



Fomento a la construcción de capacidades con relación a las políticas públicas apoyadas por Contratos de Reforma Sectorial (CRS) en Bolivia

Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo presupuestario sectorial en Bolivia (DITISA)

Contrato LA/2017/392-699

Informe Final

TR-005

*Capitalización de la
intervención
de la AT DITISA en Bolivia*



Intervención implementada

Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo presupuestario

sectorial en Bolivia (DITISA)

Contrato N° DCI/LA/2017/392-699

TR-005

Capitalización y sistematización de los resultados alcanzados por la AT DITISA

Informe Final

La Paz, junio de 2023



Cláusula de exención:

Este informe ha sido elaborado por el Consorcio AGRER-DT Global-Cowater con financiación de la Unión Europea. Las opiniones aquí expresadas son del equipo de consultores y no coinciden necesariamente con las de la Delegación de la Unión Europea en Bolivia.

Índice

Introducción.....	4
Resumen Ejecutivo	5
1. Contexto del equipo AT y gobernanza de proyecto.....	7
1.1 El papel de los Comités Técnico y Directivo.....	12
2. Desarrollo Integral	14
2.1 Análisis institucional.....	18
2.2 Conclusiones principales de la interacción con las entidades.....	20
3. Lucha Contra el Narcotráfico	22
3.1 Análisis institucional.....	24
3.2 Conclusiones principales de la interacción con las entidades.....	27
4. Líneas de trabajo y recomendaciones pendientes.....	29
4.1 Desarrollo Integral.....	29
5. Identificación de Lecciones Aprendidas	31
5.1 Relevancia	31
5.2 Eficiencia	32
5.3 Eficacia.....	35
5.4 Sostenibilidad.....	36
6. Identificación de Buenas Prácticas y Prácticas Prometedoras.....	37
7. Conclusiones	39
7.1 Generales	39
7.2 En el subsector de Desarrollo Integral	42
7.3 En el subsector de Lucha Contra el Narcotráfico	42
8. Recomendaciones	45
8.1 Generales	45
8.2 En el subsector de Desarrollo Integral y futuras intervenciones.....	50
8.3 En el subsector de Lucha Contra el Narcotráfico y programas regionales	50
8.4 A la Delegación de la Unión Europea	50
Anexos.....	52
A. Agenda de la Misión de Corta Duración (Fase de Terreno)	52
B. Listado de personas entrevistadas.....	54
C. Glosario	56

Introducción

El presente documento constituye el **Informe Final** a la **Misión de Corta Duración** de referencia **TR-005**, «*Capitalización y sistematización de los resultados alcanzados por la AT DITISA*», cuyos Términos de Referencia se aprobaron por parte de la Delegación de la Unión Europea en Bolivia en fecha de 18 de marzo de 2023. Con anterioridad a la Fase de Terreno se puso a disposición de la DUE el documento programático «*Cronograma, Metodología y Plan de Trabajo*», el cual recibió el V.º B.º en fecha de 3 de mayo. Tras una Fase de Escritorio de **5 días en abril**, ambos Expertos han visitado La Paz y desarrollado allí sus actividades del **22 de mayo al 9 de junio de 2023**. No se han producido visitas a las zonas de intervención de las políticas sectoriales (nominativamente, Yungas de La Paz y Trópico de Cochabamba).

El objetivo primordial de esta Misión, solicitada por la misma Delegación, no ha sido otro que el de **promover espacios de reflexión conjunta** con las entidades beneficiarias de la Asistencia Técnica, el equipo de Expertos permanentes de DITISA, y la propia Unión Europea, con el propósito de **extraer lecciones aprendidas** que puedan informar el diseño e implementación de futuros programas de asistencia técnica financiados por la UE, en Bolivia y la región, así como —más específicamente— ulteriores programas de AT en los sectores que ha apoyado DITISA, véase, el i) **desarrollo integral con coca**, y la ii) **lucha contra el tráfico ilícito de drogas**.

La **Sección 1** presenta el contexto sociopolítico en el que se ha desarrollado la intervención, identificando así **tres fases** en la implementación que permitirán estructurar tanto el análisis posterior como las conclusiones finales. Las **Secciones 2 y 3** presentan, brevemente, la estructura organizacional de los sectores apoyados por DITISA y cuáles han sido los **resultados de la interacción** del equipo de Expertos **con las instituciones beneficiarias** tras una veintena de encuentros y entrevistas (Anexo B).

La **Sección 4** recoge, a modo de sistematización, las **principales líneas de trabajo** que se mantendrán «pendientes» una vez finalice el período operacional de DITISA, en julio de 2023. Servirán tanto a futuros programas como a la propia DUE a la hora de «rescatar» lo ya elaborado, garantizando así la no repetición y la eficiencia en el desarrollo ulterior de herramientas y procesos nacionales.

Las **Secciones 5 y 6** quizá sean las más «técnicas». Presentan el conjunto de **Lecciones Aprendidas** y **Prácticas Prometedoras** identificadas y documentadas, con arreglo a la Metodología de **Monitoreo Orientado a Resultados (ROM)** de la Unión Europea. Por último, las **Secciones 7 y 8** ofrecen las **Conclusiones y Recomendaciones** asociadas a las mismas.

El Equipo de Expertos desea **agradecer la colaboración prestada** por parte de las instituciones del gobierno boliviano y su personal técnico y funcionario, quienes nos han dedicado una vez más un tiempo precioso a pesar de lo complicado de sus agendas y de la amplitud de desafíos que afronta la administración. Esperamos haber sabido recoger sus percepciones y sugerencias, sin las cuales la utilidad de este Informe no sería tal. Igualmente, nuestro agradecimiento al personal técnico y administrativo de DITISA, siempre dispuesto a acompañarnos y a solucionar con presteza nuestras dudas.

Resumen Ejecutivo

DITISA ha sido un programa **ambicioso y eficaz**, sometido a un contexto complejo y cambiante, que ha promovido la buena imagen de la Unión Europea en el país y ha sabido adaptarse a diversos desafíos sin padecer, en ningún momento, un reemplazo total de su personal.

A apenas mes y medio de su cierre, la presente Misión de Corta Duración ha hecho todo lo posible por extraer Lecciones Aprendidas de su desempeño, ofreciendo a la Delegación una **perspectiva renovada sobre el sentir de las instituciones beneficiarias** que informen la programación del segundo tramo del vigente PIP (2025-2027), muy especialmente nuevos programas de Asistencia Técnica —si los hubiere.

Consideramos haber cumplido satisfactoriamente los **Objetivos Específicos** según nuestros Términos de Referencia, salvo el n.º 4 (*Visibilizados los indicadores claves que evidencian el efecto/impacto positivo de las iniciativas de la AT DITISA*). Contar con el Marco Lógico actualizado habría supuesto un aporte muy significativo a esta labor. Sin embargo, el Marco Lógico actualizado durante la implementación del proyecto solo fue aprobado, en el sistema OPSYS, el pasado 30 de mayo 2023.

Junto con el presente Informe se ha elaborado una **publicación de visibilidad** ('Resultados y Cifras') que fomentará la apropiación de las **60 Misiones** de Corta Duración que ha efectuado DITISA a lo largo de estos años, con **5.032 días de trabajo** de Expertos/as No Principales. Deseamos que este esfuerzo contribuya, también, a garantizar la no-repetición, tan frecuente y dañina en contextos de cooperación técnico-institucional.

Además, tuvimos el privilegio de ofrecer una Sesión Informativa de *Debriefing* durante la última semana de la Fase de Terreno —junto a la Delegación de la Unión Europea— con diversos representantes de las instituciones beneficiarias del Gobierno de Bolivia. Dicho encuentro permitió socializar las conclusiones principales de la presente Misión, así como **impugnar, rebatir o matizar tales conclusiones** (dadas las limitaciones evidentes en cuanto a tiempo, y el pequeño número de personas entrevistadas).

Creemos, otrosí, que esta Misión ha servido para **acercar posturas** y facilitar el entendimiento mutuo entre los representantes de la DUE y las instituciones del país, en tanto que hemos podido explicar muchas de las limitaciones con las que cuenta la financiación al desarrollo (de carácter bilateral) de la UE, la importancia de contar con estrategias programáticas creíbles, y la asunción de que el éxito en ambos sectores no es sino una **responsabilidad compartida** entre gobiernos. Bajo nuestro punto de vista, este es un **buen momento para impulsar el diálogo político** —y de políticas—, según lo que hemos podido extraer de las distintas interacciones. La administración boliviana valora enormemente el apoyo de la DUE, y aprecia que se fundamente en el respeto a su soberanía, la cercanía de sus interlocutores y la construcción de sinergias interinstitucionales.

La conclusión principal que podemos ofrecer es que el apoyo, tanto técnico como personal, ofrecido por los 5 Expertos Principales asociados a DITISA a lo largo de su implementación **ha sido y es muy apreciado por la contraparte**, que valora notablemente la cercanía, calidez humana y capacidad de escucha que han demostrado. Han existido, sin duda alguna, elementos a mejorar, entre los que podemos citar —como ejemplos— no haber instaurado una perspectiva diferente (más

eficaz) a la hora de guiar la programación de MCD, en ocasiones sustentada más en la oferta que en la demanda, o carecer de una cultura potente de gestión orientada a resultados, así como fallas en la gestión y construcción del conocimiento. No obstante lo anterior, se trata de un Equipo **humilde con capacidad de autocrítica**, que se ha desenvuelto, por lo general, muy bien, habida cuenta del contexto.

En cuanto al asesoramiento técnico, igualmente reseñable ha sido el **apoyo constante a los requerimientos** —exigentes para la administración— **de los programas de APS**, ahora en su momento más crítico —y que se prevé exitoso—: el del desembolso del 1^{er} Tramo Variable. Se aprecia, además, que ha mejorado el conocimiento (siquiera teórico) de lo que supone la modalidad de APS —con notables salvedades que no empañan el conjunto.

Es así que extraemos, como Lecciones Aprendidas principales:

- (1) El **buen hacer, cercanía, honestidad** y calidez humana como principales características del **equipo de Expertos Principales**, y muy especialmente del Jefe de Equipo, que ha sabido adaptarse a tres cambios de gobierno en cinco años.
- (2) La **insuficiencia de sistemas de monitoreo interno** y de gestión del conocimiento eficaces, sin los cuales es muy difícil afrontar con éxito contextos como el boliviano, con frecuentes rotaciones de personal (de confianza) en su administración pública.

Y recomendamos a la Delegación de la Unión Europea, en el diseño y configuración de futuros programas de Asistencia Técnica:

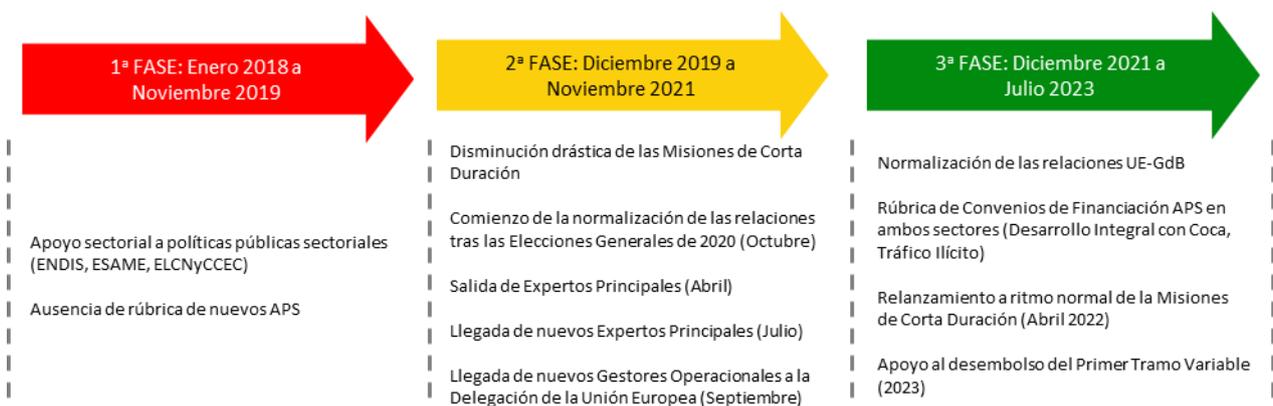
- (1) La contratación de un/a Jefe/a de Equipo **con experiencia en Apoyo Presupuestario** (Sectorial o General) e, idealmente, Monitoreo & Evaluación (M&E) —o, en su defecto, la contratación (a tiempo parcial) de un/a Experto/a en M&E.
- (2) La contratación de Expertos/as Sectoriales que cuenten, asimismo con demostrada solvencia en APS.
- (3) La potenciación de la **igualdad de género** en la contratación de Expertos/as tanto Principales como No Principales.
- (4) La adecuada reflexión, orientada a la eficiencia y la sostenibilidad de las actividades de AT, sobre el **sistema de gobernanza interna** y apropiación por parte del país beneficiario.

1. Contexto del equipo AT y gobernanza de proyecto.

La Asistencia Técnica DITISA comenzó a implementarse a finales de **enero de 2018**, bajo el paraguas programático del **PIP 2017-2020** y un Convenio de Financiación suscrito con el GdB en calidad de *Support Measures* o medidas de apoyo. El Jefe de Equipo, ha sido el único integrante del Equipo inicial de Expertos Principales que se ha mantenido a lo largo de todo el período de ejecución del Contrato, cuyo fin sucederá según lo previsto a finales de julio del presente año, 2023.

A lo largo de este período y, con la vista puesta en facilitar la percepción y comprensión del análisis subsiguiente, nos hemos permitido identificar **tres fases** o períodos con características similares en lo que a la implementación del programa se refiere, a saber:

- 1.^a Una **Primera Fase**, que se inicia con la suscripción del contrato y dura hasta noviembre de 2019, mes en el que concluye la presidencia de Evo Morales. El resultado de toda una serie de confrontaciones sociales y políticas es el de un **cambio abrupto en la dirección** de todas las entidades de gobierno, sus recursos humanos y la orientación de sus políticas.
- 2.^a Una **Segunda Fase**, desde diciembre de 2019 a diciembre de 2021, caracterizada por el progresivo enfriamiento del conflicto tras las Elecciones generales de 2020. El desarrollo habitual del apoyo prestado se vio afectado durante el Gabinete de Añez —si bien continuó y se realizaron diversas MCD—, y más aún durante el primer año de gobierno de Arce. Tanto es así que durante el **año 2021** casi no se efectuarían Misiones de Corta Duración y se promovería el reemplazo de los dos Expertos Principales sectoriales. Es importante recordar que esta fase coincide también con la pandemia del COVID-19, lo que también frenó muchas actividades.
- 3.^a La **Tercera**, así pues, supondría el **relanzamiento de la actividad habitual** de la AT a partir de 2022, y serían diversos los factores que vendrían a explicar tal impulso: i) la **normalización de las relaciones** entre la UE y el Gobierno de Bolivia nacido de las Elecciones generales de 2020, ii) la llegada tanto de nuevos Gestores Operacionales sectoriales a la Delegación de la Unión Europea como de nuevos Expertos Principales, iii) la elaboración de sendas estrategias sectoriales de alcance nacional —y la firma a su vez de programas de Apoyo Presupuestario Sectorial— que vendrán a sustentar la consecución de tales estrategias hasta su eventual finalización operativa, en el año 2025.



La Unión Europea, de por sí un donante reconocido internacionalmente por su **fortaleza en el sector de desarrollo rural**, ha apoyado a diversos gobiernos bolivianos, primero mediante la modalidad de **presupuesto-programa**, y con **programas de APS** desde el año 2008 (inicio del PAPS I). Dicho apoyo se extendió a la lucha contra el narcotráfico principalmente tras la salida de la DEA del país, que se produjo asimismo en el **año 2008** y de USAID en el año **2013**.

Como contraparte técnica bilateral y canalizadora principal de los fondos de APS, destaca desde el inicio el **FONADIN** (hasta 2017 FONADAL¹). La DUE promovió igualmente que fuera la **SC de CONALTID**, hasta entonces un secretariado ejecutivo, quien asumiera el papel protagónico como contraparte operativa en las labores de apoyo a la lucha contra el tráfico ilícito de sustancias controladas. La arquitectura institucional bilateral se ha ampliado desde entonces (por ejemplo, a partir de la 3ª Fase de DITISA el papel del VCDI se ha impulsado, la SC de CONALTID y sus funciones se han integrado en la actual DIPREVCON) pero el conocimiento institucional —con los límites que impone la frecuente rotación de personal²— se mantiene. También se mantiene la apuesta de la

DUE por apoyar ambos sectores: en el PIP 2017-2020, origen de la financiación tanto de DITISA como de los APS en vigor, el apoyo de la UE es tan contundente que supone **el 35% del importe total asignado** a la cooperación bilateral, como ilustra el gráfico de la izquierda.

Apoyo a los sectores de DI y LCN en el PIP 2017-2020

Contribución total de la UE a los sectores de Desarrollo Integral con Coca y Lucha Contra el Narcotráfico con fondos procedentes del PIP 2017-2020.

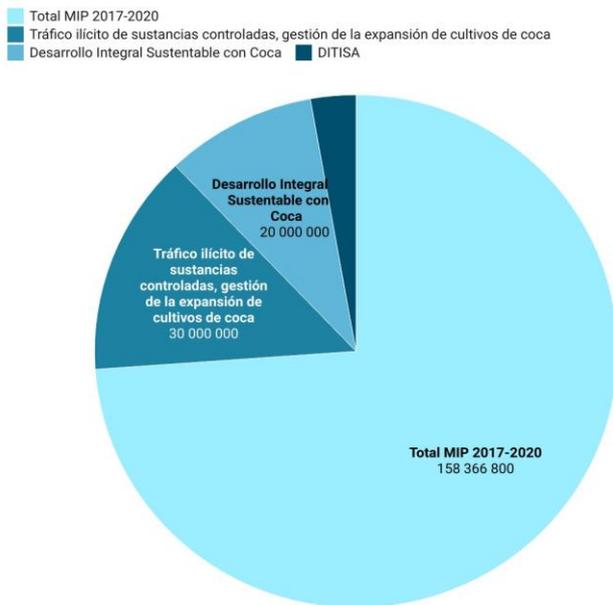


Gráfico: Violeta MARTÍN • Fuente: PIP 2017-2020 (Estrategia Europea Conjunta) • Creado con Datawrapper

Así pues, DITISA arranca, como programa de Asistencia Técnica orientado primordialmente al fortalecimiento de capacidades en materia de **gestión de programas de APS**, en un momento en el que los 2 Convenios de Financiación en vigor (ELCNyRCEC y APSA-ProAct³) habían sobrepasado ya la **fase crítica** que supone el **desembolso del 1er Tramo Variable**. Lo hace en enero de 2018, y se enfrenta pronto a su primer desafío: la sustitución del EP en LCN que figura en la

Oferta Técnica, que apenas se mantiene 21 días en su posición⁴.

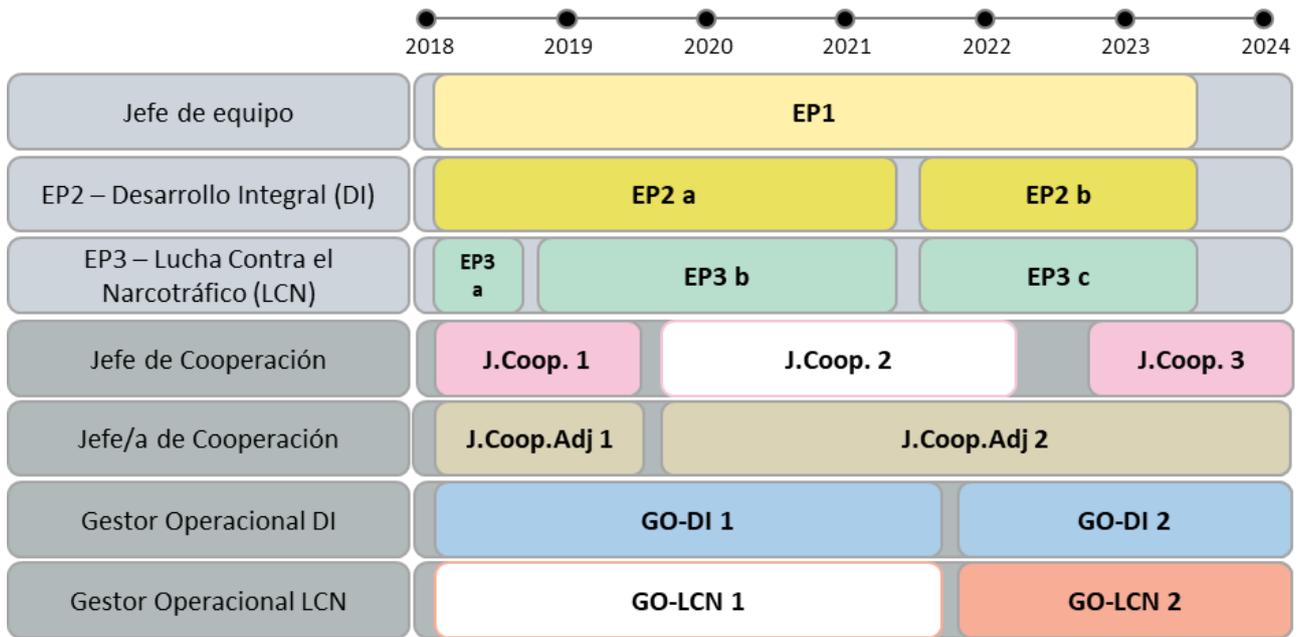
¹ Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo. El cambio de nombre se produjo con la aprobación de la Ley General de Coca en 2017. Véase Sección 2.1.

² Siendo una característica de la administración boliviana —reconocida por todas las partes y explicación sumaria a muchísimas derivadas que afectan la eficiencia de las políticas sectoriales— no es menos cierto que los y las profesionales del sector acaban, en la mayoría de supuestos, ocupando posiciones dentro del mismo sector. De ahí que sostengamos que sí existe y se mantiene incólume en el tiempo cierto grado de conocimiento y memoria institucional.

³ cf. infra (Sección 2).

⁴ Es el Gobierno de Bolivia quien solicita formalmente su sustitución, al descubrir que había estado vinculado en el pasado con la DEA estadounidense. Cesó en fecha de 1 de marzo de 2018, siendo sustituido en fecha de 28 de julio de ese mismo año.

La **labor operacional de la Delegación** durante este período ha estado igualmente marcada por una Jefatura de Cooperación que se mantiene hasta septiembre de 2019⁵ y dos Gestores Operacionales que, similarmente, centralizan la cooperación técnica hasta septiembre de 2021. La **2ª Fase de DITISA** se caracterizó, así pues, no únicamente por el enfriamiento de las relaciones bilaterales, sino también por la falta de personal disponible en la propia DUE, donde causaron baja tanto el Jefe de Cooperación como el Gestor Operacional de LCN.



Esta 2ª Fase vio también el tsunami que —todos recordamos— comenzaría en marzo de 2020. La pandemia provocada por el **COVID-19** reveló las costuras y debilidades de un sinfín de instituciones públicas mundiales y, obviamente, Bolivia no escapó a tal eventualidad. En Bolivia, ello supuso el cierre durante **seis meses** de todas las instituciones del nuevo Gobierno, apenas salido de las urnas unos meses atrás. Siguiendo con las indicaciones de DUE y autoridades bolivianas, el Equipo de DITISA implementó medidas inmediatas de teletrabajo, y el contratista (AGRER) se adaptó de inmediato y supo hacer frente a una situación tan complicada.

⁵ La práctica totalidad de las fuentes consultadas coinciden en aplaudir la **labor de la Jefa de Cooperación Adjunta** de este período.

En cuanto al apoyo vía Misiones de Corta Duración, cabe concluir que éste ha sido **más o menos ecuánime** entre ambos sectores de referencia. Siendo cierto que DI se ha beneficiado de un mayor número total de MCD, la situación es inversa cuando nos fijamos en el número de días de ENP, donde **el sector de LCN sobresale** sobre el de DI⁶. En resumidas cuentas: DI ha contado con más MCD, mientras que LCN ha recibido más días/persona (cf. infra).

Número de MCD según sectores de intervención

■ Desarrollo Integral
 ■ Lucha Contra el Narcotráfico
 ■ Ejes Transversales
 ■ Gestión de Finanzas Públicas

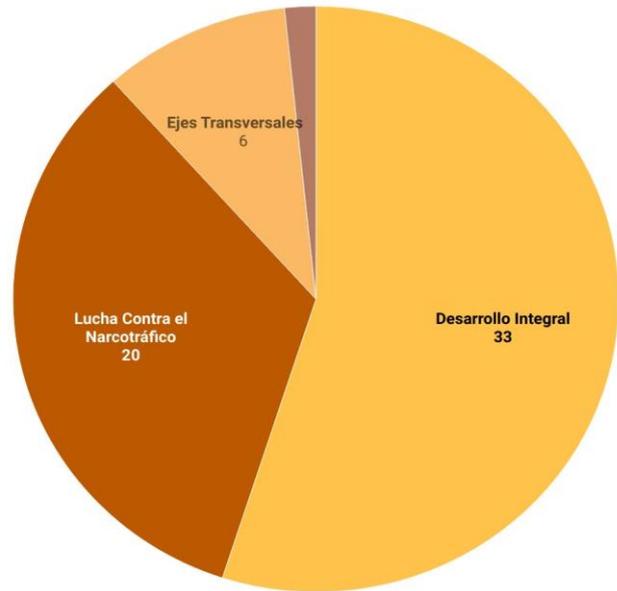


Chart: Violeta MARTÍN • Created with Datawrapper

En cuanto al apoyo específico de MCD que recibió el Gobierno de Bolivia en cada una de las 3 fases de intervención, resulta llamativo constatar que **el sector de LCN fue el que más colaboró** con el gobierno *de facto* de Áñez⁷ (2020), como se observa en el gráfico siguiente:

Número de MCD según sector de intervención y Fase



Chart: Violeta MARTÍN • Created with Datawrapper

⁶ El elevado número de días/persona del sector TR (Ejes Transversales) en contraposición con el pequeño número de MCD (6) se explica principalmente por la MCD TR-004, que supuso el consumo de un total de 352 días de posición Júnior.

⁷ Este hecho vendría a explicar —en parte— la mayor dificultad observada a la hora de normalizar las relaciones de confianza con instituciones del sector LCN durante las 2ª y 3ª Fase.

Número de días/persona de ENP por sector de intervención

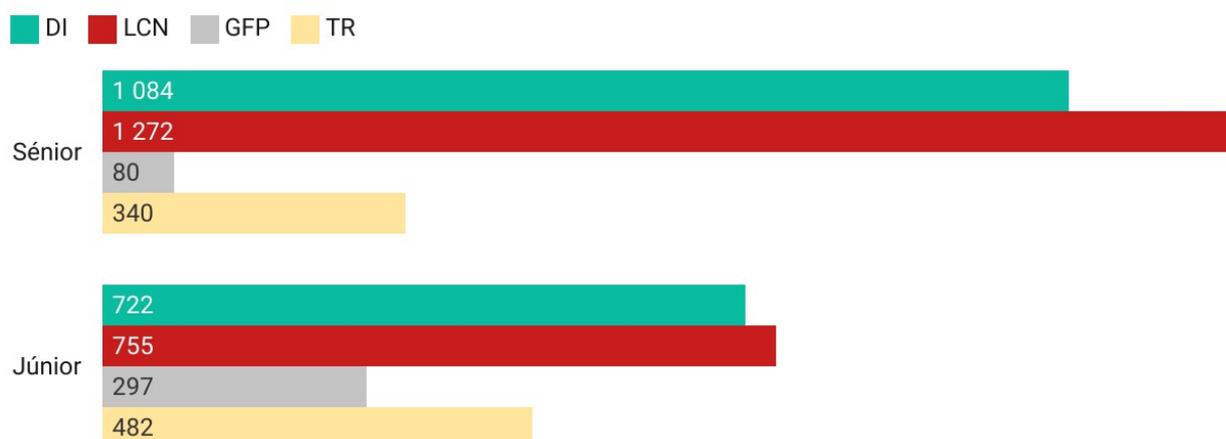


Gráfico: Violeta MARTÍN • Fuente: Sistema de monitoreo interno de DITISA • Creado con Datawrapper

Por concluir, la AT DITISA se estructuró en sus primeras etapas hacia la demanda de refuerzo de capacidades y promovió el alineamiento con las estrategias sectoriales que sustentaban los APS. De alguna forma, la 3ª Fase facilitó dicho alineamiento, en un contexto de normalización del diálogo de políticas entre GdB y la DUE; anteriormente, la AT igualmente desempeñó sus funciones pero en un contexto institucional más complejo.

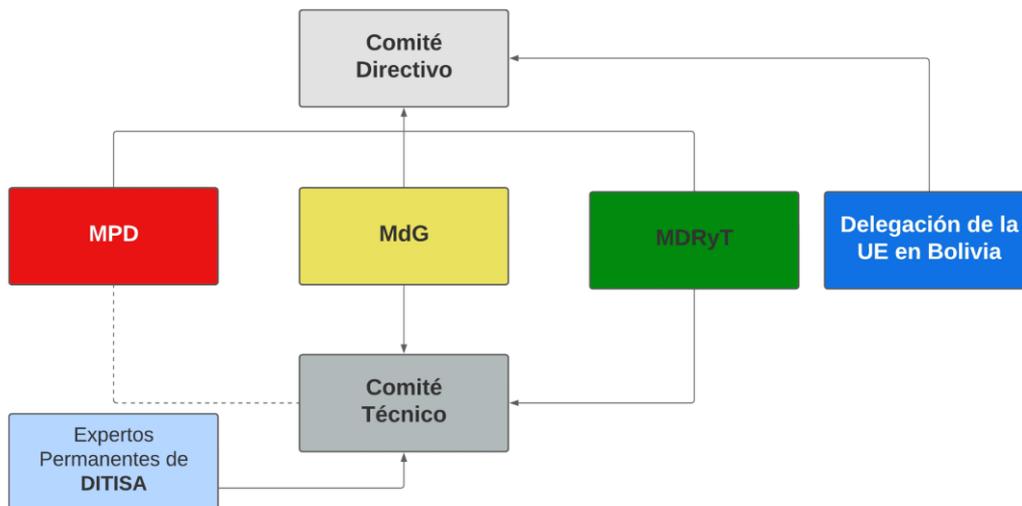
Observamos, además, que nos encontramos en un momento inmejorable para dotar de un nuevo **impulso al diálogo político**, especialmente tras la llegada en diciembre de 2022 del nuevo Jefe de Cooperación, así como la perpetua atención y buen hacer de los Gestores Operacionales sectoriales. El Gobierno de Bolivia —todas las instancias entrevistadas— aprecia enormemente la contribución de la Unión Europea y su compromiso constante con el acompañamiento y el respeto a las **decisiones políticas soberanas** del país. Reconocen, todos y cada uno de los actores, que acceder a profesionales técnicos de la calidad y experiencia que proporcionan los programas de Asistencia Técnica les resultaría imposible de otro modo, máxime en el contexto actual (junio de 2023), en el que el país no pasa por un buen momento de estabilidad macroeconómica y habrá de hacer frente a **dolorosísimos recortes de personal**, generalizados, en toda la administración pública.

Por último, simplemente añadir que DITISA ha convivido, durante todo su período de ejecución, con otro programa, muy potente, de Asistencia Técnica: el **ATI MMaYA**⁸. Aunque no ha sido ni es objeto del presente Informe, en diversos momentos aludiremos a algunas comparaciones entre ambas intervenciones, con el mero propósito de ilustrar y apuntalar la extracción de Lecciones Aprendidas.

⁸ AT «Fortalecimiento de la capacidad institucional en el sector de agua, saneamiento y gestión de los recursos naturales para una eficiente gestión del Apoyo Presupuestario Sectorial en Bolivia», con un presupuesto indicativo de **4 millones de EUR** para un periodo de ejecución de aproximadamente **4 años**. A pesar de contar con 4 EP, DITISA obtendría un presupuesto superior (6 millones de EUR). Esta ATI daría soporte inicialmente al 'Apoyo Presupuestario Sectorial al Plan Nacional de Cuencas II (ASPNC2) - Fase II BID' (Ref. DCI/ALA/2013-025-046, 17 m. EUR) y, más adelante, al 'Apoyo al Plan Sectorial para el Desarrollo del Saneamiento Básico 2016-2020' y al 'Apoyo al Plan Sectorial de Desarrollo Integral del MMaYA Gestión Integral del Agua y Recursos Naturales'.

1.1 El papel de los Comités Técnico y Directivo

Los Términos de Referencia⁹ del Contrato de Servicios que da soporte legal a DITISA establecieron desde un primer momento cuál había de ser el modelo de **gobernanza interna** de la intervención. Es así que, desde el diseño inicial, se previó que «los actores y entidades públicas involucradas en la implementación se [*integrarán*] en un **Comité Directivo** (CD)» y que, adicionalmente, se crearía «un **Comité Técnico** (CT) [...] para la toma de decisiones de nivel técnico y seguimiento del trabajo» al que podrían ser «invitados los tres expertos principales de la asistencia técnica» y miembros del MPD «en función a sus necesidades de AT»¹⁰.



La labor principal del CD concernía la aprobación tanto de los **i) Planes Semestrales de trabajo** como de los **ii) Informes Semestrales de implementación**¹¹ de la AT. En la práctica, y salvo durante el primer año de implementación, los Planes Semestrales devinieron en **Planes Anuales**, y nunca se produjo la aprobación formal de los Informes Semestrales de la AT, cuya verificación y control quedó únicamente en manos de la DUE. El CT, por así decirlo, *prepararía el terreno* a tales reuniones de Alto Nivel.

Las fuentes consultadas coinciden en reseñar que el funcionamiento de los Comités Técnico y Directivo, con las salvedades propias producto del contexto de la administración boliviana, fue **correcto y eficaz durante la 1ª Fase** de implementación. En la práctica, el Comité Directivo se

⁹ i.e., Anexo II: Pliego de Condiciones al *Expediente de licitación*.

¹⁰ Por contextualizar, la modalidad de implementación de este programa es la de gestión directa (*direct management*) y, aunque se produjo una primera licitación del programa DITISA bajo el APS DCI-ALA/2014/025-027, ésta quedó desierta y, con motivo de la regla D+3, la provisión de fondos se originó finalmente del Convenio de Financiación (2014/025-058: *Fomento a la construcción de capacidades con relación a las políticas públicas apoyadas por Contratos de Reforma Sectorial (CRS) en Bolivia*), bajo una Acción de *Support Measures*. En este sentido, deviene necesario añadir que la **institución firmante** de cualesquiera Convenios de Financiación con la Delegación de la UE es siempre el **Ministerio de Planificación del Desarrollo**.

¹¹ Informes de progreso de las actividades, véase Sección 7 del Anexo II: Pliego de Condiciones (cf. supra).

reunió únicamente en dos ocasiones: i) el **18 de julio de 2018**¹² y ii) el **24 de abril de 2019**¹³. Existe un **Reglamento Operativo** de ambos Comités, cuya última actualización fue presentado en enero de 2022 por la Asistencia Técnica, sin que llegara a aprobarse formalmente. Durante la 3ª Fase de DITISA se produjo un *último intento* de convocatoria del Comité Directivo, impulsado tanto por el Equipo de EP como por la Delegación, a partir de la celebración del **último Comité Técnico**, el **19 de enero de 2022**¹⁴.

La **adecuada reflexión** por parte de DUE y Gobierno de Bolivia sobre cómo garantizar la apropiación de futuros programas de AT/CRS sin entorpecer el grado de eficiencia necesario para asegurar el buen funcionamiento y la utilidad de la intervención es, sin duda, uno de los factores que determinarán la adecuación y el éxito de próximas convocatorias. La **Sección 5** ofrece **algunas ideas** al respecto, pero la decisión final sólo se puede tomar tras un proceso largo y dilatado que escuche a todas las partes y asegure la sostenibilidad de la modalidad que se acuerde.

¹² Según se hace constar en el Informe de Progreso n.º 3, Sección 4, este primer CD *aprobó el Primer Plan Semestral del Programa DITISA [...] y delegó la aprobación de [MCD] al Comité Técnico.*

¹³ 2.º Plan Semestral de Trabajo, si bien el período alcanzaba todo el año 2019 (febrero 2019-diciembre 2019).

¹⁴ Véase Informe de Progreso n.º 8, Secciones 2, 5 y 6.1.

2. Desarrollo Integral

El apoyo de DITISA en materia de fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades ha estado siempre enmarcado en la **consecución de las políticas públicas** elaboradas y auspiciadas por el Gobierno de Bolivia. El contenido de estas políticas ha sido siempre la razón de ser misma de la Asistencia Técnica y la fundamentación de toda su actividad. Del mismo modo, los diferentes Apoyos Presupuestarios Sectoriales suscritos con la Unión Europea se han articulado alrededor de las citadas políticas¹⁵. En el subsector de Desarrollo Integral, es relevante conocer la **historicidad de la asociación entre la UE y el GdB**, que en la última década y media se ha basado en:

- (1) La **ENDIC** (Estrategia Nacional de Desarrollo Integrado con Coca 2011-2015), que la Unión Europea apoyó mediante el Convenio de Financiación DCI-ALA/2013/024-438 (PAPS II¹⁶), un APS de 24 m. EUR;
- (2) La **ENDIS** (Estrategia Nacional para el Desarrollo Integral Sustentable de las Zonas Productoras de Coca 2018-2020); pese a que en un principio se previó la formulación y rúbrica de un APS al abrigo y paraguas de dicha estrategia (PAPS III), éste nunca llegaría a materializarse¹⁷;
- (3) La **EDISC** (Estrategia de Desarrollo Integral Sustentable con Coca 2021-2025)¹⁸, tras cuya aprobación se suscribió el Convenio de Financiación LA/2020/038-966: *Contrato de Desempeño de Reforma Sectorial de la Estrategia de Desarrollo Integral Sustentable con Coca (EDISC) 2021-2025*, con un monto que ascendería a los 20 m. EUR.

En materia de Seguridad Alimentaria (que, a efectos del presente Informe y a lo largo de todo el documento, se entiende dentro del subsector Desarrollo Integral), también se ha de tener en cuenta la **ESAME** (Estrategia de Seguridad Alimentaria para los Municipios Expulsores, 2017-2020)¹⁹.

Con anterioridad al PAPS II, la UE apoyó igualmente el sector con el APS **PAPS I (2008-2012)**, y anteriormente con la modalidad de apoyo **presupuesto-programa**.

¹⁵ La existencia de una «una política nacional/sectorial creíble y pertinente» es conditio sine qua non para la suscripción de un APS con la Unión Europea, y así lo establecen, entre otros documentos de interés, las Directrices de Apoyo Presupuestario (*Colección de herramientas y métodos*, Directrices n.º 7, septiembre de 2017), Secciones 4 y 4.1.1.

¹⁶ Programa de Apoyo a la implementación de la estrategia de desarrollo integral con coca.

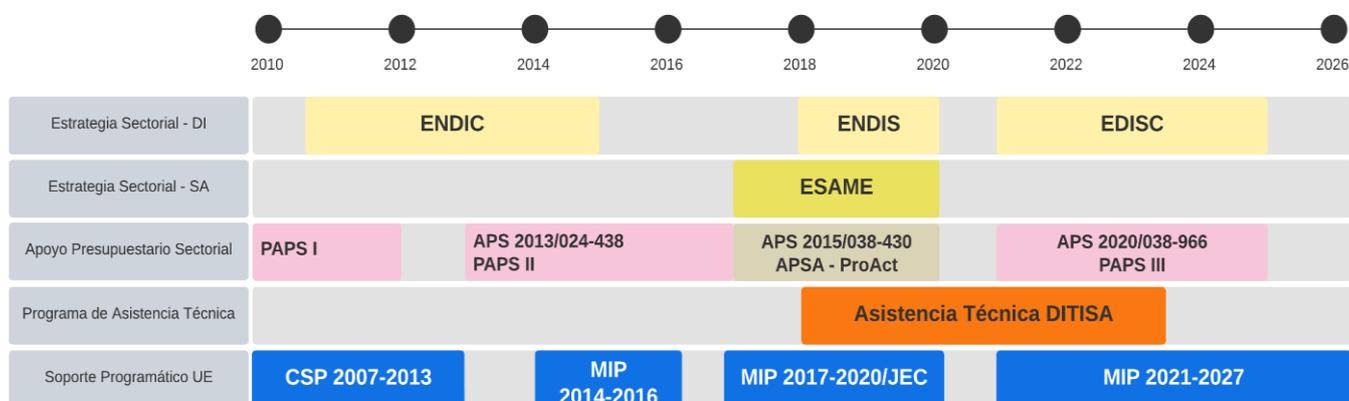
¹⁷ El período de interinidad del Gabinete Áñez comenzó la elaboración de una nueva estrategia, la **ENDISC** (Estrategia Nacional de Desarrollo Integral Sustentable con Coca, 2019-2023) a la que DITISA ofreció apoyo a pesar de su inmaterialización tras las Elecciones generales de 2020.

¹⁸ Aprobada por Resolución Ministerial n.º 064 del MDRyT. Copia disponible en:

https://fonadin.gob.bo/archivos/programas/edisc_2021_2025.pdf.

¹⁹ La ESAME contó igualmente con un APS específico formalizado a través del Convenio de Financiación DCI-ALA/2015/038-430 (más conocido como APSA - ProAct: *Fortalecimiento de la agricultura familiar y soberanía alimentaria en zonas expulsoras de población hacia áreas de producción de coca en Bolivia*), con una asignación presupuestaria de 27 m. EUR. Puede consultarse una copia del Convenio de Financiación en: <https://fonadin.gob.bo/archivos/institucion/convenios/apsa.pdf>

Así pues, para entender en qué momento histórico-institucional se ha enmarcado la propia AT DITISA dentro del apoyo que ha brindado la Unión Europea al sector de Desarrollo Integral en Bolivia²⁰, vale la pena detenerse en el siguiente diagrama:



Resulta especialmente relevante en materia de Desarrollo Integral proceder a la identificación de **cuáles han sido los ejes principales** sobre los que se ha estructurado el apoyo prestado a las distintas instituciones de gobierno. El período 2018-2020 (el que hemos dado en llamar 1ª Fase de DITISA), prestó apoyo específico al **desarrollo y materialización de la ENDIS**, estrategia que desde un primer momento se orientó a la rúbrica del PAPS III, APS que habría de dar soporte a su consecución. Desvirtuó en cierto modo la fundamentación original de la AT que, recordemos, se orienta al fortalecimiento institucional «para una eficiente gestión del apoyo presupuestario sectorial en Bolivia». Dicho período se caracterizó asimismo por el **preponderante papel político de la DGP** del MDRyT. Con una potente visión estratégica por su parte, se realizaron MCD específicas para cada uno de los rubros de relevancia económica (nominativamente: apicultura, banano, cacao, café, piña y piscicultura), sirviendo de soporte al componente de desarrollo productivo de la ENDIS —entonces la estrategia en vigor. Una de las realizaciones de mayor tangibilidad durante esta 1ª Fase ha sido el **Centro de Innovación Tecnológica de Café de Caranavi**²¹, apenas inaugurado en mayo de 2023.

El liderazgo y la **demostrada solvencia técnica del primer EP – Desarrollo Integral** son elementos comunes que citan todas las personas que estuvieron involucradas con la consecución de la ENDIS en aquellos dos primeros años. Las mismas fuentes deducen que a su fortaleza técnica le acompañaba cierta debilidad institucional y de solvencia en el diseño y gestión de APS —nunca fue un requisito del Pliego de Condiciones que ninguno de los EP contara con «experiencia en el diseño y/o la implementación y/o la evaluación de programas de Apoyo Presupuestario Sectorial de la UE»²². Su presencia en instituciones de gobierno no fue ni tan frecuente ni tan cercana como la que se ha producido durante la 3ª Fase, si bien existen múltiples explicaciones al respecto: i) de entrada, no

²⁰ Además de los documentos programáticos propios de la Unión Europea (CSP, PIP y EEC/Estrategia Europea Conjunta), la cooperación bilateral promueve las estrategias siguientes: i) la Estrategia Nacional de Desarrollo del Gobierno boliviano (la Agenda Patriótica 2025, disponible en: http://www.planificacion.gob.bo/uploads/AGENDA_PATRIOTICA2025_MPD.pdf) , y iii) el Plan de Desarrollo Económico y Social 2021-2025, disponible en: <https://egpp.gob.bo/wp-content/uploads/2022/08/CARTILLA-PDES.pdf>

²¹ Apoyado por las MCD DI-001 y DI-002. Véase: <https://www.comunicacion.gob.bo/?q=20230513/34572>

²² cf. infra, Sección 8, R.1.

era necesario tanto fortalecimiento institucional puesto que no era, tampoco, el mismo contexto, y la DGP del MDRyT guiaba con «mano de hierro» (en palabras de uno de los entrevistados) la política sectorial y la coordinación inter-institucional; ii) por otra parte, no había (nuevos) programas de APS a los que apoyar.

Durante la 3ª Fase —cf. supra, Sección 1— se produjo, así pues, la salida del Experto Principal que figuraba originalmente en la Oferta Técnica —concretamente, en abril de 2021, poco después de la institucionalización de la EDISC— y su reemplazo por otro Experto Principal. Bajo el liderazgo de éste, y con el incuestionable empuje de la DUE, se logró la rúbrica del Convenio de Financiación/APS, durante el año 2022 se priorizaron toda una serie de MCD que se caracterizarían por i) el fortalecimiento y la coordinación interinstitucional, con el EP disfrutando, inclusive, de un espacio de trabajo en el ADIP del VCDI²³, y ii) el apoyo, **útil, práctico y quirúrgico**, a aspectos esenciales y críticos para la consecución de los Indicadores de Desempeño del APS y de la propia EDISC. A grandes rasgos, podríamos definir, como **ejes principales que han articulado la visión estratégica** del EP2 —durante la 3ª Fase—, los siguientes:



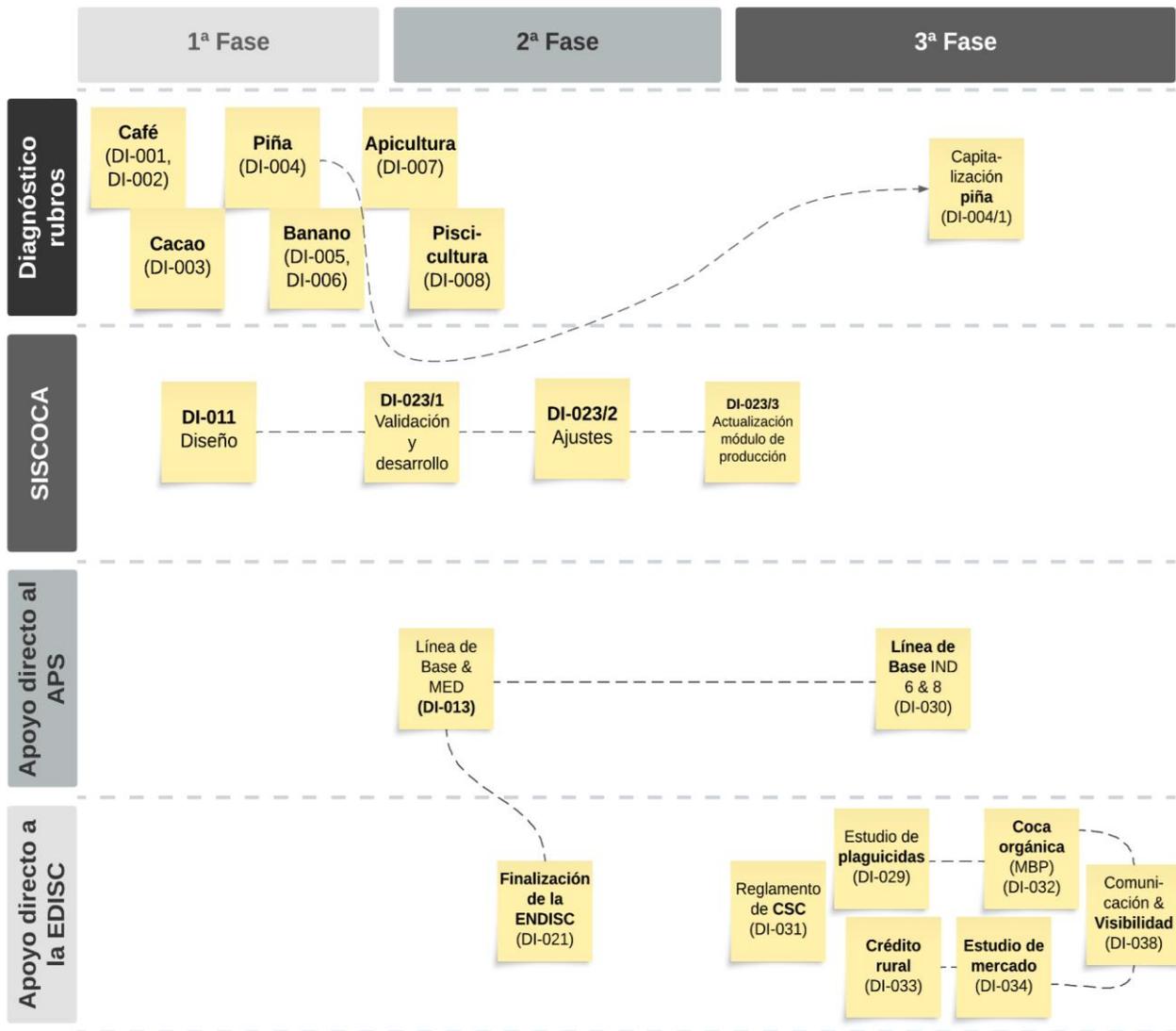
La aprobación de sendas Resoluciones Ministeriales (OII, MESDI) demuestra el esfuerzo del EP2 a la hora de **dotar de institucionalidad los insumos** de la AT hasta donde ha sido posible, punto extremadamente positivo. De modo similar, las fuentes del VCDI consultadas señalan que la propuesta de Reglamento de Control Social se ha elevado a la Máxima Autoridad Ejecutiva para su consideración y ulterior aprobación. La misma perspectiva de fortalecimiento institucional ha fundamentado los aportes a CONCOCA y SISCOCA, elementos sobre los cuales nos remitimos a la Sección siguiente (2.1).

Otrosí, es innegable que gran parte de la labor del EP2 durante este último período (3ª Fase) ha estado caracterizada por el **apoyo constante, técnico e institucional**, al buen funcionamiento del programa de APS.

En la página siguiente pretendemos ilustrar la **línea de conducta** del apoyo que ha prestado DITISA al sector de Desarrollo Integral —a efectos puramente ilustrativos—. *Captatio benevolentiae*, no hemos podido reflejar todas las MCD de las que ha disfrutado el sector, pero sí las más relevantes.

²³ Al menos, hasta agosto de 2022.

Como hemos expresado con anterioridad, indudablemente el carácter y fortaleza técnica del primer EP de DI, así como el liderazgo del MDRyT y la ausencia de nuevos APS, fueron razones de peso para orientar la 1ª Fase al **desarrollo de capacidades** en los rubros de relevancia económica (DI-001 a DI-008). Con posterioridad, se buscó asentar las bases del nuevo APS, basado temporalmente

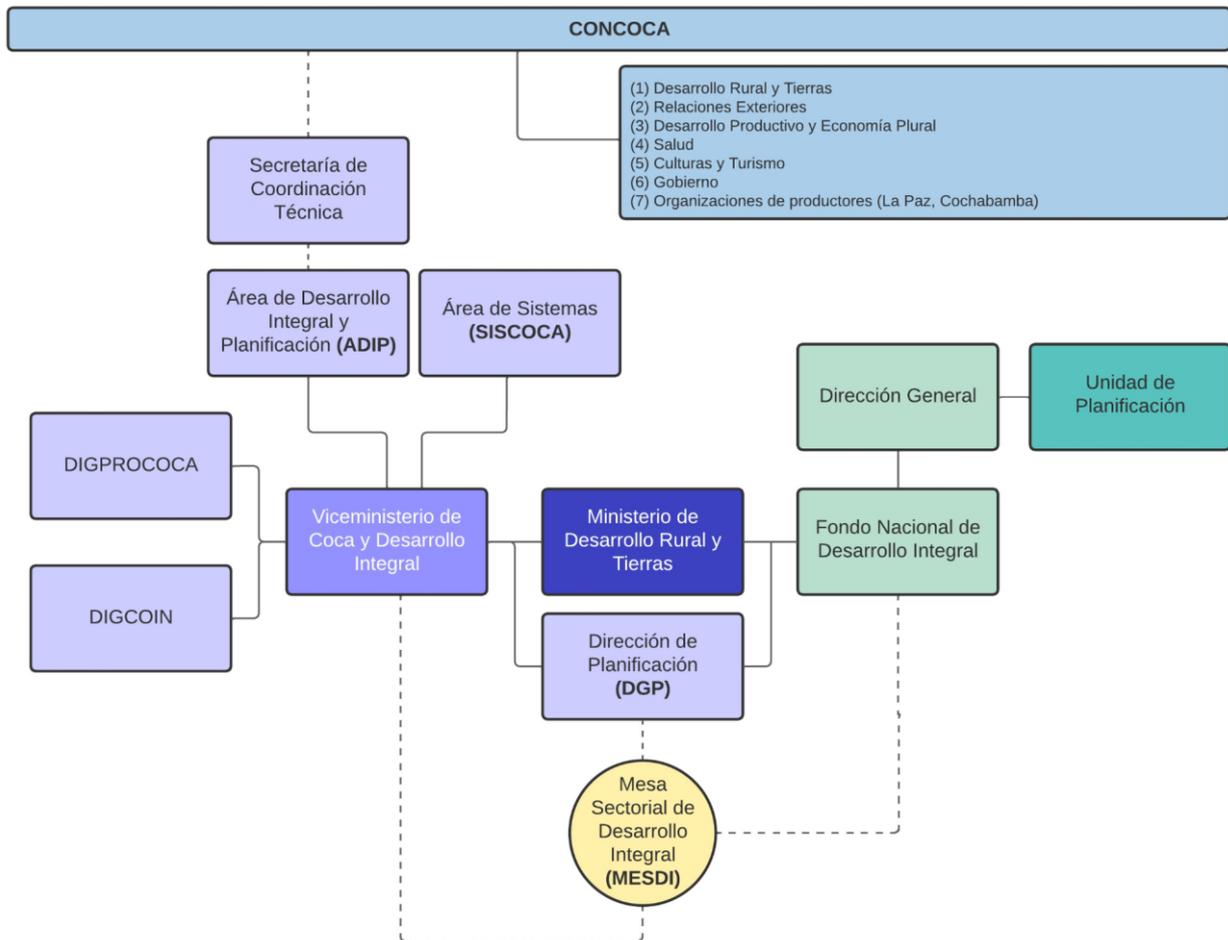


en la ENDISC, entonces en proceso de preparación por el gobierno interino de Áñez²⁴. La 3ª Fase se ha caracterizado, complementariamente, por el **fortalecimiento institucional** y el asentamiento de las bases que permitirán el desembolso eficaz de los tramos del APS, como así ha sucedido con los dos primeros tramos fijos, y previsiblemente el primer tramo variable (julio de 2023). Se observa, además, la **lógica concatenación entre MCD** (p. ej., el estudio de plaguicidas ha permitido elaborar un MPB de coca orgánica, las oportunidades de crédito rural están orientadas a la apertura de nuevos mercados de exportación, etc.).

²⁴ cf. supra, Nota al pie n.º 19.

2.1 Análisis institucional

La «cabeza de sector» se constituye en el **Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras**²⁵. Dentro del MDRyT, la **Dirección General de Planificación** es la encargada de la coordinación, coherencia y complementariedad de la política sectorial, que se implementa fundamentalmente a través de dos sub-entidades: VCDI y FONADIN.



El Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral constituye orgánicamente uno de los 3 Viceministerios del MDRyT, con lo que su dependencia jerárquica es, en la práctica administrativa, mucho más marcada que aquella del Fondo de Desarrollo Integral. Tanto es así que, para que resulte entendible el lector externo, hemos de detenernos a explicar la **situación administrativa del FONADIN**²⁶. En tanto que «**institución pública desconcentrada**» cuenta con **patrimonio propio** y capacidad de decisión «administrativa, financiera, legal y técnica» —lo que la descarga de muchísima burocracia interna y la hace, sin duda alguna, una institución mucho más eficiente— y,

²⁵ Organigrama disponible para consulta en: <https://www.ruralytierras.gob.bo/uploads/ORGANIGRAMA-MDRyT.pdf>
Manual de Organización y Funciones igualmente disponible en:
<https://www.ruralytierras.gob.bo/config/download.php?file=04102021133204.pdf&idg=df2cd7104536553afde9f7d66133d578eccb4606>

²⁶ D.S. N.º 3204: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/descargarPdf/155722>. Véase el art. 2.II.
La estructura organizacional del FONADIN se encuentra disponible para consulta en:
<https://fonadin.gob.bo/transparencia/estructura-de-cargos/>

al mismo tiempo, con dependencia «directa» del Ministro o Ministra, y dependencia «funcional»²⁷ del VCDI. La articulación de tal dependencia funcional no está exenta de interpretación y, como bien es sabido, la formalidad acaba reñida con la realidad institucional, por mucho que la EDISC reconozca al **VCDI** como **implementador principal** de la estrategia. A ello se añade el hecho de que la EDISC adhiere al FONADIN la consideración de «entidad **operativa** de la política sectorial»²⁸. La **MESDI** vendría a solventar los cuellos de botella existentes en cuanto a la eficiente gestión del conocimiento, así como la comunicación interna entre VCDI y FONADIN, y es sin duda **uno de los insumos principales** que ha promovido DITISA en su 3ª Fase. Es unánime la impresión de que el EP2 de la 3ª Fase ha contribuido notablemente a **facilitar la coordinación institucional** entre las partes, además de haber impulsado la aprobación del Reglamento de la MESDI.

Por encima incluso de la cabeza de sector, y definido como «máximo organismo de definición de políticas nacionales», la existencia del **CONCOCA** se encuentra regulada en la misma Ley General de la Coca y se compone de 6 Ministros o Ministras del ramo además de «1 representante de las organizaciones sociales matrices de productores de coca, por departamento productor»²⁹, presidido en todo caso por la Ministra o el Ministro de Desarrollo Rural y Tierras. Su análogo sectorial en LCN sería el Consejo de Política Integral (CPI). La Secretaría de Coordinación Técnica depende, en todo caso, del VCDI, y **es este punto el que ha deseado impulsar el EP2** durante la 3ª Fase de la intervención³⁰. Diversos actores del VCDI entienden que se percibe a la ST como una demanda del propio Viceministerio, una suerte de *brazo político* —cuando no es esa su misión—. Otrosí, correspondería al CONCOCA la canalización de «los recursos económicos destinados a la definición de políticas y estrategias» y, si bien la EDISC se promulgó mediante Resolución Ministerial³¹, no se elevó posteriormente su aprobación al CONCOCA, contrariamente a lo que sucedió en LCN, donde el CPI sí otorgó su V.º B.º a la ELCNyCCEC con posterioridad a su aprobación formal por parte del MdG —vía Resolución Ministerial.

De modo similar, no la Ley, pero sí su Reglamento³² de aplicación, reconocen la importancia del **SISCOCA**, cuyo responsable es el VCDI, como *software* orientado a, entre otros, comprender: i) el registro de productores de coca (art. 10), ii) el catastro de parcelas (art. 11), iii) el carnet de comercializador (art. 14) y iv) las empresas de industrialización (art. 40 y ulteriores). En estos momentos, únicamente el módulo de «registro de productores» está en funcionamiento³³. No hemos podido comprobarlo *in situ*, y algunas fuentes señalan que continúa existiendo un **registro paralelo** en Microsoft Excel.

²⁷ La legislación boliviana considera dos tipologías de sujeción administrativa: i) la *Dependencia directa* supondría así la sujeción a la Ministra o Ministro de la cartera correspondiente; mientras que ii) la *Dependencia funcional* se trataría de la sujeción a una autoridad específica designada por la Ministra o Ministro de la cartera correspondiente. En este caso, *formalmente* se delega al VCDI la dependencia del FONADIN.

²⁸ Sección 5 (Marco Institucional).

²⁹ Lo que, en la realidad, suponen 2 representantes: por (1) La Paz y (2) Cochabamba. Estas 2 son las zonas de producción autorizadas según el Reglamento de aplicación (Artículo 6). Sobre el CONCOCA y su composición, así se dispone en el Capítulo VII, artículos 29 a 31, de la Ley, disponible para consulta en: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/descargarPdf/154510>

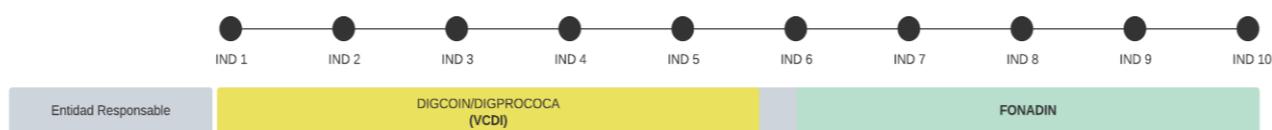
³⁰ La importancia de la operatividad de la ST del CONCOCA la reconoce la propia DUE (véase, entre otros, Sección 1.5 del Convenio de Financiación 038-966, que identifica la ST como «condición previa para la Acción»). La EDISC reconoce asimismo al VCDI la potestad de ejercer la Secretaría de Coordinación Técnica (Sección 5).

³¹ N.º 064, de 23 de febrero de 2021.

³² Reglamento de la Ley N.º 906, D.S. N.º 3318, de 6 de septiembre de 2017. Puede visualizarse en: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/descargarPdf/156677>

³³ Dicho lo cual, existe aparentemente un problema con la función de «sustitución de productores» (art. 10 del Reglamento de la Ley General de Coca).

La firma del nuevo APS, informalmente conocido como PAPS III (cf. supra) abre por vez primera el foco a que existan **diversas entidades corresponsables** del cumplimiento de indicadores³⁴. Ello no está exento de problemas operacionales —que las partes implicadas reconocen— en tanto que el TGN, una vez recibe los fondos de la Unión Europea, los pone a disposición del FONADIN y éste, y al ser —como hemos dicho— una entidad desconcentrada³⁵ (p. ej., cuenta con NIT propio) disfruta de una capacidad operativa sin parangón en la administración boliviana. El VCDI, por el contrario, ha de elevar solicitudes de financiación a estas dos instancias (FONADIN y TGN) para poder disfrutar de los fondos del APS. Sin embargo, la corresponsabilidad en la gestión del APS se reparte al 50%, como ilustra el diagrama siguiente:



2.2 Conclusiones principales de la interacción con las entidades

Los actores entrevistados coinciden en señalar a DITISA como un instrumento de apoyo importantísimo, sin el cual los logros alcanzados en la última década y media no habrían sido tales. Igualmente, la interacción que hemos mantenido ha demostrado que existe una **profunda capacidad de autocrítica en las instituciones**, que saben reconocer las limitaciones de la administración, y de sus propios procesos y procedimientos. Reconocen, entre otras cuestiones de relevancia, i) falta de coordinación con la DGP y entre las partes, o ii) no haber sabido aprovechar al 100% los insumos y productos entregados por DITISA, ni el apoyo continuado del EP2.

Como ya hemos señalado, las fuentes consultadas se muestran igualmente unánimes en representar al EP2 de la 1ª Fase, como **un técnico excepcional**, con un conocimiento casi inigualable en materia de rubros agrícolas. Valoran, igualmente, el hecho de que su nacionalidad fuese boliviana (único EP de los 6 que han ocupado una posición similar en DITISA en cumplir con este requisito). Eso sí, el conocimiento que aporta y ha aportado el Experto Principal-2 de la 3ª Fase de DITISA, en materia de Apoyo Presupuestario es **indudablemente superior** al que ofrecía el EP original. Resulta llamativo, además, que en el Pliego de Condiciones no constituyera una condición sine qua non para la selección de los Expertos Sectoriales que contaran con experiencia previa y solvente en la gestión y apoyo a programas de APS³⁶.

Existe la percepción en FONADIN de que la transparencia en la selección de ENP es marcadamente mejorable³⁷. Critican, igualmente —quizá tanto DUE como AT podrían interesarse más en explicar este punto— la **indefinición entre posiciones Sénior y Júnior**. Defienden, por ejemplo, que existan convocatorias públicas —sugerencia que se demostraría poco realista o de

³⁴ Hasta entonces, FONADIN era la única responsable.

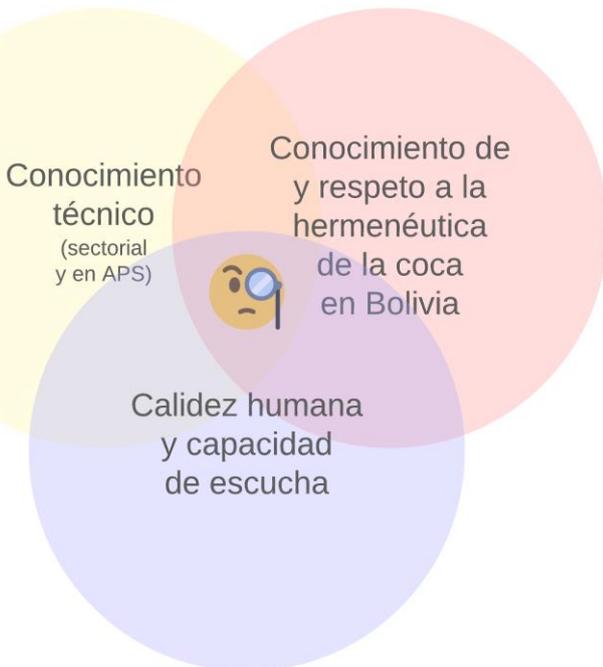
³⁵ Del mismo modo, (cf. supra) la «liberación oportuna de fondos por parte del Tesoro Nacional para cubrir los gastos aprobados en las estimaciones de gastos anuales del VCDI» supone uno de los supuestos del Convenio de Financiación en vigor.

³⁶ cf. supra e infra: Sección 8.1 del presente documento, Recomendación R.1.

³⁷ Señalan, por ejemplo, la MCD DI-034 como uno de los momentos en los que han percibido que se presentaban CV «de relleno», pues entienden que 2/3 no cumplían en absoluto con los requisitos de los Términos de Referencia (*nota bene*: no hemos podido comprobar, independientemente, esta afirmación).

difícil alcance para la gran mayoría de contratistas— o, en su defecto, que el Consorcio implementador ponga a disposición de las entidades su **Base de Datos de ENP** —lo que podría entrar igualmente en conflicto con el debido respeto a la competencia interna de las sociedades licitantes—. De modo similar, se percibe cierta repetición en la presentación de algunos perfiles, aunque no necesariamente sería un aspecto negativo, si se tratara de perfiles adecuados y con experiencias previas positivas.

En comparación con el FONADIN, no hay duda de que los actores del VCDI ofrecen posturas menos combativas. Dicho lo cual, existen rasgos comunes que merece la pena resaltar. Son 3 los **elementos más valorados** por las entidades beneficiarias a la hora de colaborar con un/a Experto/a Principal, como hemos intentado ilustrar en la imagen de la izquierda. Como argumentaremos más adelante, encontrar una persona Experta que cuente con estas 3 cualidades se antoja misión casi imposible (una suerte de *súper-Experto/a*), pero asumimos como razonable que se adecúen los perfiles a conseguir 2/3 y, en caso de que se observe necesario renunciar a uno de ellos, que éste no sea la calidez humana, **elemento en el que coinciden todos los actores** entrevistados. Es lo que hemos pretendido ilustrar en el diagrama de la izquierda.



En cuanto al SISCOCA, los distintos actores entrevistados coinciden en señalar que la MCD más valiosa y útil ha sido la **DI-023/3** y, más concretamente, en razón del documento «*Ruta Crítica para la Implementación del Plan de Fortalecimiento y Modernización del VCDI*», que les ha permitido contar con una referencia eficaz a la hora de ejecutar iniciativas de cabildeo internas, en tanto que esté presupuestado, por primera vez, el monto total necesario para que el VCDI asuma el desafío de finalizar el SISCOCA. En palabras de los mismos técnicos, ese documento «les permite llamar a la puerta del MDRyT sobre el SISCOCA». Señalan —creemos, con acierto— que, además de Expertos/as en Arquitectura de Sistemas, sería conveniente que en MCD orientadas al desarrollo o mejora de *software* les acompañaran especialistas en Administración Pública, que se involucraran en

entender y explicar las necesidades de cada una de las Direcciones Generales y Áreas.

Por último, lamentan que la **MCD DI-022** se llevara a cabo durante el período del gobierno *de facto* de Áñez, en tanto que entienden que habría supuesto otra buena herramienta de cabildeo del VCDI hacia el MDRyT. Igualmente, ha sido objeto de duras críticas las MCD **DI-013** y la **DI-020**, aunque, por testimonio directo de instituciones beneficiarias, la DI-013 fue muy valorada al cabo de su ejecución, ya que, aparte de los resultados obtenidos, supuso una experiencia muy valiosa de aprender-haciendo, gracias a la inversión de tiempo y acompañamiento del experto de la misión a los técnicos de Planificación del MDRyT. En la misión DI-020, cabe mencionar que se entrelazaron cuestiones de orden político relacionados con protección del patrimonio arqueológico.

3. Lucha Contra el Narcotráfico

La política boliviana de LCN tiene desde su diseño un carácter multisectorial complejo. Su estructura institucional inicialmente ha sido definida con la promulgación de la Ley N° 1008³⁸ y, posteriormente, ha sido modificada por las leyes N° 913³⁹ y N° 1358⁴⁰, según la siguiente relación:

Ley N° 1008	<ul style="list-style-type: none"> • Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas. • Fue derogada parcialmente por la Ley N° 913 • Establece la tipificación de delitos de narcotráfico y el proceso judicial
Ley N° 913	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Lucha contra el Tráfico • Restablecer elementos institucionales para promover, proteger y garantizar el derecho a la vida, la salud pública y soberanía en la lucha contra el tráfico ilícito de sustancias controladas. • Regular el régimen de bienes secuestrados, incautados y confiscados al tráfico ilícito de sustancias controladas. • Establecer la pérdida de dominio de bienes como instrumento jurídico.
Ley N° 1358	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Modificaciones a la Ley N° 913 de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Controladas. • Disuelve el CONALTID y crea el CPI. • Crea DIPREVCON fusionando UELICN y SC CONALTID

Es, entonces, en el marco de esta normativa que se desarrollan en Bolivia las políticas de LCN y en el que se establecen las acciones de cooperación al sector, entre ellas la AT DITISA. La relación temporal entre la Estrategia contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Controladas y Control de la Expansión de Cultivos de Coca 2021-2025⁴¹, los APS del sector y el contrato de asistencia técnica es la siguiente:

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Estrategia sectorial	ELCN 2020 - 2022		Estrat. Añez	Estrategia 2021 - 2025		
Apoyo presupuestario sectorial	DCI-ALA/2014/025-027				LA/2020/040-118	
Implementación DITISA	Contrato LA/2017/392-699 DITISA					

El Convenio de Financiación ALA/DCI/2014-025-027 ha sido el primer APS en el sector de LCN en Bolivia y basa sus indicadores en la estructura de la ELCN 2020 - 2022,⁴² orientando también el

³⁸ Disponible en: <http://gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/1008>

³⁹ Disponible en: <http://gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/913>

⁴⁰ Disponible en: <http://gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/1358>

⁴¹ Disponible en: <https://vds.gob.bo/documents/transparencia/estrategia/ESPESTRATEGIA.pdf>

⁴² Este convenio fue suscrito el 20 de mayo de 2015 para el apoyo financiero y técnico bajo la modalidad de Apoyo Presupuestario Sectorial, en su diseño fue destinado a la Implementación del Plan de Acción de la Estrategia Nacional de Lucha Contra el Narcotráfico y la Reducción de Cultivos Excedentarios de Coca. Implicó una contribución de 50 millones de euros como apoyo financiero para el cumplimiento de los indicadores del Plan de Acción, y 10 millones de euros al apoyo complementario en forma de Asistencia Técnica para UNODC y FIIAPP. Inicialmente, la vigencia del convenio mismo fue de 72 meses, del 05/06/2015 al 05/06/2021, con una fase operativa de 48 meses y 24 meses de fase de cierre. Sin

trabajo de asistencia técnica que ha proporcionado DITISA para el subsector de LCN durante cuatro años.

El segundo apoyo presupuestario sectorial de cooperación al sector de LCN está definido en el convenio LA/2020/040-118.⁴³ La estructura de este nuevo convenio se define en torno a la ELCN y CCEC 2021 - 2025, estableciéndose cinco indicadores: control eficiente del tráfico ilícito de sustancias controladas, reducción sostenida de los excedentes de cultivos de coca, institucionalización del control comunitario de la coca, prevención integral del consumo de drogas y esfuerzos internacionales. Lineamientos que definen elementos de priorización para la asistencia técnica que proporciona DITISA.

Las misiones de corto plazo se desarrollaron a partir del trabajo de identificación y análisis de la demanda realizado por los expertos sectoriales de largo plazo, un proceso participativo con las entidades del sector que se mantuvo más dinámico durante la primera y tercera etapa de la implementación del programa, según se puede observar en el gráfico de la página siguiente.

El desarrollo de la dinámica que sostuvo DITISA en apoyo al sector de LCN se ha logrado de manera eficiente por los dos expertos según experiencias y habilidades específicas. Durante la primera y segunda etapa de implementación se sostuvo un debate técnico sobre el enfoque estratégico de las políticas de drogas entre las partes nacionales a cargo del primer EP3 en el desempeño de sus funciones como Experto Principal 3. Este proceso fue particularmente rico para los participantes por el profundo conocimiento técnico y académico sobre la problemática de las drogas que expuso el experto sectorial de DITISA.

La tercera etapa del proyecto estuvo marcada por los traumas que dejaron las situaciones de conflicto y confrontación que atravesó el país, no obstante, es un periodo en que se incrementa un eficiente de implementación de las actividades una vez que se restableció la coordinación con el Ministerio de Gobierno. El escenario y los resultados positivos fueron logrados a pesar de las dificultades que añadió la pandemia por COVID-19 gracias al conocimiento profundo del contexto nacional y las habilidades diplomáticas del último Experto Principal 3.

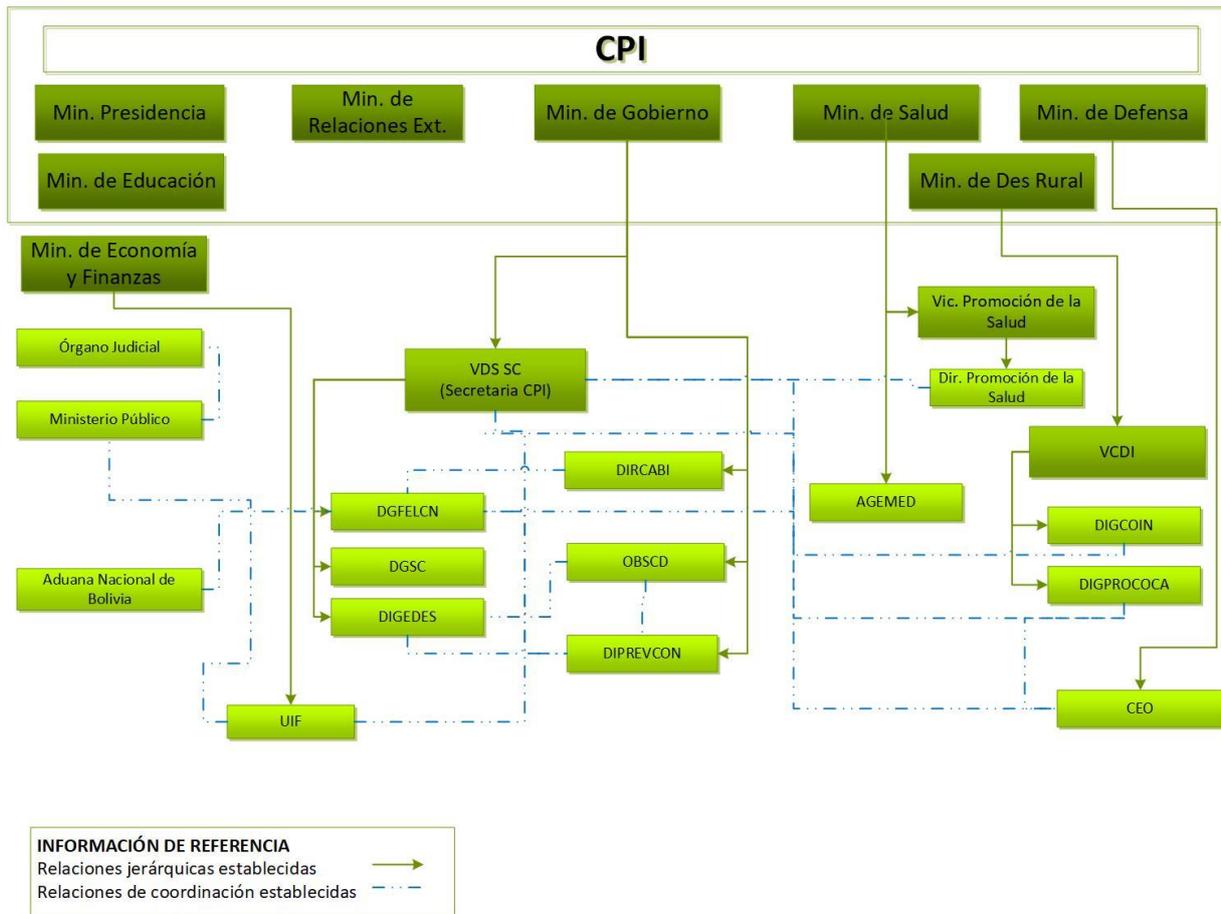
embargo, el 2 de junio de 2017 se firma la Adenda N° 1, que amplía la vigencia del Convenio a 78 meses, 54 meses de fase operativa y 24 meses de fase de cierre. Finalizó en diciembre de 2022.

⁴³ Este segundo convenio fue firmado el 6 de diciembre del mismo año con una duración proyectada para la fase de ejecución operativa de 48 meses y una fase de cierre en 24 meses. Implicó una contribución de 20 millones de euros como apoyo presupuestario para el cumplimiento de cinco indicadores basados en los pilares de la ELCNyCCEC 2021-2025 y 10 millones de euros al apoyo complementario en forma de Asistencia Técnica.

	1ra Etapa	2da Etapa	3ra Etapa
Sistemas informáticos	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block; margin-bottom: 5px;">LCN 001 - 1/2/3 Sistema AGEMED</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block; margin-left: 20px; margin-bottom: 5px;">PRE 013 Sistema OBSCD</div>		<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block; margin-bottom: 5px;">LCN 005 Sistema DIRCABI</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block; margin-left: 20px; margin-bottom: 5px;">LCN 025 Sistema DIPREVCON</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block; margin-top: 10px;">LCN 026 SUIN OBSCD</div>
Apoyo a la ELCN	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block; margin-bottom: 5px;">PRE 001 Modelo Min Gob</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block; margin-top: 10px;">PRE 002 Diseño Min Gob</div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block; margin-bottom: 5px;">LCN 013 Diseño UIF</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block; margin-top: 10px; margin-left: 20px;">PRE 007 Diagnóst. OBSCD</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block; margin-left: 20px;">PRE 009 Currícula Min Sal</div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block; margin-bottom: 5px;">LCN 024 Fortaleci miento OBSCD</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block; margin-left: 20px; margin-bottom: 5px;">LCN 027 Fort UIF</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block; margin-top: 10px; margin-left: 20px;">PRE 018 Fortalec SALUD</div>
Formación RR.HH.	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block; margin-bottom: 5px;">PRE 006 Curso OBSCD</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block; margin-top: 10px;">LCN 003 Caligrafistas FELCN</div>		<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block;">LCN 022 LCN 023 Manuales Fortalec. DIRCABI</div>

3.1 Análisis institucional

Aunque la contraparte principal del servicio de AT de DITISA es el Ministerio de Gobierno existen otros 7 ministerios que desde dentro o fuera del actual CPI se involucran también con la LCN. La articulación real de la política se da entre los ministerios de gobierno, salud, desarrollo rural y tierras, y defensa, entidades que designan recursos para el cumplimiento de acciones concretas, según se puede exponer en el siguiente gráfico:



El entramado institucional, según se observa, involucra ocho ministerios además de una articulación permanente con Ministerio Público y Poder Judicial, lo que complejiza el contexto de la política multisectorial y que además de separar el Desarrollo Sostenible no ha sufrido cambios sustanciales desde su diseño.

Se considera relevante observar el comportamiento de tres variables a lo largo de los momentos identificados: 1) entorno institucional de gobierno, 2) aspectos del entorno político relevantes para la gestión de la AT DITISA y 3) rasgos de la demanda que plantearon las instituciones a la asistencia técnica.

1ª Fase:

→ Entorno institucional. De enero de 2018 a noviembre del 2019 la coordinación general de actividades se realizó con la SC CONALTID, que estaba encargada de articular todas las acciones de cooperación, y, de desarrollar políticas, estrategias, programas y convenios para lograr una política boliviana de LCN más eficaz. Previamente, la mencionada oficina fue fortalecida por un Presupuesto Programa para llevar adelante estas funciones. Por otra parte, la Secretaria Técnica del CONALTID fue llevada por el VDS SC de una mirada más específica y operativa en lo relacionado a la interdicción y la reducción de cultivos excedentarios de coca.

- Entorno político. Gobierno boliviano y Unión Europea se reconocen mutuamente como aliados importantes en la LCN, lo que se refleja en una articulación técnica fluida entre los actores vinculados a la gestión del APS Convenio DCI – ALA/2014/025-027 y en el diseño de un segundo APS para apoyo a la LCN.
- Rasgos de la demanda de AT. Este momento está definido por una alta receptividad e interés por parte de las entidades nacionales en el desarrollo de propuestas estratégicas y sistemas de información, en este sentido, se puede resaltar que la SC CONALTID inició una reflexión para estructurar un Modelo Boliviano de Política de Drogas con apoyo de DITISA, lo que abrió posibilidades de llevar adelante un diálogo político más profundo orientado a transparentar y efectivizar la LCN.

2ª Fase:

- Entorno institucional. Reconocido entre diciembre de 2019 y octubre de 2020. La coordinación se sostiene con la SC CONALTID, pero el cambio de autoridades y de personal en todos los niveles de las instituciones de gobierno dificulta la continuidad de lo planificado.

Esta etapa fue marcada también por el contexto de cuarentena ocasionada por la pandemia del COVID-19, la restricción de movilidad y el distanciamiento sanitario, lo que dificultó las actividades de coordinación.

- Entorno político. En esta etapa, la AT de DITISA analiza los cambios en el contexto nacional, encara además el escenario de aislamiento y reduce sus actividades frente a la crisis sanitaria.
- Rasgos de la demanda de AT. Inicialmente, el gobierno de transición detiene y revisa las acciones de toda la cooperación incluyendo el trabajo con DITISA. Posteriormente, sus instituciones plantean una nueva demanda de servicios de asistencia técnica de corto plazo según un trabajo de articulación y priorización coordinado por el Experto 3.

3ª Fase:

- Entorno institucional. Reconocido entre octubre de 2020 y el momento de cierre de DITISA. El contexto que se establece para DITISA en el Gobierno del Presidente Luis Arce es marcado con la promulgación de la Ley N° 1358 de Modificaciones a la Ley N° 913, de Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Controladas. Esta norma y su reglamentación disuelven el CONALTID y crea el Consejo de Política Integral para la Eliminación del Tráfico Ilícito de Sustancias Controladas, Coca Excedentaria y Prevención del Consumo de Drogas (CPI). El CPI no ha llegado a sesionar por lo que se deja en manos del VDS SC la responsabilidad de la coordinación técnica y el liderazgo en diseño de la política de LCN. Por otra parte, se crea DIPREVCON como una fusión del CONALTID y de la UELICN, quedando a cargo de la administración de recursos dirigidos al desarrollo de operativos de interdicción y reducción de cultivos.

- Entorno político. Este momento, es marcado inicialmente por las dificultades de comunicación que se derivaron de la crisis precedente y se reducen temporalmente las actividades de coordinación de DITISA. Posteriormente, después de la situación de cuarentena, el restablecimiento de la articulación entre las instituciones beneficiarias y el equipo de DITISA es gradual y paulatino a partir de nuevas dinámicas y directrices definidas con la aprobación el 30 de abril 2021 de una Estrategia Contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Controladas y la Expansión de Cultivos de Coca 2021-2025.
- Durante el segundo semestre 2021, en estrecha coordinación entre las entidades involucradas en la LCN, la DUE y los expertos de DITISA, definiéndose los 5 indicadores y la elaboración de los DTAs del nuevo convenio de financiación.
- Rasgos de la demanda de AT. A partir de la aprobación de los nuevos indicadores de desempeño, se restablece la priorización e identificación de una demanda específica de asistencia técnica mediante misiones de corta duración para las entidades vinculadas con la LCN, apuntando a la prestación de servicios técnicos especializados para promover el cumplimiento de los mencionados indicadores.

3.2 Conclusiones principales de la interacción con las entidades

Después del trabajo de campo y la revisión documental se pueden concluir los siguientes aspectos relevantes referidos a la interacción con las entidades beneficiarias.

Ministerio de Gobierno. A partir de la suscripción de los convenios de Apoyo Presupuestario Sectorial, la relación con el Ministerio de Gobierno fue establecida, primero, a través de la SC CONALTID, y, posteriormente, a través de DIPREVCÓN, así como de las entidades especializadas y operativas en los diferentes ámbitos de la LCN.

Ministerio de Salud. Se ha establecido la comunicación y coordinación suficiente con el Ministerio de Salud para llevar adelante, entre otras actividades, el apoyo a la elaboración del Plan Nacional de Reducción de la Demanda, un trabajo que fue articulado a través de la Dirección General de Promoción y Prevención de Salud y en el que la AT DITISA participó activamente para lograr la reorganización y el restablecimiento de las actividades de la Red de Prevención. Aunque se especifica más abajo, cabe indicar que otra entidad dependiente del Ministerio de Salud con la que también se coordinó de manera eficiente y continua ha sido la AGEMED.

DIPREVCÓN. Actualmente, esta entidad mantiene una relación de coordinación con el equipo de DITISA suficiente para llevar adelante los aspectos administrativos, financieros y generales relacionados a la gestión del APS, la preparación de informes, documentación de respaldo y desarrollo de MCD.

VDSySC. Esta entidad, a través de sus direcciones generales, asegura la planificación, programación y seguimiento técnico de la implementación de la ELCN y CCEC.2021 - 2025. La articulación con DITISA ha sido suficiente para llevar adelante el diseño y acompañamiento de los APS del sector de LCN. La posibilidad de una reflexión conceptual y técnica en torno a la política de

drogas no es un tema de interés, por lo que la planificación y desempeño de las instancias operativas de este viceministerio no se han modificado sustancialmente desde la década de los 90's.

OBSCD. Entidad que desempeña un rol esencial en la generación de información y datos referidos a la LCN ha trabajado y coordinado con los expertos principales de LCN de DITISA en diversas oportunidades para la creación e implementación del SUIN y el desarrollo de instrumentos de gestión de información referida a la política pública sectorial.

DIRCABI. La coordinación con DIRCABI se da de manera fluida y eficiente a partir de la voluntad e interés del Ministerio de Gobierno por mejorar la administración y monetización de los bienes incautados y confiscados al narcotráfico, mejorando la transparencia y eficiencia de esta institución en los procesos de monetización. Los resultados alcanzados actualmente por DIRCABI en la monetización de bienes incautados reflejan claramente el efecto logrado mediante el apoyo de la AT de DITISA.

UIF. Esta entidad asume la preparación de los informes para la Evaluación País que realiza periódicamente GAFILAT, una responsabilidad en torno a la que se ha establecido una coordinación fluida y eficiente entre los equipos de UIF y de DITISA, a través del experto de largo plazo y las MCD, para fortalecer las capacidades para prevenir, detectar y controlar la legitimación de ganancias ilícitas.

AGEMED. La necesidad de un control más eficiente de circulación y suministro de medicamentos sujetos a fiscalización llevó a la coordinación entre DITISA y AGEMED para la puesta en funcionamiento del Sistema Integral de Vigilancia "Autoriza" por parte de la Agencia de Medicamentos, un trabajo que se ha sostenido durante todo el periodo de implementación de DITISA.

En conjunto, son estas entidades con las que los expertos del sector de LCN han logrado establecer una relación de coordinación fluida y confianza que ha permitido trabajar en la implementación, seguimiento y gestión de los APS, así como en el desarrollo de MCD que han apuntado a fortalecer el cumplimiento de objetivos de las estrategias de LCN.

4. Líneas de trabajo y recomendaciones pendientes

A continuación, se recogen, muy brevemente, algunas líneas de actuación que podrían guiar el contrato subsiguiente de AT al Sector de Desarrollo Integral con Coca⁴⁴.

4.1 Desarrollo Integral

A diferencia de lo que sucede con el sector LCN, en DI apenas se ha dado el caso de que no se hayan financiado con MCD requerimientos específicos formulados por las entidades beneficiarias. Los que hemos podido rescatar de Planes de Trabajo y TdR ya finalizados son, de hecho, los que intentamos reflejar en la siguiente tabla:

Plan de Trabajo original	Descripción de la MCD
2019	Fortalecimiento de capacidades de planificación y desarrollo socio económico productivo
2019	Actualización de estudio sobre zonas de emigración a zonas de producción de hoja de coca en los Yungas de La Paz y Trópico de Cochabamba
(*) ⁴⁵	Fortalecimiento de capacidades para la gestión de riesgos agropecuarios ocasionados por el cambio climático para incrementar la resiliencia ante eventos climáticos adversos
2020	Fortalecimiento de la capacidad institucional del OAP y sus sistemas
2020	Diseño del Sistema de información de registro de la agricultura familiar (RUNAF) ⁴⁶ , el almacén de datos (data warehouse) y la Inteligencia de negocios (BI) para la gestión de la información estadística y georeferenciada del sector agropecuario en el marco de la seguridad alimentaria
2020	Estudio del complejo productivo avícola en los Yungas de La Paz
2020	Fortalecer capacidades técnicas del personal del INIAF y el Programa Nacional del Café en manejo integrado de nematodos fitoparásitos en almacigos y cultivos establecidos de café
(*)	Fortalecer las capacidades institucionales para el seguimiento y monitoreo de las acciones del FONADIN
2022	Apoyo a los procesos de actualización del reglamento de las Obras de Impacto Inmediato, del Control social y su implementación interinstitucional ⁴⁷

Entendemos que no existen razones para sostener que pudieren rescatarse los Términos de Referencia de ninguna de las MCD anteriores, que no cumplirían ya con el **principio de oportunidad** que tanto reclaman las instituciones beneficiarias.

Por el contrario, las siguientes sí suponen vías de actuación que, con el adecuado soporte y acompañamiento del diálogo de políticas, podrían formar parte de la línea estratégica del nuevo Contrato y del período 2023-2025 (más allá, por supuesto, del debido apoyo al APS).

⁴⁴ Contrato n° 300063319, con identificación SIEA-2018-17019.

⁴⁵ No aparece en Planes de Trabajo formalizados pero sí en el sistema de monitoreo interno de DITISA.

⁴⁶ Al igual que la anterior, esta MCD estaba orientada a apoyar el OAP.

⁴⁷ El apoyo específico a la actualización del Reglamento de OII lo llevó a cabo, exclusivamente, el EP2. Sí que se produjo una MCD específica para la elaboración del nuevo Reglamento de CSC (DI-031, cf. supra).

(1) Área de Control Social (VCDI)

Una de las principales recomendaciones de la MCD DI-031 fue la creación de una nueva Área, con dependencia directa del Viceministro (similar a la ADIP). Incuestionablemente, el actual contexto presupuestario del GdB limitará la posibilidad real de institucionalizar esta unidad administrativa, pero no es menos cierto que la UE es un reconocido actor en el apoyo a la modalidad de CSC.

(2) Aprobación del Reglamento de Control Social

Tras los debidos ajustes internos, fuentes del VCDI aseguran que se ha elevado la propuesta de Reglamento a la Máxima Autoridad Ejecutiva del MDRyT para su aprobación institucional (idealmente, Resolución Ministerial y, a mayores, CONCOCA). Más allá de esta aprobación, desde el VCDI reconocen necesitar asimismo apoyo en la labor de Comunicación y Visibilidad del Reglamento en las zonas productoras. Sería una oportunidad para incrementar la visibilidad de la DUE en Yungas y Trópico.

(3) Institucionalización real y eficaz de la Secretaría Técnica del CONCOCA

Sería de gran ayuda para el VCDI y sus labores de cabildeo interno hacia MDRyT y otros actores, que el Asistente Técnico en Desarrollo Integral con Coca elaborara, con el soporte de la Gestora Operacional, un **documento técnico**⁴⁸ que pudiese explicitar, con las mayores cotas de integridad e imparcialidad posibles, la imperiosa necesidad de que se dote de personal e insumos suficientes a la ST del CONCOCA, tal y como recoge desde 2017 la propia Ley General de Coca.

(4) Posible apoyo a la elaboración de un nuevo APS de Seguridad Alimentaria (sucesor de APSA-ProAct)

Por parte de FONADIN, existe el compromiso de liderar los trabajos de elaboración de una nueva Estrategia de Seguridad Alimentaria (sucesora, así pues, de la ESAME) que apunte la posibilidad de rubricar un APS como parte de la programación 2025-2017 del PIP actual.

(5) Disposición de fondos del TGN para la consecución de los Indicadores del APS

El Convenio de Financiación estipula la necesidad de que se establezcan cualesquiera mecanismos necesarios para que las Direcciones del VCDI responsables de la consecución de los Indicadores de Desempeño reciban, en tiempo y forma, recursos —cuando menos— suficientes⁴⁹. Las partes reconocen la existencia de estragos al respecto, y sería recomendable que esta cuestión integre el diálogo de políticas durante el proceso de aprobación del 1^{er} Tramo Variable del APS (julio de 2023).

⁴⁸ Véase Nota al Pie n.º 32 (supra).

⁴⁹ Véase Nota al Pie n.º 37 (supra).

5. Identificación de Lecciones Aprendidas

El proceso de identificación de Lecciones Aprendidas que se ha pretendido formalizar a través de la presente Misión de Corta Duración es consciente de sus limitaciones, al tratarse de una intervención de Asistencia Técnica cuya delimitación sectorial es muy específica y que se encuentra, particularmente, influido por el contexto sociopolítico en el que ha tenido lugar —y al que ya nos hemos referido en la Sección 1—. No obstante, lo anterior, DITISA es un programa que se ha ejecutado durante **cinco años y medio**, ofreciendo apoyo sin menoscabo a **tres ministerios de Gobierno** y una **quincena de subentidades**, con tres cambios en la composición del Ejecutivo y una frecuencia muy alta de rotación de personal funcionario. El potencial de extracción de posibles LL queda fuera de duda y la adecuación metodológica de su identificación, así como la eficaz comunicación y diseminación de las mismas es de plena relevancia no sólo para futuras intervenciones financiadas por la UE en el país, sino también para integrarlas en complementariedades y sinergias con otras intervenciones —sean de carácter nacional o regional—, así como con organizaciones de la sociedad civil e iniciativas Team Europe, entre otros.

Así pues, y en cumplimiento estricto de la metodología amparada por la Unión Europea, plasmada en el Manual de **Monitoreo Orientado a Resultados (ROM)**⁵⁰, presentamos a continuación las LL identificadas categorizándolas según los **criterios de M&E CAD**.

5.1 Relevancia

LL.1 Eficacia de la incidencia política

DITISA ha respondido adecuadamente a las necesidades de elaboración de estrategias sectoriales, a lo largo de las distintas fases y sabiendo adaptarse, sin imposiciones de agenda o perspectivas propias, a los requerimientos de cada uno de los 3 gobiernos que han ocupado la Casa Grande del Pueblo. Ello ha sido posible, principalmente, gracias a la **excelente dinámica de colaboración** con las entidades (muy especialmente en materia de Desarrollo Integral).

Calificación: Muy Positiva.

LL.2 Diseño del modelo de gobernanza interna

Como hemos cubierto en la Sección 1.1 (supra), el sistema de «coordinación estratégica» no se ha demostrado sostenible. Es sabido que el Gobierno de Bolivia participó en la redacción del Pliego de Condiciones y que, sin duda alguna, el objetivo de todas las partes era el de promover la apropiación de DITISA por parte de quien es de facto el gestor de los fondos (el Estado boliviano y sus instituciones democráticas). No obstante, valdría la pena considerar que, quizá:

- (1) El nivel superior (CD) requería de la asistencia de 3 Ministros/as —que, siendo cierto que podían delegar su representación en Viceministros/as, en la práctica no lo hacían—. Podría considerarse que la máxima representación del Contrato quede a un nivel mínimamente

⁵⁰ Nos referimos a la última versión del Manual ROM, de diciembre de 2020, sancionada por la Unidad D.4 de la Dirección General de Asociaciones Internacionales (INTPA), y más concretamente a su Sección 9 (*Conocimientos y aprendizaje del Sistema ROM*). Se conservan las siglas en inglés de *Good Practice* (GP), *Lesson Learnt* (LL) y *Promising Practices* (PP) para evitar confusiones.

inferior (p. ej.: Viceministro/a de Desarrollo Integral y Coca, Director/a de Planificación del MDRyT, VDS, Dirección Ejecutiva de la DIPREVCON). De ese modo, además, su labor sería más estratégica y no de mera aprobación institucional —no una suerte, pues, de *Consejo de Ministros*.

- (2) El nivel inferior (CT) debiera relegarse incluso más, **aperturando la participación al funcionariado** que está de verdad en contacto con las problemáticas más cercanas de los grupos meta y beneficiarios finales, cuyas ideas muchas veces no son tenidas en cuenta por una suerte, también, de contexto institucional en el que se procura no importunar. Entendemos que, además, este nivel podría ofrecer un abanico mucho más amplio de posibilidades, que **posibilitara un diálogo real** de políticas en el CD, y no simplemente la aprobación o rúbrica de lo que ya se hubiere discutido.

Calificación: Positiva en la 1ª Fase (con salvedades). Negativa en la 2ª y, sobre todo, en la 3ª.

5.2 Eficiencia

LL.3 Elaboración y contenido de los Términos de Referencia

Es bien sabida la importancia de los Términos de Referencia en la práctica contractual de la Unión Europea, máxime en un Contrato de Servicios. Suponen la definición del alcance del trabajo del equipo consultor, así como la adecuación de las actividades, la dimensión estratégica de las mismas y el número y calidad esperada de los entregables. También delimitan i) la relación contractual entre la UE y el contratista y ii) entre el/la ENP contratado/a y el contratista. Es por ello que ningún programa de AT habría de obviar la insoslayable calidad de los TdR en la implementación de MCD.

Clarificado este punto, es bien sabido —también— que toda colaboración cercana entre pares genera relaciones de confianza que, a la larga, pueden producir incluso dinámicas en las que todas las partes se despreocupen, o no valoren lo suficiente, los mínimos estándares de calidad requeridos para la aprobación de documentación contractual, caso de TdR. Esto se observa en el caso de DITISA, muy especialmente en la 2ª Fase, y se ha corregido, con creces, en la 3ª.

Aún así, existen al menos dos sub-LL que podemos extraer de la historicidad de la elaboración de TdR en el presente Contrato:

LL.3.1 Institucionalización de los Grupos de Referencia

En el Anexo III (Organización & Metodología) el contratista asumió el compromiso de presentar, en todo caso, tres perfiles/CV para cada una de las MCD⁵¹. En la práctica, la generación de esos lazos de confianza supuso, entre otros, que se obviara este requisito en muchas ocasiones, reduciéndolo a dos perfiles o incluso a uno, en algunas ocasiones excepcionales (urgencia, disponibilidad limitada de perfiles adecuados, etc). Más allá de este punto, la selección per se de ENP siempre se ha producido sobre la base de una tríada, esto es, **representantes de 3 instituciones** que componen tanto el Comité de Selección per se, como el de seguimiento a los trabajos y entregables de la MCD. La existencia, composición o funcionamiento de tales Grupos de Referencia **no se encuentra institucionalizada** en ninguna parte (no existe un Reglamento

⁵¹ Véase Sección 3.3.1 (*Mecanismo de respuesta rápida para movilización de expertos*).

Operativo como en el caso de CD y CT). Su composición, así pues, suele definirse en el cuerpo de los TdR de cada una de las MCD.

La existencia de este instrumento de apropiación no está en absoluto en entredicho —más bien al contrario—, lo escandaloso habría sido más bien no contar con las instituciones bolivianas para valorar los perfiles profesionales de quienes habrían de trabajar con sus técnicos/as codo con codo. Pero, una vez aterrizados de nuevo en la realidad, han sido múltiples los obstáculos de este mecanismo: suponía, en primer lugar, la convocatoria de 3 representantes de diferentes organismos a una única reunión – aunque en varias ocasiones, se tratara de tres personas de la misma entidad - y, en segundo, que cada uno de ellos hubiere de otorgar su V.º B.º a cada uno de los productos —con toda la carga burocrática que caracteriza a este tipo de procesos en la administración boliviana—.

Dado que la responsabilidad se encuentra más del lado boliviano —ha sido notable la voluntad tanto del Equipo de DITISA como de la DUE en seguir apostando por este modelo— y así lo reconocen las propias instituciones, podría explorarse la posibilidad de que existiera, únicamente, **una persona en calidad de Punto Focal**, responsable de trasladar la información sobre el progreso de cada MCD al resto de instituciones interesadas (por reincidir, resulta también *artificial* que hayan sido siempre 3). Este modelo **no está exento de riesgos**, y lo recogemos únicamente como guía para el diálogo entre DUE y GdB.

LL.3.1 Plantilla de elaboración y contenido

Si hubiéramos de citar las principales características de los TdR elaborados por DITISA, en colaboración con instituciones beneficiarias, estaríamos de acuerdo en las *generalidades* siguientes:

- Han sido **largos y repetitivos** (alrededor de 15 págs. de media); también han adolecido de ciertas malas prácticas de *corta y pega*, especialmente de elementos que añadían **poca utilidad al conjunto** (p. ej. contexto macroeconómico de Bolivia)
- En distintas ocasiones, **incoherentes** (esto es, existían secciones que se contradecían entre sí, especialmente en lo relativo a la identificación de los entregables)
- Calidad insuficiente (desde una perspectiva puramente metodológica) en la **redacción de los Objetivos** Generales y Específicos
- Hasta la 3ª Fase, la identificación del Equipo de Expertos/as carecía, en un elevado número de casos, de la **suficiente concreción** (con el consiguiente peligro en la arbitrariedad de la selección)

Lo ideal —y, reconocemos, harto difícil de alcanzar— es elaborar, desde un primer momento, un modelo o plantilla consensuado con la DUE que sea:

- (1) **Breve y directo**: que se abstenga de incluir información superflua con el mero propósito, la mayoría de las veces, de *justificar* días de trabajo.
- (2) Delimite con las mayores cotas de precisión posible el alcance de *lo que se espera* del Experto/a, al tiempo que se emita siempre una cláusula que permita **flexibilidad** por parte de éste/a.
- (3) Y, lo más importante, permita la escrupulosidad a la hora de la contratación: esto es, que el Experto/a contratado/a **cumpla rigurosamente** los requisitos esenciales descritos.

Calificación: Mixta.

LL.4 Contratista

La gestión del proyecto suele suponer, en muchos Contratos de Servicios, la piedra de toque que permite o impide la buena labor de los/as profesionales del terreno. En un proyecto de alcance como éste, es natural que se detecten puntos de mejoría.

En primer lugar, y entre otros **procedimientos y medidas de apoyo** que comprendía la Oferta Técnica original (Anexo III al Contrato de Servicios), observamos que algunos **no siempre se han materializado** —muy especialmente durante la 3ª Fase, cuando hubo varios cambios de personal a cargo del proyecto en la empresa contratista—. Como mera ilustración, podríamos citar los compromisos siguientes⁵²:

- *Briefing* detallado de cada misión «al nivel de la sede del socio [implementador]»
- *Debriefing* «a nivel de la empresa que [haya] reclutado [al Experto/a] con el fin de entender las lecciones aprendidas y mejorar la calidad de las prestaciones»
- Control de las referencias de los expertos CP y LP

La Oferta Técnica previó igualmente «la realización de **un mínimo de dos misiones anuales** a lo largo de la ejecución del proyecto»⁵³ durante las cuales se utilizaría «un cuestionario [periódico] que se realizará con una periodicidad mínima de seis meses»⁵⁴. Siendo cierto que la pandemia de COVID-19 afectó de lleno el período operacional de la intervención, **son 6 las misiones de *backstopping*** que se han producido en un intervalo de 5 años y medio⁵⁵, incluyendo la misión del jefe de Equipo a las oficinas de AGRER.

Si bien **la responsabilidad es compartida con otros actores** (principalmente, DUE), se observa que durante las Fases 1ª y 2ª **comenzó a generarse una dinámica de independencia funcional** entre DITISA y el *backstopping*. Si no se le ponen pronto freno, es frecuente observar en este tipo de Contratos que comienzan a asumirse distintos parámetros —equivocados, o simplemente no corregidos— en el Equipo de Expertos y especialmente en su máximo representante (el Jefe de Equipo) que son posteriormente muy difíciles de corregir. Diversos factores contribuyeron a este dañino proceso: i) falta de control y exigencia por parte de la DUE⁵⁶, ii) paralización total de la actividad, primero como consecuencia de la crisis sociopolítica y más tarde a raíz de la pandemia de COVID-19, iii) **ausencia de dirección estratégica** y decrecimiento en el número de los recursos por parte del contratista. Así pues, esta dinámica, ya consolidada al comienzo de la 3ª Fase, era ya difícil de revertir con la llegada de los nuevos Expertos Sectoriales, una vez se relanzó la actividad.

En la 3ª Fase de la intervención, el contratista ha descargado parte de la responsabilidad de la selección de ENP en los EP⁵⁷, lo que también se puede explicar por el más amplio conocimiento que éstos desarrollaron de los expertos regionales disponibles.

⁵² Todas las citadas se incluyen en la Sección 3.3 (Medidas de refuerzo de la calidad de los servicios).

⁵³ Véase la Sección 3.1 y la 3.3.5. Más aún, según la Oferta Técnica se realizarían 11 misiones totales de una media de 7 días/misión, a razón de 10 días para el Director de Proyecto y 45 días para el Director Adjunto (Cuadro 13). Según la Sección 3.1.1.3 se preveían 2 misiones anuales de media (1 semana cada una), y 3 durante el primer año de ejecución, de 2 semanas para la primera (en la realidad, 8 días). La realidad es que **la media de duración de las misiones de *backstopping* es de 5 días**.

⁵⁴ No nos consta la existencia de tales cuestionarios.

⁵⁵ Según consta en los distintos Informes de Progreso, (1) 1-9 de febrero de 2018, (2) 30 de julio a 3 de agosto de 2018, (3) 11-13 de abril de 2019, (4) 14-17 de octubre de 2019, (5) 22-30 de marzo de 2022.

⁵⁶ Nos referimos al equipo operacional que formó parte de la Delegación en el período 2018-2021 (hasta septiembre, momento en el que se renuevan los puestos).

⁵⁷ En palabras de un miembro destacado de una de las principales entidades beneficiarias: «a [EP] se lo está comiendo la parte administrativa». En este punto, nos referimos igualmente al Pliego de Condiciones original del Contrato, muy

En cuanto a la gestión de los recursos propios del Contrato financiados por la UE, se documenta el **elevadísimo número de días sin consumir** (alrededor de 400) a fecha de cierre operacional del Contrato⁵⁸, producto del cálculo sobre el último Addendum firmado. Esta falta ha obligado al equipo administrativo local a medir al detalle el uso y consumo de gastos reembolsables durante los últimos meses de implementación⁵⁹.

Calificación: Mejorable

5.3 Eficacia

LL.5 Selección de Expertos No Principales

Bastantes de las fuentes consultadas coinciden en reconocer un empeoramiento progresivo en la calidad de los/as ENP contratados/as, especialmente durante la 3ª Fase. A partir de los meses de marzo y abril el Equipo de DITISA se vio en la tesitura de haber de hacer frente a un número elevadísimo de MCD en preparación y/o ejecución (p. ej. el mes de junio de 2022 hubieron de manejar a 10 ENP en terreno).

Calificación: Mixta.

LL.6 Apoyo directo a la Delegación de la Unión Europea

La Delegación reconoce la calidad del apoyo recibido de los EP. Siendo cierto, en todo caso, que en ocasiones han podido excederse (usurpando funciones que corresponden exclusivamente a la DUE, caso del diálogo político *y de políticas*), la confianza existente entre las partes ha permitido limar tales cuestiones sin conflicto ulterior alguno.

Calificación: Positiva.

LL.7 Conocimiento del instrumento de Apoyo Presupuestario Sectorial

Se observa un buen nivel de conocimiento del APS en las instituciones asociadas al Desarrollo Integral con Coca. Consideración aparte merece que, *internamente*, pervivan prácticas de gestión más propias de los extintos presupuestos-programa, muy notablemente la errónea percepción de que continúa siendo necesario comprometer presupuestariamente el total de lo percibido en cada tramo antes de que finalice el año fiscal. Pero, a grandes rasgos, **la idea principal** o *take-home message*, este es, que el APS supone una transferencia directa al TGN y que es el GdB quién dispone cuál es el flujo de caja con posterioridad —sin que la DUE, como donante, tenga acceso a él o pueda siquiera requerirlo— **parece haber calado**.

Un único caso nos ha llamado la atención, y es el del **OBSCD** (responsable de la correcta ejecución del Indicador de Desempeño n.º 5 del APS-LCN): durante el desarrollo de nuestra entrevista, en la cual el equipo de la Dirección aseguró «no haber recibido fondos de APS», y se observó que desconocían el hecho, ya repetido, de que se había realizado el depósito de los dos primeros tramos ante el TGN. Aunque el problema de *recepción* de los fondos parece haberse solucionado tras un acuerdo de carácter interno con DIPREVCON, este ejemplo demuestra la necesidad de efectuar pedagogía constante, por parte de todos los actores, en torno a las

contundente al respecto: [...] *la administración de la oficina y gestión del personal local así como de los expertos de corto plazo no deberán recaer sobre los expertos principales* (Sección 4.3.2 Estructura de gestión).

⁵⁸ Concretamente: 165 días para Sénior y 256 días para Júnior, sumando 421 días de ENP.

⁵⁹ Como aclaración para el lector lego, los dos últimos Addenda al Contrato de Servicios supusieron el traslado de recursos del rubro 'Gastos reembolsables' a 'Gastos de personal'.

características intrínsecas a la modalidad de APS. En caso contrario, son las propias instituciones las que pierden la capacidad de efectuar labores de cabildeo interno (p. ej., como en este caso, si llegaren a considerar que la razón por la cual no han recibido los fondos se sitúa del lado de la DUE y no, como es el caso, del GdB).

Calificación: Mixta (tendiente a Positiva).

5.4 Sostenibilidad

LL.8. Existencia de estrategia de salida

La metodología de Gestión del Ciclo de Proyectos de la UE lleva década y media advirtiendo de la imperatividad de la existencia de estrategias de salida realistas y prácticas, que abonen el terreno a futuras intervenciones (similares o no). Aunque la presente MCD ha venido a *suplir* en parte estas carencias, 40 días de trabajo⁶⁰ no son suficientes para impulsar una estrategia susceptible de materializarse en el tiempo. Esto se percibe, particularmente, en las reticencias que se observan a la hora de solicitar productos alternativos (caso de la actualización del ML, o de la Base de Datos). Además, estratégicamente debería haberse otorgado un «período de cierre» propio, con al menos tres meses en los que el Equipo de EP no tuviera obligaciones para con MCD. Esto es ya imposible, dado que la última MCD contratada (20 días) ha arrancado a principios de junio de 2023, a apenas un mes del cierre operativo.

Calificación: Mixta (tendiente a Negativa).

⁶⁰ Según los TdR.

6. Identificación de Buenas Prácticas y Prácticas Prometedoras

La metodología de la Unión Europea y de la OCDE/CAD en materia de extracción y consolidación de Buenas Prácticas exige que tales sean **éticas, justas y replicables**⁶¹. La ambición de DITISA como intervención (dos sectores con evidentes sinergias, pero diversas problemáticas) ofrece un caldo de cultivo suficiente para la extracción de GP revalidables por futuras intervenciones. Sin embargo, consideramos que —desde una perspectiva puramente metodológica— no nos es posible presentar un catálogo de Buenas Prácticas sin haber tenido acceso a procedimientos y resultados de otras intervenciones de AT simultáneas en el tiempo, caso de la ATI UE-MMAyA.

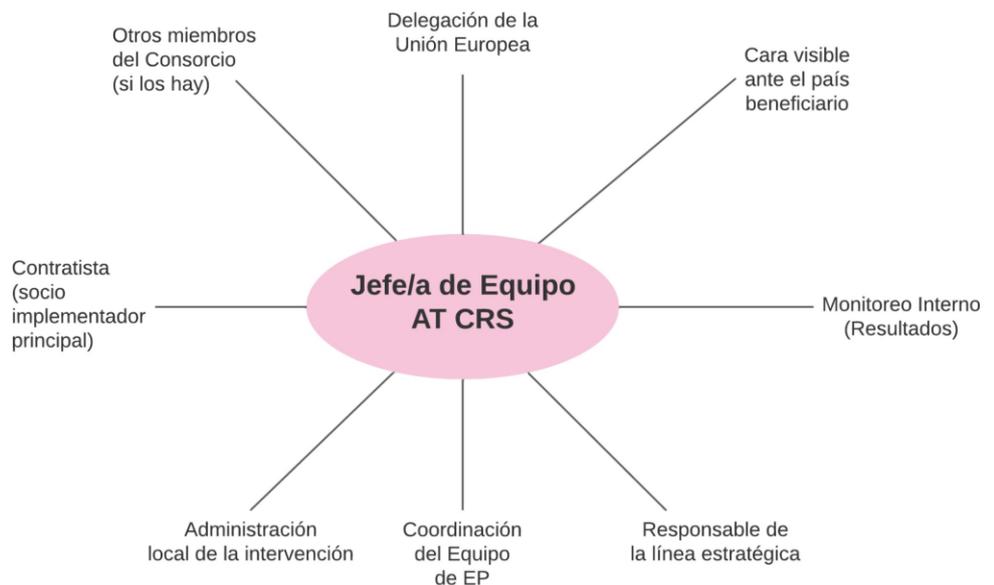
Es así que proponemos **una única Práctica Prometedora**, fruto de la dinámica observada y documentada por la mayoría de los actores, políticos y administrativos, así como por la propia Delegación de la Unión Europea, que no es otra que el rol forjado a lo largo de toda la intervención por el Jefe de Equipo.

PP.1. Rol del Jefe de Equipo.

No escapa al conocimiento de la Delegación de la Unión Europea que la **sustitución de Expertos/as** en Contratos de Servicios de Asistencia Técnica es **muy frecuente**. Si a esa arquitectura de contratación, de por sí muy complicada, que coloca al Jefe de Equipo en una posición triple (es responsable de la calidad del servicio ante i) el contratista, ii) la DUE y iii) el país beneficiario), se le añade la asociación a Contratos de Reforma Sectorial, el grado de «mano izquierda» que se solicita del/la profesional alcanza sus cotas máximas.

La realidad es que el EP1 ha sido el único Experto de los programas de AT financiados por la DUE bajo el PIP 2017-2020 que ha sobrevivido a 3 cambios de gobierno sin que ninguno de esos gabinetes haya dejado de valorar positivamente su labor como Jefe de Equipo de DITISA. Ha sabido tejer relaciones técnicas y personales con todas las entidades, que ha debido renovar con cada uno de los cambios y alteraciones

sucedidas, siempre con éxito. Pese a que la empiricidad de esta afirmación nunca podría ser completa, la experiencia que aporta el propio Jefe de misión se basa en aquello que, precisamente,



⁶¹ Manual ROM 6.2, diciembre de 2020, pág. 121.

recalcan todas las personas entrevistadas: que, cada vez que se han producido cambios de gobierno o de personal administrativo y técnico, «he ido allí a presentarme», a explicar qué es DITISA y a ponerse a disposición. Ese nivel de **transparencia y honestidad** es profundamente valorado por las instituciones bolivianas, las ocupe el gobierno que las ocupe.

El jefe de misión cuenta, además, con una profunda capacidad autocrítica y una percepción consciente de sus propias limitaciones como profesional. Si nos fijamos en la telaraña propuesta como «elementos característicos de la labor y capacidades de un/a Jefe de Equipo», no parece realista aspirar a poder encontrar un/a profesional que se desenvuelva al 100% de su capacidad en todos y cada uno de ellos. No sólo es apreciado por las instituciones, también lo es —y en grado sumo— por su **personal administrativo local**.

7. Conclusiones

No es el propósito de un ejercicio así el de extraer responsabilidades o promover señalamientos. Deseamos **incitar a la reflexión conjunta entre diferentes actores** (Delegación, Expertos Principales, contratista e instituciones bolivianas). Igualmente, renegamos de la práctica consumada de puntualizar problemas sin ofrecer, al mismo tiempo, posibles soluciones. De ahí que a cada una de las Conclusiones siguientes le corresponda una Recomendación (p. ej., C1-R1). Igualmente, en caso de que se encuentren relacionadas con una LL, se señalará para una mejor comprensión de la lógica que las acompaña.

7.1 Generales

C.1. (→LL.1 →PP.1) Labor del Equipo de Expertos Principales

Tanto el Jefe de Equipo como los Expertos Sectoriales de la 3ª Fase han sabido tejer redes de confianza con el personal técnico y funcionario de las distintas entidades beneficiarias, lo que demuestra **capacidad de adaptación** y **de escucha**, así como respeto a los procesos administrativos y al contexto sociocultural boliviano.

C.2 (→LL.6) Labor de los/as Expertos/as de Corto Plazo

Caso contrario sucede con la selección de expertos de corto plazo, objeto de frecuentes críticas por parte de las instituciones beneficiarias, que se centran en i) la calidad y utilidad de sus contribuciones y ii) su conocimiento del contexto boliviano.

Mención aparte merece el hecho de que la **proporción de mujeres** seleccionadas como Expertas de Corta Duración es **sonrojantemente baja**. Más allá del hecho de que el Contrato ha contado con 6 Expertos Principales —todos ellos hombres—⁶², resulta duro constatar que, a fecha

⁶² A lo largo de la vida del Contrato, asimismo, todo el personal administrativo (2-3 personas dependiendo del momento) se ha compuesto por mujeres.

de inicio de la presente MCD, y de un total de 82 Expertos/as de Corto Plazo contratados por DITISA, 56 han sido hombres (un 68% del total)⁶³.

Es también de recalcar el número de días de ENP según géneros, donde las cifras se muestran aún más descorazonadoras, máxime en mujeres Júnior:

Días de trabajo de ENP según géneros

Número de días de trabajo de hombres y mujeres contratados por la Asistencia Técnica DITISA en el período 2018-2023.



Chart: Violeta MARTÍN • Source: Sistema de monitoreo interno de DITISA • Created with Datawrapper

En cuanto a la proporción de especialistas bolivianos y no bolivianos, se aprecia un **sorprendente 100% de contratación de Júnior** cuya nacionalidad principal es boliviana. Otrosí, el dato enflaquece al recordar que de ese 100% de nacionalidades, sólo el 18% eran mujeres bolivianas.

Proporción según nacionalidad principal de ENP

Porcentaje de nacionales bolivianos y no bolivianos contratados por la Asistencia Técnica DITISA en el período 2018-2023.

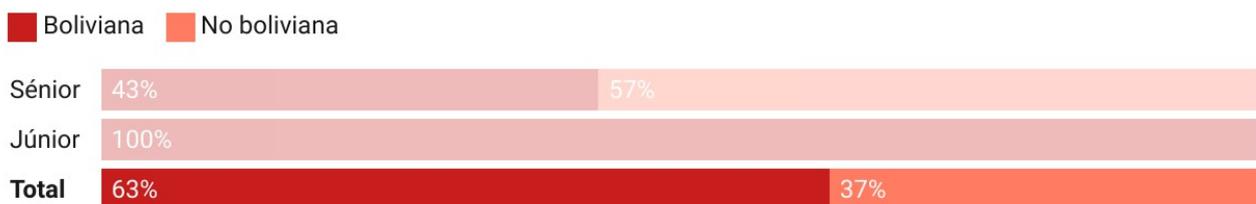


Chart: Violeta MARTÍN • Source: Sistema de monitoreo interno de DITISA • Created with Datawrapper

La **proporción de personal Sénior** de nacionalidad boliviana **se incrementa notablemente durante la 3ª Fase** de DITISA (*relanzamiento*). De los/as 14 ENP Sénior contratados/as en dicho período, el **64%** han sido de nacionalidad boliviana. Caso diametralmente opuesto fue el de las fases anteriores, donde apenas el **36% de ENP Sénior** contaban con la boliviana como su nacionalidad principal⁶⁴.

⁶³ Deviene necesario aclarar que nos referimos, en todo momento, al número total de EP contratados/as, habida cuenta de que varios de ellos han repetido en 2 e incluso en 3 ocasiones. Como elemento de comparación —y arrojando cifras igualmente epatantes— la proporción de género de la ATI UE-MMAyA fue de un 36% de mujeres contratadas.

⁶⁴ 14 ENP bolivianos de un total de 39.

Existen diferentes variables que podrían sin duda explicar la disparidad de estos datos: en ocasiones, las mismas entidades beneficiarias han solicitado que los mismos consultores se encarguen de nuevas misiones, por la calidad del trabajo que asumieron anteriormente.

C.3. (→LL.2) Modalidad de gobernanza interna de la intervención

Resulta sencillo concluir que la modalidad de «coordinación estratégica» establecida originalmente en los Términos de Referencia del Contrato se ha demostrado **ineficiente**, llegando incluso a desaparecer tras el advenimiento de la crisis sociopolítica de 2019-2020. No obstante, la existencia de un **espacio de reflexión conjunta** (especialmente el CT) contribuía a generar intercambios de información e impresiones entre diversos actores institucionales. DITISA contribuía así a determinados procesos de dinamización con el que, de otro modo, o bien no cuentan, o no son tan frecuentes en el tiempo.

C.4 (→LL.4) Papel del contratista o socio implementador principal (AGRER)

Durante el inicio de la Fase 3, la responsabilidad de identificación de ENP ha recaído en parte sobre los EP, como se mencionó anteriormente. Esto puede atribuirse en los cambios de persona responsable del proyecto (backstopping) pero también en el hecho de que los EP van construyendo una red de contactos a lo largo de los años pasados en el campo. Se debe buscar un punto medio a esta situación para que esta labor no distraiga demasiado a los EP de su labor principal (proveer de conocimiento técnico).

C.5 Adecuación de la implementación a las políticas transversales de la Unión Europea

No ha habido una verdadera apuesta por integrar en la práctica habitual de las distintas actividades de DITISA las **cuestiones transversales** que informan la acción exterior de la Unión Europea⁶⁵, elementos que en muchas ocasiones no se encuentran en los Términos de Referencia y prácticamente nunca en los productos finales de las MCD⁶⁶. Por ejemplo, la transversalización del género no consiste en incluir o repetir las palabras *género y/o enfoque de género* en multitud de apartados y/o frases. Existen tanto herramientas como profesionales muy cualificados con las que se puede contar si los equipos permanentes encuentran limitaciones a este respecto, pero el compromiso sólo se puede imponer desde el *backstopping* y la DUE.

Recordemos, en este punto, que el Plan de Acción en materia de género⁶⁷ (GAP) III 2021-2025 prevé, entre sus objetivos, que i) **más del 65%** de las intervenciones financiadas por la UE se correspondan con el marcador G1 o G2 de la OCDE⁶⁸ (Objetivo 1.1); y que ii) las **operaciones de**

⁶⁵ A saber: igualdad de género, derechos humanos (enfoque basado en derechos), medioambiente y cambio climático.

⁶⁶ Esta obliteración tendría menos cabida si cabe en programas futuros financiados por el Presupuesto General de la UE mediante el instrumento IVDCI-Europa Global. Véase, a tales efectos, el artículo 8.8 de su Reglamento (Principios generales): *Los programas y las acciones emprendidas con arreglo al Instrumento integrarán de forma transversal la lucha contra el cambio climático, la protección del medio ambiente, los derechos humanos, la democracia [y] la igualdad de género.*

⁶⁷ Plan de Acción para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres en la Acción Exterior 2021-2025 (GAP III) de la UE.

⁶⁸ Véase: <https://www.oecd.org/dac/gender-development/Handbook-OECD-DAC-Gender-Equality-Policy-Marker.pdf>

Apoyo Presupuestario incluyan un **componente de género**⁶⁹ (Objetivo 3.1). Cabe mencionar que para las últimas MCD, se contrataron a varias mujeres de alto nivel como consultoras principales.

C.6 (→LL.9) Sostenibilidad y gestión del conocimiento

La ausencia de una suele estar siempre acompañada de la privación del otro, y viceversa. **La presente MCD**, aunque manifiestamente ambiciosa, **no es suficiente** para garantizar la sostenibilidad de las acciones llevadas a cabo, además de los resultados obtenidos, durante los últimos años. Sin embargo, la publicación de las fichas de sistematización de las MCD realizadas a lo largo de los 5,5 años de la AT promoverá la sostenibilidad de todo el conocimiento generado.

7.2 En el subsector de Desarrollo Integral

C.7 Aprovechamiento del buen momento en las relaciones bilaterales

El contexto es más que **propicio** para impulsar el diálogo de políticas. Se aprecia la suficiente estabilidad institucional —con la salvedad de los esperables recortes de personal que ya hemos mencionado— para que la Unión Europea retome el protagonismo y la visibilidad con la que ya contaba, muy especialmente en las zonas de producción y con los beneficiarios finales (en particular, productores).

7.3 En el subsector de Lucha Contra el Narcotráfico

1. Existe un escenario institucional complejo y amplio en el que se contemplan 14 entidades con las cuales DITISA procura el establecimiento de relaciones de confianza y flujos de información en materia de LCN. Un entorno que debe ser abordado por un solo experto de largo plazo y el espectro de tareas que debe cumplir en contextos de rotación de personal puede resultar excesivo según los resultados esperados. Dada la complejidad del sector se puede considerar que la planificación ha sido ambiciosa al pretender cubrir en este escenario tareas diversas como la gestión del APS, el fortalecimiento de las instituciones y la reflexión sectorial.

2. El trabajo de articulación institucional que ha realizado el equipo de DITISA con las contrapartes del gobierno boliviano a lo largo de las tres etapas reconocidas previamente ha permitido superar dificultades de diversa naturaleza que han emergido en momentos de profundas crisis políticas, apoyando en el diseño de nuevas acciones de cooperación, nuevas estrategias sectoriales y desafíos en la gestión de los APS.

3. Respecto a la gobernabilidad y la coordinación del sector se puede observar que con el cierre de la SC CONALTID la planificación del sector es llevada adelante por el VDSySC con menor

⁶⁹ Se tiende a argumentar que la inclusión de indicadores/componentes de género en el diseño de intervenciones de Apoyo Presupuestario son extremadamente complicadas —y, sin duda, es así—; al mismo tiempo, como pone de manifiesto la Evaluación de Medio Término del GAP III, existen ejemplos de indicadores específicos en materia de género en contextos hostiles (Tanzania y Colombia). Sobre Apoyo Presupuestario y GAP III: Comisión Europea, Dirección General de Asociaciones Internacionales, MacKellar, L., Peebles, D., Vaillant, C. et al., *Mid-term evaluation of the implementation of the European Union Gender Action Plan III – Final report. Volume 1, Main report*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2023, <https://data.europa.eu/doi/10.2841/625024>

participación de instituciones y actores, lo que dificulta el trabajo de articulación multisectorial que requiere el diseño y gestión del APS.

4. El desarrollo de sistemas de información relacionados a la LCN y su implementación han involucrado y comprometido a diversas instituciones del Estado boliviano, para lo que se requiere de dinámicas de comunicación fluidas entre los diferentes ámbitos y niveles, directivos y técnicos. Las dinámicas de comunicación, a su vez, deben sustentarse en relaciones de confianza y apertura técnica entre las diferentes partes para facilitar información y, también, asumir compromisos comunes frente a la gestión del APS. Una experiencia lograda con DIPREVCON, AGEMED y DIRCABI en cuanto al desarrollo de sistemas de información.

5. Sin que se haya planificado, el equipo de expertos de largo plazo ha desempeñado un rol de memoria institucional para recuperar información de las instituciones a las que se ha brindado apoyo después de los escenarios de cambio de gobierno y rotación de personal. Esta posibilidad ha sido valorada positivamente en AGEMED y DIRCABI como un potencial de DITISA para facilitar una relativa sostenibilidad a los procesos institucionales durante los momentos de cambio.

6. Las contrapartes nacionales involucradas con la gestión del apoyo presupuestario requieren de asistencia en la preparación de informes y respaldos, en tareas de planificación multisectorial y otras actividades inherentes a la gestión del apoyo presupuestario del sector. Los expertos de largo plazo han brindado este apoyo de manera satisfactoria para las contrapartes nacionales según lo reconocen operadores de DIRCABI, DIPREVCON, Ministerio de Salud y UIF.

7. Las misiones de corta duración realizadas por expertos nacionales o extranjeros que no han involucrado a las instituciones beneficiarias en su proceso de desarrollo han tendido a ser menos valoradas y utilizadas que los procesos de construcción de capacidades que han involucrado a los operadores de las instituciones. Un ejemplo es el caso de DIRCABI en el que se han implementado procesos administrativos construidos a partir de diálogos institucionales internos que fueron realizados con apoyo de DITISA a diferencia de un informe de consultoría que involucró escasamente a los funcionarios de esta dirección y que no fue utilizado por no considerar de manera adecuada el contexto institucional en su producto. Entonces, se reconocen indicios de riesgos de que las consultorías de corto plazo realizadas que no logran un involucramiento activo de las instituciones queden sin ser socializadas, utilizadas o internalizadas en las entidades.

8. El conocimiento sobre la definición y el manejo del instrumento de apoyo presupuestario ha sido desarrollado entre las instancias vinculadas con la LCN y la gestión del APS; una necesidad que surgió reiteradamente entre las instituciones estatales a raíz de los cambios de autoridades y funcionarios que se dieron con los cambios de gobierno.

9. Se ha observado que tanto las MCD como el apoyo del experto de largo plazo han sido requeridos por las diversas instituciones que se involucran con la LCN. (AGEMED, UIF, DIRCABI, VDS SC, DIPREVCON, OBSCD) Un escenario al que se ha podido dar respuesta gracias a una flexibilidad respecto de los planificado frente a la demanda de las instituciones.

10. Se ha observado que la articulación con otros proyectos de cooperación como el implementado en Bolivia por FIIAPP, o los proyectos regionales como AMERIPOL y COPOLAD puede

suponer el potenciamiento en la eficiencia y eficacia de las acciones realizadas. Un ejemplo de esta sinergia interinstitucional se reconoce en torno al apoyo brindado a la UIF para la preparación de los informes país que se presentan a GAFILAT, proceso en el que se ha coincidido con el equipo de FIIAPP.

8. Recomendaciones

En la descripción de las Recomendaciones, hemos procurado ser coherentes con las provisiones de la metodología ROM. Estas son: que las recomendaciones deriven de las conclusiones (por lo tanto, cada recomendación debe estar claramente vinculada con, al menos, una conclusión), y que sean **realistas**⁷⁰, **prácticas** y dirigidas a una o más partes interesadas específicas.

8.1 Generales

R.1. Elaboración de Términos de Referencia en Contratos de Servicios de AT

En tanto que responsabilidad compartida de la relación bilateral entre la DUE y el país beneficiario, nuestra recomendación primera y principal se orienta al enfoque que ha de seguir y fomentar el diseño de cualesquiera programas futuros de Asistencia Técnica. Entre ellos:

R.1.1. La figura del Jefe/a de Equipo

La licitación original de la intervención previó un Jefe/a de Equipo de perfil muy pronunciado en gestión de finanzas públicas, pero no tanto en la especificidad de APS. A este respecto, únicamente se incluyó que se esperaba de él/ella que *elabore propuestas para mejorar la eficacia de la implementación de los Apoyos Presupuestarios Sectoriales*.

En adelante, recomendamos que el Jefe de Equipo cuente con **experiencia específica y demostrable** en la **gestión y/o apoyo de programas de Apoyo Presupuestario** (general o sectorial) e, *idealmente*, demostrada solvencia en M&E⁷¹. Es habitual que un/a profesional experto/a en Apoyo Presupuestario ya cuente con las suficientes herramientas metodológicas para hacerse cargo de la implementación de sistemas de monitoreo internos eficientes. Como propuesta alternativa, podría incluirse en el diseño la **contratación de un/a profesional de M&E** en calidad de Experto/a a tiempo parcial (p. ej. **110 días** —o menos— al año, con posibilidad de prestar sus servicios de modo *home-based* con misiones puntuales al país). Un especialista en M&E de estas características ofrecería asimismo la posibilidad de contar con un muy buen profesional, en tanto que es poco frecuente en el sector de M&E preferir la contratación *long-term*.

En cualquier caso, nuestra recomendación es que **al menos una de las personas** integrantes del Equipo cuente con **dilatada experiencia en M&E**, tanto práctica como teórica.

R.1.2. El perfil de los/as Expertos/as sectoriales

A riesgo de repetirnos e, *idealmente*, los Expertos Sectoriales deberían obrar con conocimientos suficientes en materia de APS⁷². Como se ha señalado, ésta ha supuesto una **reconocida mejora** entre los Equipos de las Fases 1ª y 2ª con respecto a los de la Fase 3ª,

⁷⁰ En este sentido, las recomendaciones que presentamos se definen, ante todo, en el marco de las normas aplicables (tanto de la UE como del país beneficiario, Bolivia), así como del contexto en el que tiene lugar el apoyo de la UE.

⁷¹ Caso de la intervención 'AT en apoyo a la Estrategia Nacional de Lucha contra las drogas', financiada por la Delegación de la Unión Europea en Perú.

⁷² El pliego inicial preveía que, sólo adicionalmente (ergo no suponía un requisito indispensable), *se valorará positivamente la experiencia en el diseño y/o la implementación y/o la evaluación de programas de Apoyo Presupuestario Sectorial de la UE*.

muy valorada por parte de las entidades beneficiarias y muy especialmente en el sector de Desarrollo Integral con Coca. Entendemos que no supone una necesidad limitante el contar con una dilatada experiencia medida en número de años, pero sí que **el Experto Sectorial debe conocer la modalidad de APS**.

Además, defendemos que se establezca un número máximo de años de experiencia, a partir del cual no pueda atribuirse, en la valoración del CV, un mayor número de puntos⁷³. Por ejemplo, para un subcriterio que otorgue una puntuación máxima de 5 puntos sobre la experiencia profesional general, **que ésta se limite a 10 años** para todos los perfiles solicitantes⁷⁴. Esta es la única manera de integrar perfiles más jóvenes, con perspectivas más novedosas, en este tipo de programas de AT.

A la hora de guiar o complementar la puntuación final de la Oferta Técnica, la versión actual de la Guía Práctica (PRAG) permite no sólo la celebración de entrevistas durante la fase de licitación («deberán ser una práctica habitual [...] si [la] experiencia [del Experto/a] es un elemento determinante para el puesto y la ejecución del proyecto»⁷⁵), sino asimismo en caso de sustitución de expertos principales⁷⁶. En la contratación de EP y, en todo caso, recomendamos la dedicación del debido tiempo a la **contrastación de referencias** o *reference-check*.

R.1.3 (→C.4 →LL.3) La experiencia y sinergias previas del Consorcio licitante

La inclusión de un número determinado y muy específico de referencias en el proceso de licitación como condición previa para la presentación de una Oferta Técnica incita a muchas sociedades especializadas en la provisión de servicios a la UE a establecer Consorcios con sociedades con las que apenas existe una relación previa, máxime en contextos tan específicos como el de la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes. La comprobación de referencias o *reference-check* no debería, así pues, limitarse a Expertos Principales (en caso de contratos basados en honorarios), sino también a la **historicidad de la relación entre las compañías** que forman parte del Consorcio y de qué modo se estructura su colaboración. Dicho lo anterior, es perfectamente posible que este tipo de Consorcios funcionen a la perfección. Los socios implementadores ofrecen un argumento sólido al manifestar que pesa más en el buen entendimiento entre las partes el factor *personal* y, más aún, el establecimiento de procedimientos claros y precisos que guíen el papel que ha de cumplir cada uno de los integrantes.

La PRAG permite asimismo que, como elementos de valoración de la Oferta Técnica, se incluya **el apoyo propuesto a los expertos** sobre el terreno, así como la **complementariedad de los miembros del consorcio**⁷⁷. Ello permite valorar, entre otros, cuál ha sido el desempeño de ese consorcio como *backstopper* (p. ej. mediante la presentación de cartas de conformidad de antiguas prestaciones y servicios). En este sentido, y como elemento de control ex-ante y ex-post, no sólo la PRAG permite a la DUE ejercer un mayor control y supervisión sobre las obligaciones contractuales del socio implementador. También

⁷³ Recordemos que la valoración total toma siempre como referencia una puntuación máxima de cien puntos distribuidos entre los diferentes subcriterios.

⁷⁴ O, expresado de otra manera, que entre dos perfiles profesionales, la valoración sea la misma para quien cuente con 11 o 32 años de experiencia, mientras ésta haya quedado lo suficientemente acreditada en la presentación de referencias.

⁷⁵ 3.4.10.3 Evaluación de las ofertas, Parte 2: Conformidad técnica.

⁷⁶ 3.4.12.1.

⁷⁷ 3.4.4. Criterios de adjudicación.

constituye una herramienta fundamental el Reglamento del instrumento IVDCI (en materia de gestión de resultados, cf. infra) y las propias **Condiciones Generales** del contrato (Anexo I), particularmente los artículos 16.5⁷⁸, 23.1⁷⁹ y 24⁸⁰. Al amparo de estos preceptos, la DUE puede solicitar, entre otros: i) información sobre **el número y calidad de los recursos —humanos y materiales— que se están dedicando a la intervención** por parte del contratista, y ii) de qué modo se está asegurando la **no discriminación salarial** en el personal contratado. Si bien es evidente que debe primar el entendimiento mutuo entre las partes contratantes, siendo siempre preferible la estabilidad al conflicto, no es menos cierto que la acción exterior de la UE —lo que incluye aquella implementada por parte de la iniciativa privada— debe velar por los valores de la Unión Europea y regirse por ellos.

Una intervención de Asistencia Técnica de la envergadura de DITISA (6 m. EUR, 60 Misiones de Corta Duración, +80 ENP contratados) necesita, en todo caso, de **un/a Gestor/a de Proyectos que pueda dedicarle el tiempo suficiente**.

Dado que la PRAG permite igualmente **involucrar** en el proceso de realización de entrevistas **a los licitadores**, únicamente como orientación, se recomienda —entre otras— la realización de las **preguntas** siguientes⁸¹:

1. *Proceso de escritura y elaboración de la Oferta Técnica* (Anexo III): ¿Se ha involucrado al Jefe/a de Equipo propuesto/a? ¿Y al resto de EP? ¿Estarían dispuestos a realizar adaptaciones necesarias a la metodología del Contrato en caso de entenderse indispensables —p. ej. inadecuación al contexto real durante la Fase de Arranque?
2. *Backstopping*: ¿Cuáles son los insumos en recursos humanos que prevé dedicar a la intervención (en número de días/persona)?
3. *Contratación de ENP*: ¿De qué manera prevén garantizar un balance adecuado en cuanto al género de las personas contratadas? ¿Cuentan con una política de contratación interna que garantice la no-discriminación en la contratación de Expertos/as según su nacionalidad principal?
4. *Ejes transversales*: ¿De qué modo procurarán la transversalización de los ejes programáticos de la UE (género, medio ambiente, derechos humanos) en caso que observen que su equipo de Expertos/as no se desenvuelve adecuadamente en la materia?

Por último, repetimos que la DUE, como contratante, tiene la **capacidad de solicitar información, en todo momento**, al contratista.

R.1.4. (→LL.2) El sistema de gobernanza interna

Similar reflexión y énfasis se ha de procurar en el diseño del sistema de gobernanza interna o coordinación institucional que se prevea, mecanismos de control y espacios de reflexión conjunta, que permitan la **apropiación del país beneficiario** y que, a la vez, no supongan **frenos a la eficiencia** de la intervención. La DUE ha demostrado muchísima *mano izquierda* durante la 3ª Fase de DITISA, lo que ha facilitado la continuación de un apoyo que, insistimos,

⁷⁸ Medios financieros y técnicos necesarios.

⁷⁹ Deber de información.

⁸⁰ Registros.

⁸¹ En este sentido, recordamos que [l]as entrevistas se desarrollarán con arreglo a un formato predeterminado con preguntas redactadas por el comité y aplicado a todos los expertos o equipos convocados.

es muy valorado por los estamentos medios y bajos de la administración pública boliviana y que, de otro modo, habría vuelto a verse completamente paralizado.

Prioridad: Alta.

R.2 (→C.2 →LL.6) Metodología de selección de los/as Expertos/as de Corto Plazo

Al igual que ocurre con la selección de EP, la de ENP ha de posibilitar la apertura a la contratación de nuevos perfiles. Se ha de poner igualmente fin a prácticas como la presentación de candidaturas *de relleno* o *de bulto*, que, además, no han escapado a la percepción de las entidades, con el riesgo reputacional que ello supone para los EP, la DUE y el propio contratista⁸².

Otra práctica discriminatoria común que pervive en el sector es el de retribuir de modo desigual el mismo servicio en razón de la nacionalidad o procedencia de la persona contratada. Aunque limitadas, la UE cuenta con **herramientas suficientes para promover el fin de estas prácticas**, principalmente mediante la Cláusula 16 de las Condiciones Generales (Información). En un contexto como el boliviano, donde prima la contratación de profesionales nacionales, el contratista ha de asegurar unos mínimos en el pago de honorarios. Ello no entronca con la libertad de empresa, reconocida por los Tratados de la UE.

Del mismo modo, debe existir una **apuesta decidida** por parte de todos los actores —pero, principalmente, **la Delegación y el socio implementador**— por un adecuado balance de género en la contratación. Tal y como establece el Objetivo 10 del Plan de Acción, la UE debe liderar con su ejemplo y apuntalar el número de mujeres que acceden a posiciones ejecutivas, máxime en programas con tanta visibilidad institucional como los de Asistencia Técnica⁸³. Si bien alcanzar el 50% que establece el propio GAP III se antojaría dificultoso, nuestra recomendación es procurar una **proporción mínima de 60-40** en todas las posiciones (EP, ENP Sénior, ENP Júnior). La contratación y el **acceso de mujeres a posiciones Júnior** es fundamental, de lo contrario se promueve la generación de cuellos de botella y de falta de oportunidades a mujeres jóvenes.

Por último, tanto EP como *backstopper* han de **guiar adecuadamente la labor** de los/as ENP. Del mismo modo que se espera de los/as EP un respeto exquisito a la soberanía del país beneficiario, ésta se ha de garantizar en el caso de ENP.

R.2.1 Procedimientos especiales cuando la DUE sea la 'entidad beneficiaria'

En caso de que la entidad beneficiaria de la MCD sea la Delegación de la Unión Europea, se recomienda prestar especial atención a que los/as profesionales seleccionados/as cuenten, si no con experiencia previa, sí con **conocimientos demostrables sobre la Unión Europea y su acción exterior**, políticas de cooperación al desarrollo, procedimientos internos, modalidades de contratación, programación e implementación, así como el alcance y límites de su actuación.

R.2.2 Audiencia al Experto/a Sénior en algunos casos

Una vez se haya procedido a la preselección del Experto/a Sénior, y siendo que va a estar acompañado por un/a Júnior (como sucede en una gran mayoría de casos), se recomienda que se permita al Experto Sénior opinar sobre la selección de perfiles Júnior y **verificar ex-ante sus competencias y adecuación** al contenido de los Términos de Referencia en la medida de lo posible.

⁸² Estas prácticas trasladan igualmente la sensación de que se fuerzan o proponen MCD con un mero afán recaudatorio.

⁸³ En similares términos se expresa la Sección 2.5.5. de la PRAG: *Los licitadores, candidatos y solicitantes deberán tener en cuenta [...] la igualdad de género [...] en el contexto de la contratación y las convocatorias de propuestas.*

R.3 (→C.5 →LL.5) Orientación a resultados

El Instrumento IVDCI-Europa Global es el primero en la historia de la financiación al desarrollo de la UE que impone fundamentar todo documento de programación en resultados, y éstos, a su vez, en «objetivos e indicadores claros»⁸⁴. Tal imposición se extiende a cualesquiera «**receptores de los fondos de la Unión**»⁸⁵. La UE ha adoptado asimismo el Cuadro de Resultados Europa Global⁸⁶, con el propósito de facilitar la estandarización de los logros alcanzados y fomentar la visibilidad de su acción exterior.

El PIP 2021-2027, el primero en cumplir con las disposiciones del Capítulo I del Reglamento (Programación), refleja esa apuesta por contribuir al **Cuadro de Resultados Europa Global** y destacar la **contribución de la Delegación** a la consecución de la Agenda 2030. Es indudable que, en consecuencia, tal compromiso se ha de trasladar a cualesquiera programas financiados con arreglo al PIP, incluyendo programas de Asistencia Técnica e **independientemente del tamaño** de estos. La institucionalización de un Informe Anual⁸⁷, elaborado a partir de un ejercicio de recolección de datos de resultados extraído del nuevo sistema operativo centralizado para INTPA y NEAR (OPSYS), supondrá una mayor carga de trabajo si cabe a los distintos Gestores Operacionales en el caso de que los socios implementadores (sean sociedades con o sin ánimo de lucro) no dispongan del conocimiento metodológico necesario para afrontar tal ejercicio con calidad y presteza.

Así pues, deberán jugar un **papel determinante en la evaluación de la Oferta** Técnica:

- 1.º La Matriz de Marco Lógico y su coherencia con el PIP,
- 2.º Los compromisos adoptados en materia de gestión orientada a resultados (*results-based management*) y fortaleza del sistema de monitoreo interno propuesto por el consorcio licitante en la Oferta Técnica,
- 3.º La experiencia previa del/la Jefe/a de Equipo en materia de monitoreo y evaluación, en caso de que no se prevea la incorporación de un/a profesional de M&E al Equipo de EP (*cf. supra*),
- 4.º La experiencia del licitante o Consorcio en materia de monitoreo y evaluación (no es desconocido que existen sociedades que cuentan con profesionales internos en la materia, y que ofrecen apoyo *extra* en este sentido).

En todo caso, recomendamos que se pierda el *miedo* a ajustar el Anexo III siempre que sea necesario. Comprendemos las reticencias que pueden surgir y, de hecho, surgen —por todas las partes— y, a la vez, creemos que **mantener actualizada la metodología** del Contrato redundará siempre en la buena calidad del servicio.

⁸⁴ Artículo 8.3: *Los indicadores se basarán, cuando proceda, en los objetivos e indicadores acordados en el ámbito internacional, en particular los establecidos para los ODS, así como en los cuadros de resultados por país, con el fin de evaluar y comunicar la contribución de la Unión a los resultados obtenidos, en cuanto a las contribuciones, los logros y el impacto.*

⁸⁵ Artículo 41.3.

⁸⁶ Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5697-2022-INIT/en/pdf> (únicamente en inglés). Para una traducción al castellano de los indicadores, consúltese: https://capacity4dev.europa.eu/sites/default/files/eurf_-_level_2_en-fr-sp-p_002.pdf (lista incompleta).

⁸⁷ Véase Artículo 41, Capítulo V del Reglamento IVDCI-Europa Global. Muestras de Informes Anuales de ejercicios pasados pueden encontrarse en: https://international-partnerships.ec.europa.eu/knowledge-hub/annual-reports_es

8.2 En el subsector de Desarrollo Integral y futuras intervenciones

R.4 Especificidades a tener en cuenta para la selección de ENP

En el sector de Desarrollo Integral se valora muy especialmente que se contrate personal de nacionalidad boliviana o, en su defecto, que conozca en profundidad la hermenéutica que caracteriza la Ley de Coca de 2017. Ante la pregunta de contar con profesionales regionales de otros países productores de hoja de coca (caso de Perú y Colombia) las reacciones tienden a ser negativas, puesto que son contextos donde prima la perspectiva de la *erradicación* y del desarrollo *alternativo*.

Se recomienda, así pues, exigir del *backstopper* un **esfuerzo adicional** en la **identificación de perfiles nacionales**, siendo una de las posibilidades más evidentes acudir a universidades como la UMSA⁸⁸.

8.3 En el subsector de Lucha Contra el Narcotráfico y programas regionales

1. Se considera recomendable redimensionar la cobertura institucional de apoyo de la asistencia técnica dada la amplitud y complejidad previamente reconocidas en el sector. Un escenario en que se pueden trazar lineamientos estratégicos para apoyar según sea prioritario en las acciones inherentes a la gestión del APS, el desarrollo de capacidades institucionales o la gestión de información.

2. Se considera importante dar seguimiento a las recomendaciones de las MCD para fortalecer la repercusión de las mismas en la gestión institucional y, también, minimizar el efecto de la alta rotación de personal. Una tarea que de ser planteada debe ser dimensionada con el resto de funciones a ser llevadas adelante por los expertos.

3. Se considera recomendable que operadores de futuras experiencias similares procuren establecer agendas para la identificación de concurrencias y acciones conjuntas con otros programas de cooperación de la Unión Europea en Bolivia afines a la temática que aborda DITISA o proyectos regionales.

8.4 A la Delegación de la Unión Europea

R.5 Potenciación del diálogo político

Más allá de los apuntes que hemos recogido en la Sección 4, la impresión general que obtenemos de las entrevistas realizadas es que la DUE se encuentra en un momento excepcional para potenciar el diálogo político. No nos corresponde aludir a cómo ni qué debería guiarlo, simplemente constatamos la buena disposición de las instituciones bolivianas para continuar avanzando juntos.

⁸⁸ Existe un caso de éxito (la MCD DI-029, estudio de plaguicidas) en el que se reclutó a una especialista de la UMSA.

R.6 Gestión del conocimiento

Habida cuenta de que no ha existido una apuesta real por establecer y mantener los mecanismos propicios⁸⁹, y que la presente MCD ha hecho lo imposible por ofrecer una mínima instantánea de todo el esfuerzo procurado por la DUE y DITISA en estos años, defendemos que trasladar esa responsabilidad a la administración boliviana entraña diversos problemas: i) la dispersión sectorial eliminaría la posibilidad de centralizar la información en un único repositorio (i.e., resulta impensable que FONADIN pueda 'apropiarse' de MCD solicitadas por entidades dependientes del MdG⁹⁰); de otro lado, ii) no resulta realista proponer que se confíe tal gestión a la administración boliviana, que se reconoce a sí misma falta de recursos y que se enfrenta a un período particularmente difícil con profundos recortes de personal.

La responsabilidad a la hora de garantizar la no-repetición de actividades o, dicho de otro modo, la continuación de lo ya ejecutado, corresponde, bajo nuestro punto de vista, a la Delegación de la Unión Europea.⁹¹ La fundamentación del rol que debe asumir la DUE en la materia se enmarca en diversos y muy importantes documentos programáticos, entre otros: i) el Plan Estratégico 2016-2020 de la extinta DG DEVCO⁹², ii) la Learning and Knowledge Development Strategy (LKDS) 2014-2020, o iii) en similares términos, el Plan Estratégico 2020-2024⁹³, y la actual **Knowledge Management Strategy 2020-2024**⁹⁴.

No obstante —y únicamente en búsqueda de la complementariedad entre corresponsables— se solicita de la AT y, más concretamente, del EP2, que promueva la disponibilidad de, al menos, los Informes Finales de MCD, y otros productos de visibilidad (caso de la publicación 'Resultados & Cifras') a la página web del FONADIN.

⁸⁹ Ya en el Pliego de Condiciones original: *La Asistencia Técnica deberá garantizar la capitalización y el intercambio de conocimientos relacionados con la ejecución del proyecto* (Sección 4.2 Trabajo específico).

⁹⁰ Igualmente, no creemos apropiado, habida cuenta de las sinergias existentes dentro de la propia administración de Bolivia, que sea una única entidad subsectorial (p. ej. FONADIN en lugar de VCDI o el propio MDRyT). Idealmente, dicha responsabilidad habría de recaer sobre el MPD, pero eso es absolutamente improbable.

⁹¹ Con el propósito de facilitar esta labor, la presente MCD ha solicitado y trabajado en la preparación de diversos productos: i) una [Base de Datos de Contactos](#), ii) la relación de MCD efectuadas según palabras-clave y entidad(es) beneficiaria(s), iii) lápices de memoria personalizados con el *branding* de DITISA y cuyo contenido incluye la totalidad de la producción actualmente disponible en el portal www.ditisa.net, a repartir durante el evento de cierre (finales de julio, 2023).

⁹² Ref. Ares(2018)5881563 - 16/11/2018.

⁹³ Disponible en: https://commission.europa.eu/system/files/2020-10/devco_sp_2020_2024_en.pdf

⁹⁴ Disponible en:

https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2022-06/intpa-km-strategy-2020-2024_en.pdf

Anexos

A. Agenda de la Misión de Corta Duración (Fase de Terreno)

	Experta Principal Sector Desarrollo Integral⁹⁵	Experto Sector Lucha contra el Narcotráfico
Mayo		
Lunes 22	14:00 Reunión de planificación, finalización de la Agenda de la MCD 15:00 Entrevista con EP2, Alessandro Boccoli	14:00 Reunión de planificación, finalización de la Agenda de la MCD
Martes 23	11:00 Entrevistas en MDRyT (Dirección de Planificación) (cancelada)	9:00 Entrevistas en DIRCABI 14:30 Entrevista en Ministerio de Salud
Miércoles 24	09:00 y 14:30 Entrevistas en FONADIN (Dirección General y Dirección de Planificación) 11:30 Entrevista con Gestora Operacional de la DUE encargada del Contrato, Aurélie Rakotofiringa	9:00 Entrevista con EP3. Frédérick Urfer 14:00 Entrevista con Jefe de Equipo, Marko Lehto 16:00 Entrevista con Sabino Mendoza (Ex Coordinador de la SC CONALTID)
Jueves 25	09:00 Entrevistas en DIGPROCoca/VCDI 13:00 Almuerzo con Martín Vargas (Comunicación DUE) 14:30 Entrevistas en DIPREVCON/MdG ⁹⁶	13:00 Almuerzo con Martín Vargas (Comunicación DUE) 14:30 Entrevistas en DIGCOIN/VCDI ⁹⁷
Viernes 26	11:00 Entrevistas en MDRyT (Dirección de Planificación)	17:00 Entrevista con Wayra Kolle (Ex jefa de Unidad de Salud Mental)
Lunes 29	09:30 Entrevistas con el Área de Desarrollo Integral del VCDI 11:00 Entrevistas con Gestores Operacionales de la DUE y Jefe de Cooperación Adjunto 15:30 Entrevistas en OBSCD/MdG	11:00 Entrevistas con Gestores Operacionales de la DUE y Jefe de Cooperación Adjunto 14:30 Entrevista en UNODC
Martes 30	08:30 Entrevistas en VDS 11:00 Entrevistas en VCDI con el Excmo. Sr. Viceministro y su Gabinete de Comunicación	11:30 Entrevista con Mariana Uño (Ex funcionaria de CONALTID) 14:30 Entrevista en UIF del Ministerio de Economía y Finanzas
Miércoles 31	09:00 Entrevista con AGRER (socio implementador principal) 11:30 Entrevista con Gestora Operacional de la DUE encargada del Contrato, Aurélie Rakotofiringa	9:00 Entrevistas en FELCN 11:00 Entrevistas en AGEMED

⁹⁵ División del trabajo entre los integrantes del Equipo de Expertos en función del documento «*Cronograma, Metodología y Plan de Trabajo*».

⁹⁶ La Experta Principal llevó a cabo algunas entrevistas relativas al sector LCN ante la negativa del Ministerio de Gobierno de recibir al Experto, Diego Giacoman.

⁹⁷ En razón de conflicto horario con la hora propuesta por DIPREVCON.

	Experta Principal Sector Desarrollo Integral⁹⁵	Experto Sector Lucha contra el Narcotráfico
	14:00 Entrevista con Jefe de Equipo, Marko Lehto 15:30 Breve entrevista con Lourdes Caballero, Gestora local de la intervención	
Junio		
Jueves 1	15:00 Entrevista con John Cornejo (Ex-Director de Proyectos de FONADIN) 17:00 Entrevista con Nilo Candia (Ex-Director de Planificación del MDRyT)	11:00 Entrevista con Javier Sagredo (Ex EP3 de DITISA y Director de COPOLAD)
Viernes 2		
Lunes 5		
Lunes 5		9:00 Entrevistas en FIIAPP
Martes 6	09:00 Entrevista con COWATER (miembro del Consorcio implementador)	
Miércoles 7	09:30 Sesión de Debriefing multilateral en la Delegación de la Unión Europea	09:30 Sesión de Debriefing multilateral en la Delegación de la Unión Europea
Festividad de Corpus Christi - Aprobación excepcional Ares(2023)3437394		
Viernes 9	09:30 Sesión de Debriefing bilateral en la Delegación de la Unión Europea	

B. Listado de personas entrevistadas

Nombre	Función
Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras	
Lic. Dedy Lalinka González	Directora de Planificación (DGP/MDRyT)
Ing. Pedro Ferrano	Equipo de la Dirección de Planificación (DGP/MDRyT) Ex-Director de Planificación de FONADIN
Ing. Nilo Candia	Ex-Director de Planificación (DGP/MDRyT)
Ing. Omar Ortiz Sequeiros	Director General (FONADIN)
Lic. Carlos Pizarroso y otros 3 miembros del equipo	Dirección de Planificación (FONADIN)
Ing. John Cornejo	Ex-Director de Proyectos de FONADIN
Ing. Arlem Benjamín Lovera Esprella	Viceministro de Coca y Desarrollo Integral
Ing. Mario Condori y otros 3 miembros de los distintos equipos	DIGPROCOCA/UDESU/UESTRO (VCDI)
Ing. René Guachalla	DIGCOIN (VCDI)
Ing. Fernando Torres Ing. Grober Quisbert	Área de Desarrollo Integral (VCDI)
Ministerio de Gobierno	
Lic. Freddy Monasterios	Dirección del VDS
Ing. Karla Tapia Ing. Gonzalo Muñoz	Dirección General de DIPREVCON
Lic. Cristian Paucara Lic. Vanesa Morales (miembros del equipo de la Directora, Carla Choque)	OBSCD
Dr. Sergio Espinoza Dra. María Victoria Ramirez	DIRCABI
Sabino Mendoza Lic. Mariana Uño	Ex funcionarios de SC CONALTID
Ministerio de Salud	
Dra. Beatriz Miranda	Dirección de Promoción de la Salud
Ing. Guillermo Aruquipa	Departamento Administrativo - Financiero AGEMED
Dra. Wayra Kolle	Ex Jefa de Unidad de Salud Mental
Ministerio de Planificación y Desarrollo⁹⁸	

⁹⁸ En el Plan de Trabajo se previó un encuentro con el VIPFE.

Nombre	Función
Ministerio de Economía y Finanzas Públicas⁹⁹	
Jenny Mejia Juan Carlos Cruz Deisy Seruna	Dirección Unidad de Investigaciones Financieras y su equipo
DITISA	
Alessandro Boccoli	Experto Principal 2 - DI
Frédérick Urfer	Experto Principal 3 - LCN
Marko Lehto	Jefe de Equipo
Lourdes Caballero	Gestora local de DITISA
Socios implementadores	
Marc Vanderlinden Étienne Devos	Director del Departamento DEV2 y Gestor de Proyectos (AGRER)
Carol Solórzano	Oficial de Proyectos (COWATER)
Programas de Cooperación Regional & Otros	
Javier Sagredo	Director de COPOLAD
Margarita de la Barga Santiago Santos	FIIAPP
Juan Carlos Criales	UNODC
Organizaciones de la Sociedad Civil¹⁰⁰	
N/A	
Delegación de la Unión Europea	
Aurélie Rakotofiringa	Gestora Operacional de Programas de Desarrollo Rural Integrado
Iván Navas	Gestor Operacional de Programas de Lucha contra la corrupción y Tráfico ilícito de estupefacientes
Franco Mendizábal	Gestor Operacional de Programas de Gestión de Finanzas Públicas y Apoyo Presupuestario
Diego Zurdo	Jefe de Cooperación Adjunto

⁹⁹ Igualmente, el Plan de Trabajo previó un encuentro con el MEFP. A petición de la DUE, durante la Fase de Terreno contactamos igualmente con la Unidad del Programa Fiscal y Estudios Macroeconómicos del Ministerio, sin éxito.

¹⁰⁰ En comunicaciones iniciales al Equipo de DITISA y versiones preliminares del Plan de Trabajo se solicitó la inclusión de entrevistas con OSC, en tanto que la modalidad de APS prevé su participación eficaz en los APS con el propósito, entre otros, de *fortalecer la rendición de cuentas* (véase Sección 4.7 de las Directrices).

C. Glosario

AGEMED	Agencia Estatal de Medicamentos y Tecnologías en Salud - www.agemed.gob.bo
AMERIPOL	Comunidad de Policías de América - www.ameripol.org
APS/SBS	Apoyo Presupuestario Sectorial - <i>Sector Budget Support</i>
AT	Asistencia Técnica
ATI UE-MMAyA	Asistencia Técnica Internacional - Fortalecimiento de la capacidad institucional en el sector de agua, saneamiento y gestión de los recursos naturales para una eficiente gestión del Apoyo Presupuestario Sectorial en Bolivia
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo (OCDE)
CD	Comité Directivo (de DITISA)
CEO	Comando Estratégico Operacional Tcnel Girona
CONALTID	Consejo Nacional de Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Drogas (MdG) (<i>extinto</i>)
CONCOCA	Consejo Nacional de Revalorización, Producción, Comercialización e Industrialización de la Hoja de Coca
COPOLAD	Programa de Cooperación entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea en Política sobre Drogas - copolad.eu
CP	Corto Plazo
CPI	Consejo de Política Integral para la Eliminación del Tráfico Ilícito de Sustancias Controladas, Coca Excedentaria y Prevención del Consumo de Drogas
CRS	Contrato de Reforma Sectorial
CSC	Control Social Comunitario
CSP	Country Strategy Paper
CT	Comité Técnico (de DITISA)
DEA	Administración de Control de Drogas - <i>Drug Enforcement Administration</i> (EE.UU.)
DGFELCN	Dirección General de la Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico
DGRP	Dirección General de Régimen Penitenciario
DGSC	Dirección General de Sustancias Controladas
DGP	Dirección General de Planificación (MDRyT)
DI	Desarrollo Integral
DITISA	Desarrollo Integral, Tráfico Ilícito y Seguridad Alimentaria
DIGCOIN	Dirección General de la Hoja de Coca e Industrialización (VCDI)
DIGEDES	Dirección General de Defensa Social
DIGPROCOCA	Dirección General de Desarrollo Integral de las Regiones Productoras de Coca (VCDI)
DIPREVCON	Dirección de Apoyo a la Prevención del Consumo de Drogas, Control del Tráfico Ilícito de Sustancias Controladas y Coca Excedentaria
DIRCABI	Dirección de Registro Control y Administración de Bienes Incautados (MdG) - dircabi.mingobierno.gob.bo
D.S.	Decreto Supremo
DTA	Disposiciones Técnicas y Administrativas (APS)
DUE	Delegación de la Unión Europea (en Bolivia)
EDISC	Estrategia de Desarrollo Integral Sustentable con Coca (2021-2025)
ELCNyCCEC	Estrategia de Lucha Contra el Narcotráfico y Control de Cultivos Excedentarios de Coca (2021-2025) Estrategia de Lucha Contra el Narcotráfico y Control de Cultivos Excedentarios de Coca (2016-2020)
EEC/JES	Estrategia Europea Conjunta/Joint European Strategy
ELCNyRCEC	Estrategia de Lucha Contra el Narcotráfico y Reducción de Cultivos Excedentarios de Coca (2011-2015)
ENDIC	Estrategia Nacional de Desarrollo Integrado con Coca (2011-2015)
ENDIS	Estrategia Nacional para el Desarrollo Integral Sustentable de las Zonas Productoras de Coca (2018-2020)
ENP	Experto/a No Principal (<i>de corto plazo</i>)
EP	Experto/a Principal (<i>de largo plazo</i>)
ESAME	Estrategia de Seguridad Alimentaria para los Municipios Expulsores (2017-2020)

FIIAPP	Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas - www.fiiapp.org
FONADIN	Fondo Nacional de Desarrollo Integral - fonadin.gob.bo
GAFILAT	Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica - gafilat.org
GAP III	Gender Action Plan - Plan de Acción para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres en la Acción Exterior (2021-2025)
GdB	Gobierno de Bolivia
GFP	Gestión de Finanzas Públicas
GP	Buena Práctica (del inglés, <i>Good Practice</i>)
INTPA	Dirección General de Asociaciones Internacionales
IVDCI/NDICI	Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional – Europa Global <i>Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument – Global Europe</i>
LCN	Lucha Contra el Narcotráfico
LL	Lección Aprendida (del inglés, <i>Lesson Learned</i>)
LP	Largo Plazo
M&E	Monitoreo y Evaluación
MBP	Manual de Buenas Prácticas (Agrícolas)
MCD	Misión de Corta Duración
MdG	Ministerio de Gobierno - www.mingobierno.gob.bo
MDRyT	Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras - www.ruralitytierras.gob.bo
MdS	Ministerio de Salud y Deportes - www.minsalud.gob.bo
MED	Marco de Evaluación del Desempeño
MEFP	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas - www.economiayfinanzas.gob.bo
ML	Marco Lógico
MPD	Ministerio de Planificación del Desarrollo - http://www.planificacion.gob.bo
NEAR	Dirección General de Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación
NIT	Número de Identificación Tributaria
OAP	Observatorio Agroambiental y Productivo - observatorioagro.gob.bo
OBSCD	Observatorio Boliviano de Seguridad Ciudadana y Lucha Contra las Drogas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OII	Obras de Impacto Inmediato
PAPS	Programa de Apoyo a la implementación de la estrategia de desarrollo integral con coca
PDES	Plan de Desarrollo Económico y Social
PIP/MIP	Programa Indicativo Plurianual - <i>Multi-Annual Indicative Programme</i>
PP	Práctica Prometedora
PRAG	Guía Práctica sobre los procedimientos contractuales para las acciones exteriores de la Unión Europea
ROM	Results-Oriented Monitoring - <i>Monitoreo Orientado a Resultados</i>
SA	Seguridad Alimentaria
SC	Secretaría de Coordinación (CONALTID) (<i>extinta</i>)
SISCOCA	Sistema de Control de Cultivos Excedentarios de Coca (VCDI)
ST	Secretaría de Coordinación Técnica (del CONCOCA)
SUIN	Sistema Único Integrado de Información sobre Narcotráfico (OBSCD)
TdR	Términos de Referencia
TGN	Tesoro General de la Nación
TR	Ejes Transversales
UELICN	Unidad Ejecutora de Lucha Integral Contra el Narcotráfico (MdG) (<i>extinta</i>)
UIF	Unidad de Investigaciones Financieras (MEFP)
UMSA	Universidad Mayor de San Andrés - www.umsa.bo
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
UNODC/ONUDD/	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - www.unodc.org
VCDI	Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral - www.vcdi.gob.bo
VDSySC	Viceministerio de Defensa Social y Sustancias Controladas (MdG)
VIPFE	Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (MPD) - www.vipfe.gob.bo