sur les résultats (outputs) devant permettre la réalisation de l'objectif spécifique ; ceci sera bien nécessaire/possible pour les interventions en cours, mais il le sera moins pour les interventions terminées.

Ceci dit, dans notre discussion avec le Service Evaluation Spéciale au moment de la modification de notre offre initiale, il a été souligné de nous limiter essentiellement, au niveau de l'analyse des projets et programme comme au niveau de l'analyse des autres formes d'appui, à l'analyse de la pertinence des décisions prises. Il est évident qu'une démarche pareille ne nous permettra pas d'analyser de façon approfondie l'impact et la durabilité des projets en question. Il sera cependant bien possible de faire des constats à ces niveaux, qui seront inclus dans les rapports, tout en indiquant la limite de la démarche.

2.2. La coopération bilatérale indirecte

*L'évaluation portera sur **la pertinence et l'impact de la coopération bilatérale indirecte**. Elle examinera une **sélection d'interventions** réalisées par les acteurs de la coopération*

bilatérale indirecte incluant les ONG, la coopération universitaire et les autres aides indirectes. Elle tentera de dégager les facteurs de succès des projets de coopération bilatérale indirecte dans les secteurs/domaines suivants :

- *Santé*
- *Agriculture et développement rural*
- *Développement communautaire*

En analysant parallèlement les projets de la coopération bilatérale directe et ceux de la coopération indirecte dans un même secteur (exemple : santé et développement rural), elle visera à identifier les spécificités relatives des deux canaux de coopération et leurs facteurs de succès.

Pertinence et cohérence

La définition des interventions de la coopération bilatérale indirecte en Bolivie est-elle pertinente et cohérente par rapport aux situations, besoins et problèmes auxquels elles visent à répondre ?

a) *Pertinence par rapport aux besoins et priorités des populations locales / partenaires locaux ;*
b) *Cohérence avec les efforts réalisés par d'autres acteurs visant à répondre à ces mêmes besoins et problèmes.*

Le bureau d'études émettra une opinion sur l'opportunité de développer davantage de cohérence et de complémentarités entre les activités de la coopération bilatérale directe et la coopération bilatérale indirecte.

Efficacité - Durabilité

Quel est l'impact produit par les interventions de la coopération bilatérale indirecte en Bolivie qui se sont déroulées au cours des années 1992 à 2004 dans les trois secteurs visés?

a) *Y a-t-il un effet durable des interventions (effets visés par les interventions et effets non anticipés) ?*
b) *Dans quelle mesure y a-t-il appropriation des résultats des interventions par les acteurs locaux ?*

Il est clair que l'analyse au niveau de la coopération bilatérale indirecte est moins exhaustive que celle de l'évaluation de la coopération bilatérale directe, même si elle est très similaire. Comme c'était le cas pour la coopération directe, la priorité se situe au niveau de l'analyse de la pertinence, tandis que les évaluateurs feront des efforts à formuler des constats sur l'efficacité et la durabilité là où cela est possible, tout en indiquant les limites de leur démarche et constats. En outre, il est espéré que l'évaluation fournira des indications sur la spécificité (valeur ajoutée spécifique) de la coopération indirecte et sur les possibilités de développer davantage de cohérence et de complémentarités entre la coopération directe et indirecte. Le fait que l'évaluation des projets de la coopération bilatérale indirecte sera faite par les évaluateurs que sont impliqués dans l'évaluation de la coopération bilatérale directe, constitue un avantage à cet égard.

Il est également important de signaler que l'analyse de la coopération indirecte contient l'analyse d'un nombre d'études de cas qui ne permettront pas de tirer des conclusions générales sur la coopération indirecte belge en Bolivie mais qui peuvent mettre en évidence des aspects qualitatifs de celle-ci.

Finalement, le comité de pilotage a identifié une série de points d'attention pour l'évaluation de la coopération universitaire et APEFE, qui portent sur la comparaison des différentes actions au sein de l'UMSS de Cochabamba (voir chapitre 5.5. pour plus de détails).

3. Elaboration des critères d'évaluation majeures

Dans les termes de référence sont mentionnés une série de critères d'évaluation qui sont utilisés couramment dans les évaluations. Nous les élaborons ci-dessous afin de garantir que chacun(e) les comprenne de la même façon. Soulignons que nous ne voulons en aucun cas provoquer une discussion sur les concepts-mêmes ; il s'agit par contre de se mettre d'accord, de façon pragmatique, sur une définition de travail qui servira de référence pour cette évaluation. Nous prenons le document suivant de l'OECD comme référence majeure: Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestions axée sur les résultats (www/oecd.org/dac/evaluation). En outre, il est clair que cette élaboration contribuera à constituer la base pour le travail d'opérationalisation dans les chapitres 4 à 6.

Pertinence

Mesure selon laquelle les objectifs de l'action de développement correspondent aux attentes des bénéficiaires, aux besoins du pays, aux priorités globales, aux politiques des partenaires et des bailleurs de fonds.

Remarque : rétrospectivement, la question de la pertinence consiste souvent à s'interroger sur le fait de savoir si les objectifs de l'action ou sa conception sont encore appropriés compte tenu de l'évolution du contexte.

Il est clair que les termes de référence utilisent ce critère de pertinence d'une façon qui correspond à la définition ci-dessus.

En outre, elles mettent en évidence la nécessité d'utiliser ce critère tout en tenant compte *'du moment et du contexte'*. Il s'agit ici d'une nuance importante dans la mesure où une partie des interventions à évaluer ont été définies et mises en œuvre dans les années '90.

Cohérence

Le glossaire de l'OECD n'inclut pas le critère de 'cohérence' dans sa liste. Le guide d'évaluation du DG Budget (Commission Européenne) donne la définition suivante : *le degré dans lequel la logique d'intervention et l'intervention-même ne sont pas contradictoires par rapport à d'autres interventions avec des objectifs similaires (the extent to which the intervention logic is non-contradictory/the intervention does not contradict other interventions with similar objectives).*

Notons que les termes de référence, outre la cohérence 'horizontale' incluse dans la définition du DG Budget, vise aussi – au moins pour la coopération bilatérale directe - une cohérence 'verticale' dans la mesure où les évaluateurs sont demandés *'d'analyser la cohérence des interventions par rapport aux orientations générales de la politique de coopération au développement prises par la Belgique au cours de la période'* (p. 17).
Nous pensons aussi qu'il faut élargir le critère avec une dimension 'positive' tout en soulignant le besoin d'harmonisation et de complémentarité des interventions dans le même

domaine. Dans ce cas-là, il ne s'agit pas uniquement d'éviter des contradictions, mais de rechercher pro-activement des synergies.

Performance

Mesure selon laquelle l'action de développement, ou un partenaire, opère selon des critères, des normes, des orientations spécifiques, ou obtient des résultats conformes aux objectifs affichés ou planifiés.

Les termes de référence, comme la définition, mettent l'accent sur les aspects de processus (définition claire des procédures, acceptation des responsabilités, participation des partenaires, …) comme sur le résultat final (facilitation de l'atteinte des objectifs des interventions). L'analyse des résultats finaux est évidemment reprise au niveau de l'analyse de l'impact et de la durabilité.

Impact

Effets à long terme, positifs et négatifs, primaires et secondaires, induits par une action de développement, directement ou non, intentionnellement ou non.

L'analyse des impacts n'est pas une priorité pour cette évaluation, étant donné le temps limité dont disposent les évaluateurs. Il est cependant demandé aux évaluateurs d'être attentifs aux effets qu'ont produits les interventions à évaluer. Soulignons qu'il s'agit ici, comme l'indique la définition, *d'impacts positifs et négatifs, primaires et secondaires, induits par une action de développement, directement ou non, intentionnellement ou non.*
Soulignons également que les impacts constatés doivent être attribuables à l'intervention évaluée et que le temps dont disposeront les évaluateurs ne permettra généralement pas de valider l'existence de ce lien direct entre intervention et effets.

Durabilité

Probabilité d'obtenir des bénéfices sur le long terme. Situation par laquelle les avantages nets sont susceptibles de résister aux risques.

Soulignons, comme le font les termes de référence, qu'il s'agit de la continuité *des bénéfices* et pas nécessairement de la continuité de l'intervention même. Comme c'est le cas pour l'analyse de l'impact, l'analyse de la durabilité n'est pas d'une priorité dans cette évaluation.
Les termes de référence mettent fortement l'accent sur le degré d'appropriation comme facteur important de la durabilité. Ce facteur est en effet important dans l'analyse de la durabilité (a côté d'autres facteurs, voir chapitres 4 et 5) et peut aussi être lié aux 'procédures et processus' qui constituent un point d'attention important dans cette évaluation.
Nous voulons aussi attirer l'attention sur la difficulté méthodologique qu'entraîne l'évaluation de la durabilité des effets d'interventions en cours. Dans ce cas, il s'agit d'émettre des avis et des jugements sur des évènements futurs : il faudra estimer un niveau de bénéfices futurs et juger les facteurs qui l'influenceront. Par contre, analyser si les conditions ont été poursuivies pour atteindre une durabilité, est bien possible.

Finalement, les différents acteurs peuvent avoir des idées différentes sur les bénéfices atteints: ce qui est hautement apprécié par un acteur, ne l'est pas nécessairement par l'autre.

Efficacité

Mesure selon laquelle les objectifs de l'action de développement ont été atteints, ou sont en train de l'être, compte tenu de leur importance relative.

L'analyse de l'efficacité (appréciation des effets des interventions) sera faite dans la mesure du possible et l'efficacité sera surtout traitée en relation avec l'analyse de la durabilité (il faut en effet connaître les bénéfices atteints avant qu'on puisse se prononcer sur leur durabilité).

4. Canevas d'analyse globale de la coopération internationale belge en Bolivie

Ce chapitre présente le canevas d'analyse globale de la coopération belge en Bolivie. Il s'occupe de l'opérationalisation des critères d'évaluation majeurs de cette évaluation – pertinence, cohérence, performance des procédures et processus – au niveau des *processus globaux* que connaît chaque coopération internationale. Le champs d'analyse concerne la coopération bilatérale *directe*, la coopération bilatérale indirecte étant l'objet d'une multitude d'acteurs ayant leurs propres politiques et démarches.

Les tableaux aux pages suivantes présentent le résultat du travail d'opérationnalisation, qui couvre les périodes suivantes :

- la période 1992 – 2004 pour l'analyse des critères de pertinence et cohérence ;
- la période 2000 – 2004 (après la Commission Mixte de 2000) pour l'analyse de la performance des procédures et processus.

4.1. Analyse de la pertinence

Critères de jugement et indicateurs	Sources de vérification
1.1. Mesure dans laquelle la coopération internationale belge en Bolivie dans la définition de sa stratégie de coopération: 1. a tenu compte des grandes paradigmes de la coopération internationale 2. a tenu compte des politiques de développement issues des autorités politiques belges 3. a tenu compte des résultats de l'ETPA (1996) et de l'EBRP (2001) 4. a tenu compte des priorités boliviennes (dans le champs large du développement) 5. s'est associée aux mécanismes institutionnels , en vigueur dans le pays, de définition de la politique de développement: a. SIPCI (1987-1993) b. SIPFE (1993-1997) c. VIPFE (1998-2004)	• Etude de documents de politique de la coopération internationale belge en Bolivie • Etude de documents de politique et des mécanismes de développement en Bolivie • Interviews avec des personnes ressources clés
1.2. Mesure dans laquelle la politique et la pratique de coopération internationale belge en Bolivie : 1. a un caractère non-lié 2. est inséré dans le budget de l'état bolivien 3. est flexible (capable de s'adapter au cas où le contexte bolivien change/exige des modifications) 4. est prévisible (donne des indications sûres sur les montants à dispenser, les secteurs, etc.) : pluri-annualité 5. respecte ses engagements 6. se caractérise (oui ou non) par des conditionalités (nombre et respect) 7. ne provoque pas des retards à cause de l'incapacité des institutions boliviennes à respecter les conditions	
1.3. Mesure dans laquelle la coopération internationale belge en Bolivie: 1. a contribué aux débats clés sur le développement du pays 2. a promu des innovations pertinentes pour la coopération dans le pays	
1.4. Mesure dans laquelle la coopération internationale belge en Bolivie a tenu compte, dans le choix de ses domaines de coopération, des domaines d'expertise de la Belgique utiles pour le développement de la Bolivie	

4.2. Analyse de la cohérence

Critères de jugement et indicateurs	Sources de vérification
2.1. Mesure dans laquelle la coopération internationale belge en Bolivie a poursuivi une harmonisation et complémentarité de ses interventions avec celles des autres bailleurs (bilatéraux, multilatéraux, institutions de Bretton Woods, …): 1. de façon passive, c.à.d. en évitant des chevauchements p.ex., 2. de façon active, en promouvant des échanges, etc.	• Etude de documents de politique de la coopération internationale belge en Bolivie • Interviews avec des personnes ressources clés (boliviennes et représentants d'autres bailleurs)
2.2. Mesure dans laquelle la coopération internationale belge en Bolivie cherche une harmonisation et complémentarité entre les différents acteurs de la coopération belge	• Interviews avec des personnes ressources clés (boliviennes et représentants des acteurs belges)

4.3. Analyse de la performance des processus et procédures

Critères de jugement et indicateurs	Sources de vérification
3.1. Mesure dans laquelle la coopération internationale belge en Bolivie a adopté des mécanismes de planification et gestion stratégiques de la coopération qui répondent aux normes internationales en vigueur : 1. Qualité du processus de dialogue politique (niveau d'implication des différents acteurs, qualité de la préparation des différentes étapes, ….) 2. Efficacité du processus de mise en œuvre de la stratégie de coopération : a. Respect des engagements pris lors des Commissions Mixtes b. Durée de mise en œuvre des décisions prises lors des Commissions Mixtes c. Qualité de participation des acteurs clés et des mécanismes de coordination 3. Efficacité des procédures : a. Conditions financières spécifiques : ouverture de comptes spéciaux, contrôle, etc. b. Type d'unité de gestion des projets : unité de gestion autonome ou institution publique c. Conditions préalables à l'utilisation des ressources d. Type de passation des marchés : celui du donneur ou du récepteur ? e. Méthode de décaissement : remboursement ou pré-financement. f. Durée entre l'approbation et le décaissement g. Alignement sur les procédures/normes boliviennes (par ex. pour la passation des marchés)?	• Etudes de documents de planification et gestion de la coopération (en Belgique, en Bolivie) • Interviews de personnes ressources clés

5. Canevas d'analyse des prêts d'Etat à Etat, d'aide à la balance des paiements, des fonds de contre-valeur et des fonds d'étude

Un canevas distinct d'analyse se justifie pour ces 4 formes de coopération dans la mesures où elles échappent au cycle habituel des interventions du bilatéral direct (cycle PRIMA).

Ci-après, chaque forme d'aide financière sera brièvement présentée ; par la suite (point 4.5.) on présentera un tableau synthétique du canevas d'analyse.

5.1. Les prêts d'Etat à Etat

Selon les termes de référence, l'évaluation comprendra les prêts d'Etat à Etat de 1977 à 1983 pour construire la raffinerie métallique polyvalente de Karachipampa. Ces prêts se situent donc en dehors de la période évaluée, mais il est demandé d'étudier les processus ayant abouti au financement de cette raffinerie.

La Bolivie n'a pas bénéficié de prêts d'Etat à Etat pendant la période 1992 – 2004 et les dernières dettes boliviennes liées à des prêts de ce type ont été annulées en novembre 2002. Parallèlement aux prêts pour Karachipampa qui sont de l'ordre de 376,5 millions de BEF (9,34. Euro), ce projet a bénéficié, en ce qui concerne la Belgique, de prêts commerciaux de l'ordre de 855 m. BEF (21,19 m. Euro) dont 92% étaient garantis par le Ducroire. La presque totalité de cette dette a été annulée en 1992 et en 1995, la Bolivie (la Banque Centrale de Bolivie, BCB) ayant payé environ 2,6% de la dette totale, tandis que l'AGCD remboursait au Ducroire la totalité de la partie garantie de la dette, mais à une fraction de sa valeur faciale.
Donc, au total, le seul projet Karachipampa aurait bénéficié, de la part de la Belgique, de remises de dette de l'ordre de 1.282,6 m. BEF en valeur courante, soit 31,79 m. Euro, soit plus de 15% de toute l'aide publique bilatérale belge à la Bolivie sur la période 1992-2004. L'importance de ces montants peut justifier cette étude de cas.

Etant donné le poids des opérations de remise de dette dans le total de l'aide belge, et le fait que ces opérations ne passent pas par le mécanisme des commissions mixtes, il faudra aussi s'interroger sur la politique belge en la matière vis-à-vis de la Bolivie (coordination avec le club de Paris, existence d'un agenda propre de remise de dette, possible confusion entre coopération au développement et promotion des exportations, justification de la création de fonds de contre-valeur et de leur utilisation prévue à partir d'opérations de remise de dette). Ce point important tombe cependant en dehors du cadre de cette évaluation.

Une note de quelques pages (document interne) sur Karachipampa et les processus liés aux prêts d'Etat à Etat sera disponible et soumise au S.04 le 10 février afin de déterminer la suite de l'évaluation de ce point.

5.2. L'aide à la balance des paiements

Les aides à la balance des paiements sont moins importantes dans la coopération avec la Bolivie puisque les trois opérations exécutées entre 92 et 2001 totalisent 10,35m. Euro, soit 5% de l'aide publique bilatérale belge de 92 à 2004.
On remarquera que la première opération (5m. Euro) constituait de l'aide liée à 100% (obligation de dédier la totalité des devises reçues par la Bolivie à l'achat de produits importés de Belgique), que pour la 2ème opération (2,4m. Euro), 75% des fonds étaient de l'aide liée tandis que les 25% restant devaient servir à des importations d'Amérique du Sud ou d'Europe (excluant donc l'Amérique du Nord et le reste du monde !), tandis que la 3ème opération (3m. Euro) consistait en l'achat de vaccins sur le marché international et n'était pas conçue comme de l'aide liée.
On remarquera aussi que les 2 premières opérations ont donné lieu à la constitution de fonds de contrepartie (voir 4.3.).

En principe, un programme « d'aide à la balance des paiements » se justifie dans un marché des change non libre, quand les devises disponibles constituent une sérieuse restriction au développement dans la mesure où elles limitent les importations de biens de consommation essentiels et de biens d'équipement. C'est surtout le cas quand le pays bénéficiaire connaît un déficit à court terme de sa balance des paiements.
Le principe fondamental consiste à mettre à disposition de la Banque Centrale de Bolivie (BCB) un fonds en devises destiné à financer des importations de Belgique (aide liée) ou de n'importe où (aide non liée).
Dans un système de contrôle des changes, la BCB vendra des BEF (ou des $) aux importateurs qui en font la demande et sont habilités, et déposera la contrepartie en Bolivianos de ces vente sur un compte spécial cogéré avec la représentation locale de la coopération belge, destiné à financer des actions de développement, et selon des procédures définies de commun accord (le « comité operativo »).

La 3ème opération est différente dans la mesure où elle finance l'achat de vaccins par le Ministère de la Santé, sans fonds de contre-valeur.
En vertu du principe de fongibilité de la monnaie (une aide pour importer des vaccins peut « libérer » des devises pour importer, par exemple, des armes), une aide requiert un certain degré de confiance mutuelle, une transparence dans la gestion des affaires publiques et au moins une acceptation de la part de la Belgique de la politique bolivienne en matière de développement.
D'autre part, actuellement, il serait plus exact de parler « d'aide au budget de l'état », puisque la Bolivie a adopté en 1999 un système de change libre à tel point que les Boliviens justifient maintenant le besoin de ces programmes par le déficit des finances publiques et pas par le déficit de la balance des paiements.

Dans le cas de l'aide liée, ces opérations peuvent être affectées par des situations non concurrentielles et des distorsions de prix (des exportateurs belges ayant un accès privilégié au marché bolivien en profiteraient pour augmenter leurs prix). Cependant il est extrêmement difficile de mesurer ces effets.

Les impacts de ces opérations seront ceux des actions financées par les fonds de contre-valeur. Dans le cas de la 3ème opération consacrée à l'achat de vaccins, l'impact est lié à une augmentation de la disponibilité de vaccins pour le Ministère de

la Santé et à la levée d'une contrainte budgétaire. L'analyse de ces impacts tombe en dehors du cadre de cette évaluation.

5.3. Les fonds de contre-valeur

Les fonds de contre-valeur (ou de contrepartie) ne proviennent pas seulement des programmes d'aide à la balance des paiements. Ils peuvent venir aussi d'un allègement ou d'une remise de dette, d'une aide alimentaire, en fertilisants, etc.

Dans la pratique belge ces fonds sont cogérés entre les partenaires belge et bolivien en respectant le principe de responsabilité partagée définie par la Convention générale de coopération de 1995 entre les 2 pays. Toutefois, comme les aides aux programmes et projets, il s'agit en quelque sorte d'une débudgétisation d'une partie de la politique sociale de l'état. Ceci peut éventuellement entraîner des problèmes de viabilité si les coûts récurrents post projet (frais de fonctionnement…) ne sont pas prévus dans les budgets locaux (ou sont trop lourds pour eux !).

5.4. Le fonds d'étude

Ce fonds a servi surtout au financement d'études et de missions d'expertise technique portant sur des projets en préparation ou en cours de réalisation. L'installation du fonds date de 1992 et il continue à fonctionner jusque maintenant. L'alimentation de ce fonds d'étude s'est effectuée à hauteur de 1.669.314 Euro durant la période 1992-2002.

Cette évaluation concernera surtout une analyse de sa pertinence et du degré de réalisation des objectifs du fonds dans sa globalité.

5.5. Canevas d'analyse

5.5.1. Les prêts d'Etat à Etat

Critères de jugement	Indicateurs	Sources/moyens de collecte de l'information
1. Pertinence des *critères* d'approbation des prêts (Karachipampa)	1.1. Existence de critères clairs devant permettre l'approbation de prêts	• Interviews des acteurs • Rapport de la commission parlementaire de 1996 • Arrangements spécifiques des prêts • Textes légaux (?)
2. Qualité du *mécanisme* d'approbation du prêt et de sa mise en oeuvre (Karachipampa)	2.1. Transparence du mécanisme de prise de décision 2.2. Qualité des arguments/raisons qui ont conduit à l'octroi du prêt 2.3. Qualité du processus de l'octroi et du recouvrement du crédit (mixte)	• Interviews des acteurs • Arrangements spécifiques des prêts • Analyse de documents (archives du Ministère de Finance – problème d'accessibilité ! ! ! !) • Analyse des archives du Ducroire (faisabilité ? ? ? ?)
3. Qualité des critères et mécanisme *actuels* d'approbation de prêts	3.1. Existence de critères clairs et pertinents à la lumière des 'bonnes pratiques internationales' actuelles 3.2. Existence et respect de procédures claires et transparentes	• Interviews des acteurs et des experts internationaux • Textes légaux

5.5.2. L'aide à la balance de paiements

Critères de jugement	Indicateurs	Sources/moyens de collecte de l'information
1. Pertinence de la politique d'aide à la balance de paiements par rapport à la situation économique	Situation économique de la Bolivie au moment de l'octroi de l'aide : 1.1. Etat et fonctionnement de la balance de paiements (déficit à court terme) 1.2. Existence d'un système de contrôle de changes	• Comptes macroéconomiques • Législation, cadre légal • Rapport de la BCB
2. Respect de principes de responsabilité partagée, de transparence et d'acceptation des politiques	2.1. Manifestation, dans les accords entre les pays, des principes de responsabilité partagée, de transparence et d'acceptation des politiques	• Accord global de coopération • Accords spécifiques

5.5.3. Les fonds de contre-valeur

Critères de jugement	Indicateurs	Sources/moyens de collecte de l'information
1. Utilité (pour le développement) des interventions financées	1.1. Type et objectifs d'interventions financées (devant répondre aux besoins et priorités du pays)	• Interview des acteurs • Liste et description des interventions • Rapport d'évaluation des interventions
2. Respect de principes de responsabilité partagée, de transparence et d'acceptation des politiques	2.1. Manifestation, dans la gestion des fonds, des principes de responsabilité partagée, de transparence et d'acceptation des politiques	• Interview des acteurs

5.5.4. Le fonds d'étude

Critères de jugement	Indicateurs	Sources/moyens de collecte de l'information
1. Utilité (pour le développement) des études financées	1.1. Type et objectifs des études financées (devant permettre la préparation ou mise en oeuvre d'initiatives répondant aux besoins et priorités du pays)	• Liste des études financées • Interview des acteurs
2. Pertinence du mécanisme du fonds d'étude	2.1. Degré de souplesse et rapidité dans l'utilisation du fond 2.2. Application des principes de responsabilité partagée, de transparence et d'acceptation des politiques 2.3. Niveau de pro-activité et d'innovation dans le choix des études à financer	• Liste des études financées • Interview des acteurs

6. Canevas d'analyse des projets de la coopération bilatérale directe et indirecte

Etant donné le nombre important d'experts associés à ce travail, nous avons préféré développer en détail la démarche pour l'analyse des projets de la coopération bilatérale directe et indirecte, afin de garantir sa rigueur méthodologique ainsi que la similarité d'approche de chaque équipe.

Concrètement il s'agit de l'analyse de :

- 9 projets de coopération bilatérale directe dans 4 secteurs (santé, développement rural, transport, appui aux autorités publiques et à la société civile) ;

- 8 actions de coopération bilatérale indirecte appuyées par des ONG belges (ces actions ont été sélectionnées lors de la réunion du comité de pilotage du 17 décembre 2004) ;

- l'appui par le biais de la coopération universitaire (VlIR et CIUF) et l'APEFE auprès de l'Université Mayor San Simon de Cochabamba. Outre les questions et points spécifiques qui sont d'application pour toute la coopération bilatérale indirecte, le comité de pilotage du 17/12/04 a ajouté quelques points d'attention supplémentaires (voir ci-dessous, point 5.5.).

Considérant que les thèmes, questions et points spécifiques de l'évaluation se chevauchent pour une bonne partie pour l'analyse des projets et programmes de la coopération directe et indirecte et que les évaluateurs s'engageront quasiment tou(te)s concerné(e)s dans l'évaluation de ces deux types de projets, nous avons opté pour l'élaboration d'un cadre d'analyse commun, tout en indiquant, si nécessaire, les points spécifiques pour chaque type de coopération.

Nous avons préféré de faire le cadre d'analyse sous forme de tableau :

- La première colonne propose *les critères de jugement*, un critère de jugement étant une dimension du succès ou du mérite de l'intervention évaluée, qui est utilisée afin de formuler un jugement de valeur sur cette intervention. Les critères élaborés par la suite sont liés à ceux présentés dans le chapitre 3 (pertinence, cohérence, performance des procédures et processus, et durabilité).

- La deuxième colonne propose *les indicateurs* liés à ces critères de jugement, un indicateur étant une caractéristique ou un attribut qui donne un moyen simple et fiable pour mesurer ou décrire un changement (une performance) au niveau d'une intervention (ce changement peut se situer à des niveaux différents : un impact, un résultat, une activité, un input).

- La troisième colonne propose *les sources d'information* qui indiquent comment et où trouver l'information sur les indicateurs et critères de jugement.

- La quatrième colonne indique *le type d'intervention concerné* : la coopération bilatérale directe (CD) et/ou la coopération bilatérale indirecte (ID).

6.1. Analyse de la pertinence des interventions

Critères de jugement	Indicateurs	Sources/moyens de collecte de l'information	CD/CI
1. La conception de l'intervention intègre explicitement les priorités et principes de la politique de la coopération internationale de la Belgique en Bolivie	1.1. Degré auquel le processus d'identification et de formulation a explicitement tenu compte des priorités et principes de la politique	• Interviews avec personnes clés impliquées dans l'initiation et préparation des interventions • Analyse des notes de politique sectorielle pertinentes • Analyse des termes de référence des missions d'identification et de formulation, analyse des documents et de la correspondance de préparation des interventions • Note interne sur la politique de coopération (à rédiger par BK)	CD
2. Les objectifs de l'intervention répondent aux attentes et priorités des bénéficiaires et des partenaires locaux	2.1. Qualité d'analyse et de compréhension du contexte local 2.2. Niveau d'association des bénéficiaires (hommes et femmes) à l'identification et la formulation de l'intervention 2.3. Niveau d'association des partenaires institutionnels à l'identification et la formulation de l'intervention 2.4. Degré auquel les objectifs ont le potentiel d'amener un changement important dans la vie des bénéficiaires (hommes et femmes)	• Analyse des termes de référence des missions d'identification et de formulation, analyse des documents et de la correspondance de préparation des interventions • Interviews (individuels, focus groups) avec bénéficiaires (hommes et femmes), représentants des partenaires et témoins privilégiés (personnel du projet, du partenaire, experts locaux, …)	CD/CI
3. Les objectifs de l'intervention répondent aux besoins du pays et à ses politiques et ses objectifs.	3.1. Cohérence des interventions avec les lois régissant la participation et la décentralisation 3.2. Degré auquel les analyses initiales ont tenu compte des besoins du pays, ainsi que de ses politiques et objectifs, tant au niveau global, régional que sectoriel	• Analyse des documents de politique générale de développement (PRSP) • Analyse du cadre légal (participation, décentralisation) • Analyse de documents sectoriels et de développement local pertinents • Note interne sur la politique de coopération (à rédiger par BK)	CD
4. Les objectifs et approches de l'intervention tiennent compte des expériences du passé et du savoir faire dans le secteur	4.1. Degré auquel les analyses initiales et le processus de préparation de l'intervention ont tenu compte des expériences du passé (dans la région, …) 4.2. Degré auquel les analyses initiales et le processus de préparation de l'intervention tiennent compte du savoir faire (des 'bonnes pratiques')	• Analyse des termes de référence des missions d'identification et de formulation, analyse des documents et de la correspondance de préparation des interventions • Interviews (individuels, focus groups) avec bénéficiaires (hommes et femmes) et témoins privilégiés, experts sectoriels	CD/CI
5. Les objectifs et approches de l'intervention sont restés appropriés tout au long de sa mise en œuvre (compte tenu de l'évolution du contexte) ou ont été adaptés de façon appropriée, si nécessaire	5.1. Existence et qualité des mécanismes de suivi incorporant l'analyse des changements contextuels 5.2. Capacité de l'intervention de se mettre en cause et de s'adapter au contexte changé, si nécessaire	• Analyse des rapports d'activités et de suivi, d'évaluations à mi-parcours, etc. • Interviews avec personnel de l'intervention et du partenaire • Interviews (individuels, focus groups) avec bénéficiaires (hommes et femmes) et témoins privilégiés, experts sectoriels	CD/CI

6.2. Analyse de la cohérence des interventions

Critères de jugement	Indicateurs	Sources/moyens de collecte de l'information	CD/CI
1. La conception et la mise en oeuvre de l'intervention tiennent explicitement compte des efforts similaires (visant à répondre aux mêmes problèmes) réalisés par d'autres acteurs	1.1. Niveau d'inclusion, dans la préparation de l'intervention, d'une analyse des autres acteurs et initiatives similaires 1.2. Niveau de contradiction/similarité entre les objectifs et approches de l'intervention et ceux d'autres interventions similaires 1.3. Niveau de chevauchement des actions de terrain avec celles des différents intervenants 1.4. Existence et poids des mécanismes d'échange des expériences et coordination active (recherche de synergies) avec des actions d'autres initiatives similaires	• Interviews avec personnes clés impliquées dans l'initiation, la préparation et la mise en œuvre de l'intervention • Analyse des notes de politique sectorielle pertinentes • Analyse des termes de référence des missions d'identification et de formulation, analyse des documents et de la correspondance de préparation de l'intervention • Analyse des rapports d'activités et de suivi, d'évaluations à mi-parcours, etc. • Interviews avec personnel de l'intervention et du partenaire • Interviews (individuels, focus groups) avec témoins privilégiés, experts sectoriels, représentants d'autres interventions, etc.	CD/CI

6.3. Analyse de la performance des processus de gestion du cycle de l'intervention

Critères de jugement	Indicateurs	Sources/moyens de collecte de l'information	CD/CI
1. Le processus de préparation de l'intervention répond aux normes en vigueur dans la coopération internationale (période à partir de 2000)	1.1. Niveau de 'cadrage', dans les processus de préparation, de l'intervention dans les résultats de la Commission Mixte de 2000 1.2. Période nécessaire pour a préparation de l'intervention 1.3. Qualité du dossier de projet: • Niveau de mise en évidence la pertinence, la faisabilité et la durabilité du projet • Niveau de clarté de description des tâches et responsabilités des acteurs ainsi que des mécanismes de gestion • Niveau de clarté d'analyse des facteurs de risque	• Note interne sur la politique de coopération (BK) • Interviews avec personnes clés impliquées dans l'initiation et la préparation de l'intervention (en Belgique, en Bolivie) • Analyse des termes de référence des missions d'identification et de formulation, analyse des documents et de la correspondance de préparation des interventions • Analyse du dossier de projet • Interviews avec personnel de l'intervention et du partenaire • Interviews (individuels, focus groups) avec témoins privilégiés, experts sectoriels, représentants d'autres interventions, etc.	CD
2. Le processus de mise en oeuvre de l'intervention répond aux normes en vigueur dans la coopération internationale (période à partir de 2000)	2.1. Qualité de la participation des acteurs locaux pertinents dans la mise en œuvre (y compris le suivi) du projet et notamment dans la prise de décisions importantes qui leur concernent 2.2. Niveau et qualité de fonctionnement des mécanismes de concertation et de pilotage du projet: • Niveau et qualité d'implication des différents partenaires (au niveau bolivien : autorités locales et nationales, services techniques, … ; au niveau belge : CTB, délégation à La Paz, DGCD, …) • Niveau d'efficacité de la concertation et du pilotage de l'intervention 2.3. Niveau (et tendance) d'appropriation de l'intervention par les structures/institutions boliviennes 2.4. Niveau et qualité du renforcement des structures/ institutions boliviennes 2.5. Changement du rôle des différents acteurs belges, institutionnels boliviens et bénéficiaires 2.6. Qualité des rapports de l'intervention	• Interviews avec personnes clés impliquées dans la mise en œuvre et le suivi de l'intervention (en Belgique, en Bolivie) • Analyse des documents et de la correspondance pendant la mise en œuvre de l'intervention • Analyse des rapports d'activités et de suivi, d'évaluations à mi-parcours, des PV des réunions des structures de pilotage, etc. • Interviews avec personnel de l'intervention et du partenaire • Interviews (individuels, focus groups) avec témoins privilégiés, experts sectoriels, représentants d'autres interventions, etc.	CD

6.4. Analyse de l'efficacité et de la durabilité

6.4.1. Interventions déjà terminées

Critères de jugement	Indicateurs	Sources/moyens de collecte de l'information	CD/CI
1. Les bénéfices atteints à la fin de l'intervention sont durables (= maintien des bénéfices) (*) et continuité des processus engagé	1.1. Niveau de bénéfices, au niveau des bénéficiaires de l'intervention, atteints à la fin de l'intervention comparé avec le niveau actuel des mêmes bénéfices (maintenus sans appui significatif de l'extérieur) 1.2. Evolution (estimée) du niveau de bénéfices dans le future (au niveau des bénéficiaires de l'intervention); appréciation basée sur (e.a) : • l'évolution des éléments contextuels pertinents (situation politique, macro-économique, ...) • la qualité de la politique gouvernementale dans le domaine et les attentes à ce niveau pour le futur • la qualité de gestion des structures nécessaires et responsables pour le maintien des bénéfices et évolution (en effet, dans plusieurs cas , on peut s'attendre à ce qu'un des bénéfices recherchés –si pas le plus important- soit précisément l'amélioration des capacités des bénéficiaires et autres structures à « gérer » • la qualité de la participation des acteurs locaux • le niveau d'appropriation de l'action par les acteurs locaux • la capacité financière locale à assurer la continuité de l'action (couverture des dépenses de fonctionnement, d'amortissements, etc.) • le niveau de maîtrise de la technologie • le niveau de compatibilité de l'action avec les valeurs socio-culturelles • le niveau de stabilité de l'environnement physique	• Analyse des documents de fin de l'intervention (rapport final, évaluation) • Analyse de documents 'post-intervention' (s'ils existent) • Interviews avec personnes jouant un rôle clé dans les structures/mécanismes assurant la continuité des bénéfices • Interviews et focus groups avec les bénéficiaires • Interviews (individuels, focus groups) avec témoins privilégiés, experts sectoriels, représentants d'autres interventions, etc.	CD/CI
2. Les bénéfices atteints à la fin de l'intervention ont contribué à d'autres bénéfices durables (= diversification des bénéfices)	2.1. Existence et ampleur d'un mécanisme de pérennisation, multiplication et diversification des bénéfices : • Stratégie pour atteindre la durabilité • nombre de bénéficiaires à la fin de l'intervention comparé avec le nombre actuel (atteint sans appui significatif de l'extérieur) • nature et ampleur d'autres bénéfices induits par l'intervention 2.2. Evolution (estimée) du niveau des bénéfices 'induits' (autres bénéficiaires) et diversifiés (tous les bénéficiaires) dans le future ; appréciation basée sur (e.a) : • l'évolution des éléments contextuels pertinents (situation politique, macro-économique, ...) • la qualité de la politique gouvernementale dans le domaine et les attentes à ce niveau pour le futur • la qualité de gestion des structures nécessaires et responsables pour le maintien des bénéfices et évolution • la qualité de la participation des acteurs locaux • le niveau d'appropriation de l'action par les acteurs locaux • la capacité financière locale à assurer la continuité de l'action (couverture des dépenses de fonctionnement, d'amortissements, etc.) • le niveau de maîtrise de la technologie • le niveau de compatibilité de l'action avec les valeurs socio-culturelles • le niveau de stabilité de l'environnement physique	• Analyse des documents de fin de l'intervention (rapport final, évaluation) • Analyse de documents 'post-intervention' (s'ils existent) • Interviews avec personnes jouant un rôle clé dans les structures/mécanismes assurant la continuité des bénéfices • Interviews et focus groups avec les bénéficiaires • Interviews (individuels, focus groups) avec témoins privilégiés, experts sectoriels, représentants d'autres interventions, etc.	CD/CI

(*) Il est clair que nous supposons ici que l'intervention a atteint des bénéfices et que ceux-ci ont été bien documentés (par exemple dans le rapport final de la mise en œuvre de l'intervention, dans des rapports d'évaluation, etc.).

6.4.2. Interventions en cours

Critères de jugement	Indicateurs	Sources/moyens de collecte de l'information	CD/CI
1. Les bénéfices qui seront atteints à la fin de l'intervention seront durables (= maintien des bénéfices) (*)	1.1. Evolution (estimée) du niveau de bénéfices dans le futur (au niveau des bénéficiaires de l'intervention; appréciation basée sur (e.a) : • l'existence et qualité, au niveau de l'intervention, d'une stratégie de durabilité ; qualité de sa mise en oeuvre • l'évolution des éléments contextuels pertinents (situation politique, macro-économique, ...) • la qualité de la politique gouvernementale dans le domaine et les attentes à ce niveau pour le futur • la qualité de gestion des structures nécessaires et responsables pour le maintien des bénéfices, ainsi que l'évolution dans ce domaine (grâce à l'intervention le cas échéant) • la qualité et l'évolution de la participation des acteurs locaux et travail de l'intervention en ce sens • le niveau et l'évolution dans appropriation de l'action par les acteurs locaux et travail de l'intervention en ce sens • la capacité financière locale (actuelle et estimée pour le futur) à assurer la continuité de l'action (couverture des dépenses de fonctionnement, d'amortissements, etc.) • le niveau (actuel et futur) de maîtrise de la technologie • le niveau de compatibilité de l'action avec les valeurs socio-culturelles • le niveau de stabilité de l'environnement physique	• Analyse des documents de mise en œuvre de l'intervention (rapports, évaluations, documents de travail interne sur la durabilité) • Interviews avec le personnel du projet et les membres de la structure de pilotage • Interviews avec personnes jouant un rôle clé dans les structures/ mécanismes devant assurer la continuité des bénéfices • Interviews et focus groups avec les bénéficiaires • Interviews (individuels, focus groups) avec témoins privilégiés, experts sectoriels, représentants d'autres interventions, etc.	CD/CI
2. Les bénéfices qui seront atteints à la fin de l'intervention contribueront à d'autres bénéfices durables (= diversification des bénéfices)	2.1. Probabilité de l'émergence d'un mécanisme de pérennisation, multiplication et diversification des bénéfices 2.2. (au cas d'une probabilité réelle) Evolution (estimée) du niveau des bénéfices 'induits' (autres bénéficiaires) et diversifiés (tous les bénéficiaires) durables dans le futur ; appréciation basée sur (e.a) : • l'existence et qualité, au niveau de l'intervention, d'une stratégie de durabilité ; qualité de sa mise en oeuvre • l'évolution des éléments contextuels pertinents (situation politique, macro-économique, ...) • la qualité de la politique gouvernementale dans le domaine et les attentes à ce niveau pour le futur • la qualité de gestion des structures nécessaires et responsables pour le maintien des bénéfices, ainsi que l'évolution dans ce domaine (recherchée par l'intervention ou spontanée) • la qualité et l'évolution de la participation des acteurs locaux (recherchée par l'intervention ou spontanée) • le niveau et l'évolution dans appropriation de l'action par les acteurs locaux (recherchée par l'intervention ou spontanée) • la capacité financière locale (actuelle et estimée pour le futur) à assurer la continuité de l'action (couverture des dépenses de fonctionnement, d'amortissements, etc.) • le niveau (actuel et futur) de maîtrise de la technologie • le niveau de compatibilité de l'action avec les valeurs socio-culturelles • le niveau de stabilité de l'environnement physique	• Analyse des documents de mise en œuvre de l'intervention (rapports, évaluations, documents de travail interne sur la durabilité) • Interviews avec le personnel du projet et les membres de la structure de pilotage • Interviews avec personnes jouant un rôle clé dans les structures/ mécanismes devant assurer la continuité des bénéfices • Interviews et focus groups avec les bénéficiaires • Interviews (individuels, focus groups) avec témoins privilégiés, experts sectoriels, représentants d'autres interventions, etc.	CD/CI

(*) Il est clair que nous supposons ici que l'intervention atteindra des bénéfices tangibles pour les bénéficiaires.

6.5. Comparaison des actions des acteurs belges au niveau de l'UMSS

Elément d'analyse	Sources/moyens de collecte de l'information

1. Le montage des actions
• Origine de l'intervention (qui a pris l'initiative ?)
• Préparation de l'action : rôle des différents acteurs (et surtout du partenaire local) : leur niveau et qualité de participation
• Qualité du dossier de projet
  • Niveau de mise en évidence la pertinence, la faisabilité et la durabilité du projet
  • Niveau de clarté de description des tâches et responsabilités des acteurs ainsi que des mécanismes de gestion
  • Niveau de clarté d'analyse des facteurs de risque
• Niveau et nature du renforcement des capacités des acteurs locaux par le processus de préparation
	• Interviews avec personnes clés impliquées dans l'initiation et la préparation de l'intervention (en Belgique, en Bolivie)
	• Analyse des termes de référence des missions d'identification et de formulation, analyse des documents et de la correspondance de préparation des interventions
	• Analyse du dossier de projet
	• Interviews avec personnel de l'intervention et du partenaire
	• Interviews (individuels, focus groups) avec témoins privilégiés, experts sectoriels, représentants de l'université, etc.

2. La mise en oeuvre
2.1. Qualité de la participation des acteurs locaux pertinents dans la mise en œuvre (y compris le suivi) des actions et notamment à la prise de décisions importantes qui leur concernent
2.2. Niveau et qualité de fonctionnement des mécanismes de concertation et de pilotage du projet:
  • Niveau et qualité d'implication des structures universitaires
  • Niveau d'efficacité de la concertation et du pilotage de l'intervention
2.3. Niveau (et tendance) d'appropriation de l'intervention par les structures universitaires
2.4. Niveau et qualité du renforcement des structures/institutions universitaires
2.5. Changement (qualité, rythme) du rôle des acteurs belges (vers appui aux structures locales)
2.6. Qualité de la documentation de la mise en œuvre de l'intervention et des résultats acquis
2.7. Caractéristiques globales du partenariat
	• Interviews avec personnes clés impliquées dans la mise en œuvre et le suivi de l'intervention (en Belgique, en Bolivie)
	• Analyse des documents et de la correspondance pendant la mise en œuvre de l'intervention
	• Analyse des rapports d'activités et de suivi, d'évaluations à mi-parcours, des PV des réunions des structures de pilotage, etc.
	• Interviews avec personnel de l'intervention et du partenaire
	• Interviews (individuels, focus groups) avec témoins privilégiés, experts sectoriels, représentants de l'université, etc.

3. Coordination entre initiatives belges et avec les autres bailleurs de fonds
3.1. Niveau d'inclusion, dans la préparation de l'intervention, d'une analyse des autres acteurs et initiatives similaires au niveau de l'université
3.2. Niveau de contradiction entre les objectifs et approches de l'intervention et ceux d'autres interventions similaires au niveau de l'université
3.3. Existence et poids des mécanismes d'échange des expériences, de harmonisation et de coordination avec :
  • des actions d'autres initiatives belges
  • des actions d'autres bailleurs de fond
3.4. Existence et niveau d'efficacité d'efforts spécifiques à créer des synergies entre l'intervention et des efforts similaires
	• Interviews avec personnes clés impliquées dans l'initiation, la préparation et mise en œuvre de l'intervention
	• Analyse des termes de référence des missions d'identification et de formulation, analyse des documents et de la correspondance de préparation de l'intervention
	• Analyse des rapports d'activités et de suivi, d'évaluations à mi-parcours, etc.
	• Interviews avec personnel de l'intervention et du partenaire

7. Organisation pratique du travail

7.1. Phase de structuration

Cette phase a déjà démarré et certains des résultats envisagés ont déjà été atteints pleinement ou partiellement :

- **Analyse du contexte de la coopération de la Belgique en Bolivie et des logiques de coopération en découlant.** Les résultats obtenus à ce stade sont présentés dans un autre document (à soumettre au Comité de Pilotage); ils seront complétés plus tard en Bolivie.

- **Analyse globale de la performance des procédures et processus.** Cette analyse, qui se concentre sur la période après la Commission Mixte de 2000 a également bien progressé. Les résultats sont présentés dans un document qui sera également soumis au Comité de Pilotage.

- **Sélection des interventions de coopération bilatérale indirecte.** Cette sélection est faite lors de la réunion du Comité de Pilotage de décembre, sur base d'un document de travail préparé par l'équipe d'évaluation. Les acteurs de coopération indirecte concernés ont été informés de la sélection.

- **Analyse des interventions directes et indirectes au niveau de la Belgique**. Cette analyse a démarré et des progrès substantiels ont déjà été faits. Elle sera finalisée environ deux semaines avant le démarrage de l'analyse de terrain. Les résultats de cette analyse seront structurés selon un format qui sert de guide pour la rédaction des rapports d'analyse sur les interventions individuelles (voir annexes 1 et 2). Ce format est basé sur les schémas d'opérationalisation des critères et questions d'évaluation présenté dans les chapitres 4 et 5 ci-dessus.
  Chaque intervention sera analysée par un binôme composé d'un évaluateur du Nord et un évaluateur bolivien. L'évaluateur du Nord se charge de l'analyse au niveau de la Belgique et enverra le résultat bien avant le démarrage de l'analyse de terrain. L'évaluateur bolivien utilisera ensuite ce résultat pour son analyse documentaire en Bolivie (voir point 6.2. ci-dessous).

- **Définition de l'approche pour la phase de terrain et acceptation par celle-ci par le comité de pilotage.** Ce document-ci a été rédigé à cet effet. Il sera traduit en Espagnol de sorte qu'il puisse servir de guide et de référence pour tous les acteurs concernés.

Cette phase de structuration s'est caractérisée par un effort important de collecte et interprétation de données et informations, qui s'est réalisé essentiellement par :

- **Des interviews avec des personnes clés.** De façon globale, ces interviews ont évolué du général au particulier, les évaluateurs ayant commencé avec des questions globales qui leur ont permis de cerner le cadre global avant d'entrer en détail. Chaque interview a été préparé de façon écrite, en fonction de la personne et des sujets à évaluer. Plusieurs acteurs importants ont été interviewés plusieurs fois (ou le seront).

- **Analyse de la documentation.** Celle-ci se fait au niveau des archives et de la documentation disponible. Pour certains formes d'aide, cette analyse n'est pas sans difficultés (documentation peu accessible ou introuvable …).

7.2. Phase d'analyse sur le terrain

Les étapes/actions suivantes de préparation sont prévues en vue d'assurer une mise en oeuvre adéquate de l'analyse de terrain:

- **L'analyse documentaire en Bolivie.** Celle-ci sera faite par les évaluateurs boliviens sur base des documents envoyés par l'évaluateur faisant partie du même binôme (un document par projet analysé, un document pour l'aide à la balance de paiements, pour le fonds de contre-valeur et pour le fonds d'études). Cette analyse documentaire complémentaire devra être finie avant le démarrage des missions de terrain. Ses résultats seront inclus dans le document de projet qui constituera le document de référence pour le travail de terrain.

- **Envoi de documents de base.** Un paquet de documents de base sera préparé pour chaque évaluateur, qui doit permettre à chacun(e) de bien cerner le contexte institutionnelle, sociale et économique de la coopération au développement de la Belgique en Bolivie.

- **Information des acteurs locaux.** Ceux-ci seront informés sur les buts, méthodes et calendrier de l'évaluation.

Analyse de terrain (au sens stricte)

Le schéma en annexe 3 présente un chronogramme des activités majeures de l'analyse de terrain. Un effort particulier a été entrepris à maximiser l'échange au sein de l'équipe des évaluateurs en prévoyant trois réunions communes et en organisant, dans la mesure du possible, le travail de terrain par zone géographique.

- **Atelier de démarrage.** L'analyse de terrain au sens stricte commencera le 21 février. A cette date, les 11 évaluateurs seront réunis pour l'atelier de démarrage. Cet atelier présentera les résultats de la phase de structuration (surtout l'analyse globale de la coopération : son historique, ses caractéristiques, …) et discutera de la méthodologie d'analyse de terrain (prenant cette note comme base). Chaque binôme définira ensuite, sur la base de cette note et les résultats de l'analyse documentaire, son approche spécifique pour chaque projet.

- **Réunion avec le Comité d'Accompagnement.** Cette réunion est prévue dans la première semaine de l'analyse de terrain et discutera de l'approche globale de l'évaluation et plus spécifiquement de l'analyse de terrain.

- **Mise en oeuvre des évaluations de terrain**. Plusieurs méthodes de collecte de données seront utilisées en fonction des caractéristiques spécifiques des projets et des résultats obtenus à travers l'analyse documentaire. Les évaluations se caractériseront toutes par une démarche interactive et participative, une inclusion des perspectives des populations cibles et des autres acteurs, et une transparence quant aux conclusions de l'analyse qui se concrétisera, entre autres, par 'une restitution à chaud' à la fin du travail de terrain. A la fin de chaque évaluation, l'équipe complètera le rapport du projet, tout en respectant le format défini auparavant.

- **Contacts avec d'autres organisations de coopération internationale**. Ces contacts serviront à faire une analyse de la perception de la coopération belge par rapport à celle d'autres pays du Nord.

- **Réunion/échange intermédiaire**. Plus au moins au milieu de la phase de terrain, une rencontre réunira la plupart des évaluateurs afin de permettre un échange des expériences, une première définition de conclusions globales et, si nécessaire, une adaptation des méthodes et instruments d'analyse.

- **Réunion interne finale et atelier de restitution.** A la fin de l'analyse de terrain, les évaluateurs qui sont encore dans le pays se réuniront pour définir ensemble les conclusions et recommandations préliminaires. Celles-ci seront ensuite discutées avec des représentants des interventions concernées ainsi que d'autres personnes ressources (y compris les membres du Comité de Pilotage en Bolivie).

Anexo 5

BOLIVIA: AYUDA BILATERAL NO-FINANCIERA - en EUROS (valor constante)

	Bilateral directo	Bilateral indirecto	Bi-multi	gastos adminis-trativos	TOTAL		Indice de precios		Bilateral directo	Bilateral indirecto	Total directo+ indirecto
							88=100	04=1	precios constantes - deflator: indice de precios de consumo		
							Bélgica				
1987	511.147	1.330.697	-	-	1.841.844	1987	99	0,70	729.471	1.899.072	2.628.543
1988	674.766	1.809.375	58.007	40.407	2.582.555	1988	100	0,71	952.372	2.553.773	3.506.145
1989	781.113	1.714.930	60.734	45.860	2.602.637	1989	103	0,73	1.069.291	2.347.623	3.416.913
1990	648.489	1.922.163	-	61.973	2.632.625	1990	107	0,76	854.551	2.532.944	3.387.495
1991	490.830	2.950.429	117.006	90.729	3.648.994	1991	110	0,78	629.155	3.781.914	4.411.068
1992	1.046.855	3.381.516	255.330	308.132	4.991.833	1992	113	0,80	1.306.253	4.219.414	5.525.666
1993	2.115.771	3.042.152	200.298	512.644	5.870.865	1993	116	0,82	2.571.756	3.697.788	6.269.544
1994	1.256.324	2.940.016	50.570	272.436	4.519.346	1994	119	0,84	1.488.586	3.483.548	4.972.134
1995	1.594.700	3.770.210	205.503	286.317	5.856.730	1995	120	0,85	1.873.773	4.429.997	6.303.769
1996	977.693	2.896.635	91.969	324.244	4.290.541	1996	123	0,87	1.120.770	3.320.533	4.441.303
1997	1.112.049	3.936.054	34.457	350.522	5.433.082	1997	125	0,89	1.254.391	4.439.869	5.694.260
1998	1.881.017	4.100.160	-	818.792	6.799.969	1998	126	0,89	2.104.948	4.588.274	6.693.222
1999	1.716.663	3.617.012	-	737.484	6.071.159	1999	127	0,90	1.905.901	4.015.738	5.921.639
2000	5.606.356	3.509.429	-	664.603	9.780.388	2000	131	0,93	6.034.322	3.777.324	9.811.646
2001	6.946.585	3.226.492	-	191.181	10.364.258	2001	134	0,95	7.309.466	3.395.040	10.704.506
2002	4.055.387	4.320.097	-	48.713	8.424.197	2002	136	0,96	4.204.482	4.478.924	8.683.406
2003	4.931.185	6.673.728	-	390.874	11.995.787	2003	138	0,98	5.038.385	6.818.809	11.857.194
2004	-	-				2004	141	1,00			
S 92-02	33.240.585	45.413.501	838.127	4.905.942	84.398.155	S 92-02					
S 87-02	36.346.930	55.141.095	1.073.874	5.144.911	97.706.810	S 87-02					

BOLIVIA: AYUDA BILATERAL INDIRECTA NO-FINANCIERA - en EUROS valores corrientes y constantes

	ONG	Non ONG	APEFE	gastos administrativos	CIUF	VLIR	Otros	Total indirect	Bélgica 88=100	Bélgica 2004=1	constantes	constantes
1987	1.026.780	303.917	-	201.785	102.132	-	-	1.330.697	98,8	0,701	1.465.344	433.728
1988	1.543.138	266.237	-	145.513	120.724	-	-	1.809.375	99,9	0,709	2.178.003	375.770
1989	1.714.930	-	-	-	-	-	-	1.714.930	103	0,730	2.347.623	-
1990	1.862.916	59.247	-	59.247	-	-	-	1.922.163	107	0,759	2.454.871	78.073
1991	2.950.429	-	-	-	-	-	-	2.950.429	110	0,780	3.781.914	-
1992	2.936.051	445.465	-	-	116.510	328.955	-	3.381.516	113	0,801	3.663.568	555.846
1993	2.828.468	213.684	-	-	213.684	-	-	3.042.152	116	0,823	3.438.052	259.737
1994	2.818.796	121.220	-	59.247	29.251	-	32.722	2.940.016	119	0,844	3.339.918	143.630
1995	3.250.872	519.338	-	-	215.916	303.422	-	3.770.210	120	0,851	3.819.775	610.222
1996	2.690.139	206.496	-	147.249	-	59.247	-	2.896.635	123	0,872	3.083.818	236.715
1997	3.536.944	399.110	70.898	-	110.313	217.899	-	3.936.054	125	0,887	3.989.673	450.196
1998	2.873.830	1.226.330	160.883	138.325	-	927.122	-	4.100.160	126	0,894	3.215.953	1.372.322
1999	1.977.197	1.639.815	192.613	41.398	273.179	1.132.625	-	3.617.012	127	0,901	2.195.156	1.820.582
2000	1.988.354	1.521.075	237.482	90.729	310.363	882.501	-	3.509.429	131	0,929	2.140.137	1.637.188
2001	2.040.719	1.185.773	231.127	26.564	337.089	561.246	29.747	3.226.492	134	0,950	2.147.324	1.247.716
2002	2.574.611	1.745.486	301.189	112.000	433.845	898.452	-	4.320.097	136	0,965	2.669.266	1.809.658
2003	2.380.158	4.293.570	367.382	29.000	802.188	-	3.095.000	6.673.728	138	0,979	2.431.901	4.386.908
2004								-	141	1,000		
S 92-02	31.896.139	13.517.362	1.561.574	644.512	2.842.338	5.311.469	3.157.469	45.413.501				
S 87-02	40.994.332	14.146.763	1.561.574	1.051.057	3.065.194	5.311.469	3.157.469	55.141.095				

BOLIVIA - AYUDA PUBLICA BELGA: AYUDA FINANCIERA Y AYUDA DGCD - En EUROS corrientes y constantes de 2004

	Alivio deuda OND	Alivio deuda DGCD	Ayuda balance de pagos	gastos administrativos	TOTAL ayuda pública Belga		Indice de precios de consumo en Bélgica 2004=1	TOTAL ayuda pública Belga en constantes 04
1987	-	-	-	1.841.854	1.841.854	1987	0,701	2.628.557
1988	-	-	-	2.582.555	2.582.555	1988	0,709	3.645.048
1989	-	1.867.382	-	2.602.637	4.470.019	1989	0,730	6.119.152
1990	-	2.718.648	-	2.632.625	5.351.273	1990	0,759	7.051.678
1991	-	248	-	3.648.994	3.649.242	1991	0,780	4.677.665
1992	18.126.471	7.304.927	3.222.616	4.991.833	33.645.847	1992	0,801	41.982.871
1993	-	921.172	1.239.468	5.870.865	8.031.505	1993	0,823	9.762.433
1994	-	750.374	495.787	4.519.346	5.765.507	1994	0,844	6.831.399
1995	16.187.447	9.496.041	2.416.962	5.856.730	33.957.180	1995	0,851	39.899.687
1996	34.853.830	6.827.979	-	4.290.541	45.972.350	1996	0,872	52.700.011
1997	-	32.970	-	5.433.082	5.466.052	1997	0,887	6.165.707
1998	10.956.894	4.058.265	74.368	6.799.969	21.889.496	1998	0,894	24.495.388
1999	5.577.604	-	87.259	6.071.159	11.736.022	1999	0,901	13.029.757
2000	-	-	77.591	9.780.388	9.857.979	2000	0,929	10.610.496
2001	-	-	45.997	10.364.258	10.410.255	2001	0,950	10.954.074
2002	11.450.000	-	-	8.424.197	19.874.197	2002	0,965	20.604.866
2003	-	-	2.500.000	11.995.787	14.495.787	2003	0,979	14.810.913
2004					-	2004	1,000	
S 92-03	97.152.246	29.391.728	10.160.048	84.398.155	221.102.177			
S 87-02	97.152.246	33.978.006	10.160.048	97.706.820	238.997.120			