

Evaluación del Programa de Cooperación Hispano-Boliviano

Primera edición: septiembre, 2003

© Ministerio de Asuntos Exteriores

Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica.

NIPO: 028-03-043-3

Depósito Legal: M-41.636-2003

Editado por Cyan, Proyectos y Producciones Editoriales, S.A.

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del Copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, conocido o por conocer, comprendidas la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo público.

Para cualquier comunicación relacionada con este trabajo, dirijase a:

*Oficina de Planificación y Evaluación. Secretaría de Estado
para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica.*

Ministerio de Asuntos Exteriores
Avda. Reyes Católicos, 4. 28040 Madrid
Teléfono: 91 583 82 51 / Fax: 91 543 03 77
ope@aeci.es

Índice

1. Objetivos y enfoque de la evaluación	5
2. Análisis de la situación actual y tendencias de Bolivia	11
3. Análisis del Programa de Cooperación Hispano-Boliviano	15
4. Metodología	39
5. Criterios de evaluación y factores de desarrollo.....	41
6. Conclusiones	55
7. Recomendaciones	63

1. Objetivos y enfoque de la evaluación

A. Introducción

El presente informe es consecuencia de la evaluación del actual Programa de Cooperación Hispano-Boliviano desde el año 2000 hasta el presente, encargada por la Oficina de Planificación y Evaluación de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica al Instituto Internacional de Gobernabilidad y que esta entidad ha llevado a cabo entre los meses de octubre y diciembre de 2002.

En términos generales, el documento se divide en cuatro partes bien diferenciadas. En la primera, se expone el contexto en el que se desarrolla el Programa de Cooperación en Bolivia. En la segunda, se realiza una descripción de la situación en la que se encuentra el Programa. En la tercera se efectúa un análisis de los principales avances y dificultades detectados en el estudio llevado a cabo para, en una cuarta y última parte, recoger toda una serie de recomendaciones y sugerencias con el fin de contribuir a la elaboración de la futura estrategia de cooperación hispano-boliviana.

B. Antecedentes

España mantiene un programa de cooperación con Bolivia desde mediados de la década de los 80. En febrero de 2000 se reunió en Madrid la VII Comisión Mixta Hispano-Boliviana en la que se realizó un esfuerzo de concentración sectorial y geográfica de la cooperación bilateral y se trazaron las grandes líneas

de actuación hasta el año 2003. Los sectores en los que ambos Gobiernos acordaron concentrar su cooperación en los próximos años son: salud, educación, microcrédito, desarrollo alternativo y sostenible, restauración del patrimonio y cooperación judicial. La próxima Comisión Mixta tendrá lugar en el primer trimestre de 2003.

En la actualidad, las relaciones entre España y Bolivia se inscriben en el Plan Operativo de Acción 1997-2002 del Gobierno boliviano y en el diálogo emprendido tanto en el ámbito nacional boliviano como con los países donantes, sobre las modalidades y destino de la cooperación internacional (Nuevo Marco de Relaciónamiento Gobierno-Cooperación Internacional).

C. Objetivos

El propósito de la evaluación es contribuir a la elaboración de la futura estrategia de Cooperación Española en Bolivia y a la preparación de la VIII Comisión Mixta Hispano-Boliviana, ofreciendo recomendaciones concretas, prácticas y realistas. El ámbito de la evaluación es el conjunto de intervenciones que, en materia de cooperación para el desarrollo, han realizado los diferentes actores españoles en Bolivia. Éstos incluyen a la Agencia Española de Cooperación Internacional, el Ministerio de Economía y otros órganos de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas, las Entidades Locales y las Organizaciones no Gubernamentales españolas.

D. Estructura de la documentación presentada

El presente documento sigue literalmente el esquema propuesto en los Términos de Referencia. Por ello, la información requerida ha quedado ordenada de la siguiente manera:

- 1.** Descripción del contexto. En este primer apartado se analiza la situación actual y las tendencias de futuro del país objeto de estudio.
- 2.** Análisis del Programa de Cooperación Hispano-Boliviano. A continuación, se describe el funcionamiento de la Cooperación Española, a nivel general y, específicamente, para el caso de Bolivia.
- 3.** Metodología.
- 4.** Criterios de evaluación y factores de desarrollo. Para el Programa de Cooperación Hispano-Boliviano, así como para cada uno de los proyectos evaluados que se estudiaron con mayor profundidad, se realiza en este

apartado un análisis de los criterios de evaluación y de los factores de desarrollo.

5. Conclusiones obtenidas. En este apartado se exponen las conclusiones obtenidas por el equipo evaluador diferenciando entre los distintos ámbitos que han sido evaluados en este estudio concreto.
6. Recomendaciones. Se presentan las principales propuestas de mejora consensuadas por el equipo evaluador.

E. Resumen de la metodología empleada

La evaluación puede ser definida como pluralista, formativa e intermedia. Dado este marco de referencia así como las características de esta evaluación, entre las que destacan su amplitud y su limitación de recursos, las técnicas empleadas durante el proceso han sido las cualitativas y, en concreto, el análisis de contenido y las entrevistas personales en profundidad.

F. Condicionantes y límites del estudio realizado

Aunque ningún ejercicio evaluativo resulta sencillo, en el caso del Programa de Cooperación Hispano-Boliviano se ha topado con algunos inconvenientes que se deben resaltar puesto que han condicionado de manera importante los resultados del estudio realizado.

El primero de ellos se refiere a la limitación temporal. La escasez de recursos ha agravado este primer condicionante. Todo ello ha llevado a prescindir de la utilización de técnicas cuantitativas, y, por tanto, a no poder obtener información precisa sobre algunos criterios de evaluación y a priorizar las herramientas cualitativas y, en particular, las entrevistas en profundidad.

En relación a la utilización de técnicas cuantitativas se consideró que se podían obviar ya que las muestras a las que se podía acceder podían no cumplir los requisitos de representatividad suficientes, lo que hubiese podido llegar a suponer una valoración errónea o tendenciosa de la realidad, optándose por ampliar el conjunto de personas a entrevistar aun siendo conscientes de la mayor dificultad y tiempo que comportaba esta técnica.

Dos elementos más han limitado el estudio realizado. El primero tiene que ver con la falta de información previa que se ha podido conseguir. Esta falta de información previa no se ha visto siempre compensada con las explicaciones de los actores una vez en el terreno debido a su especial vinculación con la Cooperación Española.

El segundo tiene que ver con la poca participación en la evaluación de actores relacionados con el Programa pero sin una responsabilidad directa en los proyectos de la AECI.

Finalmente, se debe señalar que la visita del equipo evaluador a Bolivia coincidió en el tiempo con la incorporación del nuevo Coordinador de la Oficina Técnica de Cooperación. El conocimiento reciente de la realidad de la Cooperación Española en Bolivia, que en todo momento se vio compensado por la gran capacidad y buena disposición mostrada, ha podido dificultar la obtención de mayor información sobre la que basar la evaluación.

G. Presentación del equipo de trabajo

El equipo de evaluación ha estado conformado por cuatro expertos identificados por el Instituto Internacional de Gobernabilidad. Ha sido el Instituto Internacional de Gobernabilidad en Barcelona la organización que ha proporcionado el soporte técnico para la realización de esta evaluación. No obstante, el equipo ha contado con el apoyo logístico y administrativo de la Oficina Técnica de Cooperación de la AECI en Bolivia quien ha preparado los viajes a los proyectos y ha concertado la mayoría de entrevistas. Del mismo modo, la organización del taller ha contado con la participación de la propia OTC y de la Embajada de España en Bolivia y ha estado logísticamente sustentada por la Universidad Andina (oficina de La Paz).

H. Descripción de los trabajos ejecutados

El plan de trabajo, así como la relación de las tareas ejecutadas, ha sido el siguiente:

- 1.** Del 8 de octubre al 15 de noviembre de 2002: Análisis de contenido y primeras entrevistas en profundidad realizadas a los responsables de la OPE y de AECI en Madrid.
- 2.** Del 7 de noviembre al 3 de diciembre de 2002: Trabajo de campo en el país, consistente, como ya ha sido expuesto, en entrevistas en profundidad de carácter abierto y semidirigido con los actores clave del Programa.
- 3.** 4 de diciembre de 2002: Realización de un taller de exposición de las primeras conclusiones con el objetivo de discutir los resultados previos con algunos de los actores del Programa.

4. Del 5 de diciembre de 2002 al 15 de marzo de 2003: Preparación del informe final de evaluación siguiendo el esquema recomendado en los Términos de Referencia y haciendo énfasis en las conclusiones, enseñanzas aprendidas y recomendaciones.

Debe agradecerse la colaboración por parte del personal de la OTC y de su actual responsable D. Fernando Mudarra así como de todas aquellas personas que con el fin de mejorar la Cooperación Española en Bolivia han colaborado y participado activamente en la elaboración de la evaluación que se recoge en este informe.

2. Análisis de la situación actual y tendencias de Bolivia

1. Geografía y demografía

Bolivia tiene una superficie de 1.098.581 km², limitando al Norte y al Este con Brasil, al sur con Argentina, al Oeste con Perú, al Sudeste con Paraguay y al Sudoeste con Chile. La cordillera de los Andes atraviesa Bolivia de norte a sureste y se divide en dos cordilleras entre las que se extiende el Altiplano lo que distribuye el país en tres zonas geográficas.

Bolivia cuenta con 8.274.325 habitantes, de los cuales el 50,16% son mujeres y el 49,84% son hombres. En la actualidad las áreas urbanas del país concentran el 62,43% de la población y las áreas rurales el 37,57% de la población. La población se concentra en tres regiones, altiplano, valles y llanos, con las ciudades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz que constituyen el denominado *Eje*.

La población boliviana tiene una composición étnica plural puesto que el 55% de la población es indígena, el 32% mestizos y el 13% europeos, lo que supone que Bolivia sea el país de América Latina con mayor porcentaje de población indígena. Esta pluralidad étnica tiene consecuencias por lo que se refiere a los diferentes niveles de desarrollo de la población.

2. Contexto político

Bolivia ha tenido desde hace dos décadas Gobiernos democráticamente elegidos. La alternancia en el poder se ha producido básicamente entre dos coaliciones: el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y la Acción Democrática

Nacionalista en coalición con el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (ADN-MIR).

Bolivia ha avanzado de forma significativa en los últimos veinte años respecto al fortalecimiento de sus instituciones democráticas aunque aún hay graves problemas de gobernabilidad.

El poder ejecutivo, además del Presidente y el Vicepresidente, se organiza en 16 ministerios. El poder legislativo está compuesto por la Cámara de Senadores, formado por 27 senadores y la Cámara de Diputados, formado por 130 miembros. El poder judicial se organiza en la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el Tribunal Constitucional, el Consejo de la Judicatura, las Cortes Superiores de Distrito y los Tribunales Ordinarios de Justicia.

Bolivia está estructurada política y administrativamente en 9 departamentos, 112 provincias y 324 municipios.

3. Indicadores económicos

Bolivia ha experimentado en las últimas décadas una difícil evolución desde el punto de vista económico. Una lectura de las variables macroeconómicas muestra que en la década de los 90 se produjo un crecimiento del PIB de 3,9% de promedio anual, por encima del promedio de América Latina, y una tasa de inflación de un solo dígito, siendo en 1999 del 3,1% pero ello no tuvo un traslado evidente en relación a la pobreza. A pesar de los progresos a nivel macroeconómico, la economía boliviana aún es muy vulnerable respecto al contexto internacional y tiene grandes dificultades para generar empleo y lograr mejoras internas que alivien el alto grado de pobreza. Esta situación se ha visto directamente condicionada por el importante volumen de la deuda externa (constituyendo en 1999 el 74,1% del PIB).

4. Indicadores sociales

Desde el punto de vista del Índice de Desarrollo Humano (IDH), Bolivia se encuentra entre los países calificados como de desarrollo humano medio, situándose en la posición 114 de los 162 países analizados. El IDH de Bolivia (0,648) aún está lejos de la media de América Latina (0,760), a pesar de que Bolivia haya aumentado sostenidamente su IDH entre 1975 y 2000. Además, el 64% de los bolivianos están por debajo de la línea de pobreza y el 37% no pueden cubrir ni siquiera sus necesidades alimenticias siendo las zonas rurales en las que se manifiesta más esta situación de pobreza.

La evolución positiva del desarrollo humano experimentada en las últimas décadas no se ha traducido en todas sus dimensiones. Así, mientras que hubieron logros en materia educativa, la esperanza de vida ha crecido de forma más lenta y el PIB per cápita lo ha hecho de forma muy limitada.

Desde el punto de vista territorial, la región oriental de Bolivia es la que presenta un mayor porcentaje de población no pobre y la región del altiplano la que lo tiene más bajo.

Finalmente, llaman la atención los menores niveles de desarrollo de la mujer respecto al de los hombres aunque la brecha se ha ido reduciendo.

5. Indicadores medioambientales

Los impactos del medio ambiente y la pobreza en Bolivia son similares a los que acontecen en otros países en desarrollo manifestándose en los siguientes ámbitos: saneamiento básico e infraestructura; residuos sólidos municipales; el agua del alcantarillado y desagües; el transporte, sobre todo en la ciudad de La Paz; el uso de energía utilizándose combustibles altamente contaminantes; la polución del aire y la protección de la biodiversidad.

6. Estrategia de desarrollo

Desde los años 80 sucesivos Gobiernos fruto de la coalición entre diferentes partidos con un grado de fragmentación interna considerable han elaborado e implantado planes de desarrollo socioeconómico. Esto implica que la acción gubernamental en Bolivia tenga muchas dificultades para responder de forma coherente a una agenda política única y que esto se traduzca en una dispersión de las demandas que se realizan sobre la cooperación internacional.

Desde mitad de los noventa, el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE) asume las competencias de coordinación y relación con la cooperación internacional. Ahora bien, la posición político-institucional del VIPFE hace que difícilmente pueda contrarrestar esta difusión a pesar de las competencias que formalmente tiene atribuidas.

En este sentido, la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza supone un paso importante. A pesar de ello, teniendo en cuenta que fue elaborada por el Gobierno anterior y que en la actualidad se prepara una revisión de la misma, la EBRP tiene unas líneas estratégicas perfectamente compatibles que orientan pero que no limitan la fragmentación y la coherencia de las acciones.

La Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP), adoptada en 2001, constituye el marco para alinear las políticas en torno a la reducción de la pobreza que, partiendo del criterio de corresponsabilidad entre los poderes públicos y la sociedad civil, propone acciones a favor de los pobres a partir de la demanda de la población expresada en las conclusiones del Diálogo Nacional, profundizando en la descentralización que permitirá atender a la población más pobre, todo ello con el fin de disminuir la gran brecha que separa la política económica de la política social.

La EBRP tiene el objetivo de reducir la pobreza a través de políticas económicas y sociales, con énfasis en la población con más carencias facilitándoles un mejor acceso a mercados, elevando las capacidades mediante la provisión de servicios básicos, aumentando la protección social y seguridad, promoviendo la participación ciudadana e igualdad de oportunidades.

Las estrategias de desarrollo aplicadas no han permitido la consecución de los objetivos del Milenio, aunque han puesto a Bolivia en la senda de la reducción de la mortalidad infantil y de la provisión de agua depurada. En cambio, respecto a la reducción del hambre el objetivo está lejos de conseguirse.

Fruto de las elecciones celebradas en junio de 2002, se ha configurado una alianza formada por el MNR Nueva Alianza y el MIR Nueva Mayoría que, desde el punto de vista de las estrategias de desarrollo, se sintetiza en el Plan Bolivia.

En este contexto la coordinación entre los donantes reviste una importancia excepcional. Todo ello hace que el acuerdo entre los donantes internacionales sea un requisito principal de la eficacia de las cooperaciones bilaterales y multilaterales.

3. Análisis del Programa de Cooperación Hispano-Boliviano

A. Análisis de la Cooperación Hispano-Boliviana en relación con la cooperación para el desarrollo de otros donantes

La cooperación internacional en Bolivia

La cooperación internacional constituye un mecanismo básico en la financiación de los programas de desarrollo de Bolivia. Ésta se ha articulado a través tanto de los organismos multilaterales como de agencias bilaterales, así como de la sociedad civil de los países donantes.

La ayuda al desarrollo tiene, ya desde los años cincuenta, una importancia considerable para Bolivia. Ahora bien, no es hasta los años 80 que la cooperación al desarrollo se coordina con las políticas de desarrollo formuladas por el Gobierno boliviano.

Bolivia se sitúa en el 23º lugar de los países beneficiarios de la cooperación al desarrollo por parte de los países donantes recibiendo en 2001 aproximadamente 477 millones de dólares. Poniendo en relación estos datos con los de otros beneficiarios en América Latina, Bolivia es el tercer beneficiario, recibiendo más del 9% del total destinado a dicha región, por detrás de Honduras y Nicaragua.

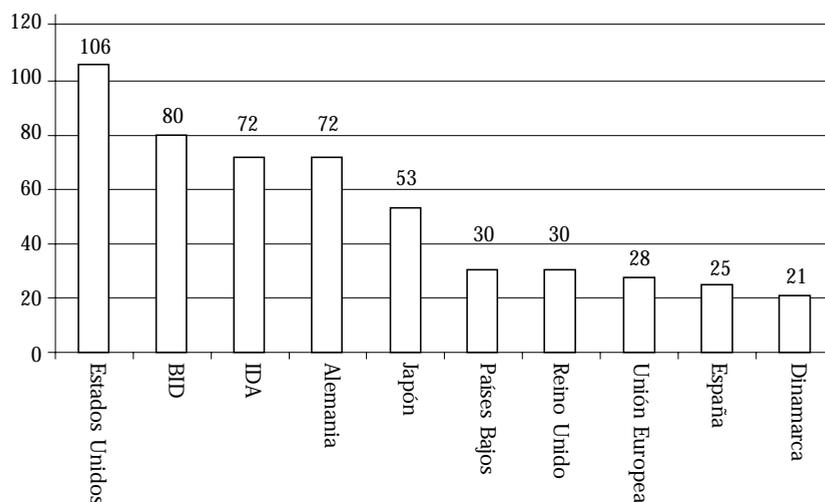
En los últimos años del siglo XX, la ayuda al desarrollo recibida por Bolivia ha ido disminuyendo de forma progresiva y considerable, experimentando importantes variaciones de un año al siguiente en función de las operaciones de reconversión o condonación de la deuda que se hayan producido. A pesar

de ello, la ayuda al desarrollo continúa siendo una fuente importante de ingresos en Bolivia al constituir, en 2000, el 5,89% del Producto Interior Bruto del país.

Por lo que se refiere a a distribución de la cooperación al desarrollo, la mayor parte de la ayuda al desarrollo en Bolivia es bilateral aunque la ayuda multilateral también es relevante.

La cooperación al desarrollo en Bolivia se ha instrumentado mayoritariamente a través de préstamos, principalmente motivados por el importante papel que tiene la financiación del Banco Mundial y del BID en el desarrollo de Bolivia. A pesar de ello, no se puede obviar el relevante papel que tienen las donaciones.

Tabla 1: Máximos donantes en Bolivia (1999-2000)
(millones de dólares)



Fuente: OCDE.

Los sectores en los que cooperan un mayor número de agencias bilaterales y multilaterales son infraestructuras, medio ambiente, salud, educación, servicios sociales y participación. La tendencia de la cooperación al desarrollo en Bolivia es a centrarse en las necesidades sociales básicas y, a diferencia de lo que sucede en otros países beneficiarios, no recibir tanta ayuda destinada a infraestructuras y servicios económicos.

Ante la existencia de una pluralidad de agencias multilaterales y bilaterales que cooperan en Bolivia y dada la importancia de la ayuda al desarrollo en la financiación de las estrategias bolivianas de desarrollo, el Gobierno boliviano ha ido adoptando en las últimas décadas diversos mecanismos a fin de poder coordinar las acciones de los donantes con las políticas y programas bolivianos y la de los donantes entre ellos.

En la actualidad, la cooperación internacional se canaliza a través del Ministerio de Hacienda, en particular, a través del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo.

La coordinación de las políticas de desarrollo del Gobierno boliviano con la cooperación internacional se canaliza, entre otros instrumentos, a través de un grupo consultivo que, con carácter bimensual, les reúne a fin de informar del trabajo de los diferentes grupos y definir las acciones de futuro.

Cooperación bilateral

La cooperación bilateral constituye aproximadamente el 60% de la cooperación al desarrollo en Bolivia. El principal donante en Bolivia son los EEUU. Otros donantes son Japón, Alemania, los Países Bajos, Reino Unido y España posteriormente seguidos por Bélgica, Suiza, Suecia, Canadá e Italia.

Existe una diversidad en los sectores de intervención por parte de la cooperación bilateral aunque la práctica totalidad cooperan en ámbitos como las instituciones (gobernabilidad, democracia o la reforma institucional) y los servicios sociales básicos, como la educación.

Cooperación multilateral

La AOD multilateral que se destina a Bolivia representa el 41,3% del total. En particular, son cinco los donantes multilaterales más importantes, que concentran el 92% del total en el periodo 1990-1995: BID, Banco Mundial, CAF, Unión Europea y FMI.

B. La Cooperación Española en Bolivia

Bolivia es el sexto beneficiario de la Cooperación Española y el tercero en América Latina recibiendo en 2001 más de 40 millones de euros. Las Comunidades Autónomas destinan el 31% de su AOD en América del Sur a Bolivia, siendo por ello junto a Perú, los países que más ayuda autonómica reciben.

El marco jurídico de la Cooperación Española en Bolivia

El Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004 ha concretado el alcance de las prioridades geográficas prevista en la LCID al observar que la orientación preferente de la Cooperación Española hacia los países de Iberoamérica se debe fundamentar en criterios de coordinación y complementariedad con las actuaciones de la comunidad de donantes, especialmente, con los programas de la Unión Europea. Teniendo en cuenta estos criterios, los antecedentes de la Cooperación Española, así como los niveles de desarrollo, se establecen en el propio Plan Director a Bolivia como país programa en América del Sur.

En la actualidad están en vigor los siguientes convenios y tratados entre España y Bolivia que inciden en la cooperación al desarrollo: el Convenio de Cooperación Técnica de 1971; el Acuerdo complementario de cooperación técnica de 1985 y el Tratado General de cooperación y amistad de 1998. De acuerdo con ellos, el Programa de Cooperación Hispano-Boliviano debe tener en cuenta los siguientes aspectos:

- Cooperación integral con el objetivo de incrementar la coordinación entre las acciones de todos los actores que cooperan en Bolivia.
- Coordinación entre donantes, especialmente con la Unión Europea.
- Especialización de la cooperación en los siguientes ámbitos: lucha contra la pobreza y refuerzo de las capacidades en Bolivia, desarrollo institucional, microcréditos, desarrollo alternativo, educación y formación, medio ambiente, difusión de la lengua, intercambio entre universidades y restauración y conservación del patrimonio histórico.

Recursos financieros y humanos

El análisis de los sucesivos Planes Anuales de Cooperación Internacional, de 2000 a 2002, ambos inclusive, y de los documentos de seguimiento de su cumplimiento, respecto a los años 2000 y 2001, permite extraer algunas ideas respecto a los compromisos solidarios y la magnitud de la Cooperación Española con respecto a Bolivia en los años objeto de análisis en esta evaluación.

Tabla 2: Distribución AOD en Bolivia (2000-2001) (euros)

	Bilateral reembolsable	Bilateral no reembolsable		Total AOD bilateral
	FAD y microcréditos	Deuda Externa	Programas	
2000	6.974.745,47	2.096.330,22	15.296.359,07	24.367.434,76
2001	10.589.746,24	0	23.469.534,31	34.059.280,55

Fuente: Seguimiento 2000 (p. 29) y 2001 (p. 204).

Es interesante observar dos cuestiones. En primer lugar, la distribución entre la ayuda reembolsable y la no reembolsable está en una proporción de 1 a 3. La importancia relativa de la ayuda reembolsable debe tener consecuencias tanto respecto a los objetivos de la ayuda al desarrollo como a su marco institucional. En segundo lugar, el importante papel que tiene la reorganización o condonación de la deuda externa en el volumen y distribución total de la ayuda al desarrollo tanto en el global de la cooperación al desarrollo española como en relación a Bolivia.

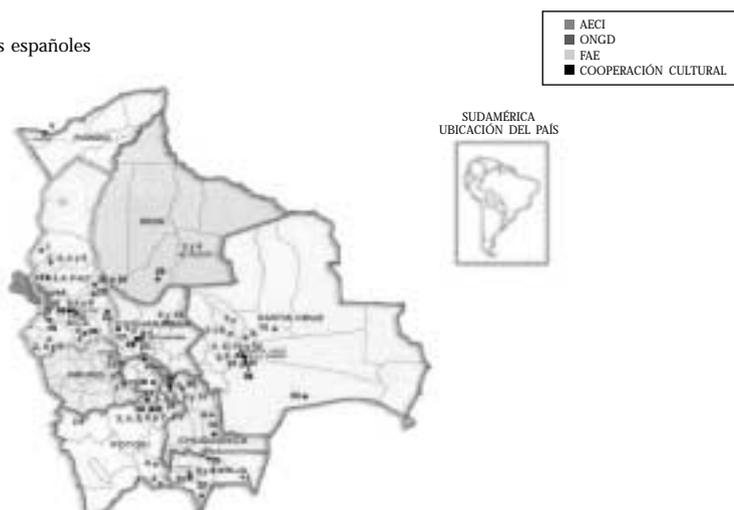
Concentración geográfica

La observación de las zonas del territorio en las que la Cooperación Española ejecuta programas y proyectos de cooperación al desarrollo permite extraer una primera idea: la dispersión geográfica. Como se puede ver en la Ilustración 1 la Cooperación Española se encuentra, aunque con diferente extensión y amplitud, en todos los departamentos bolivianos.

A pesar de esta extensión existe una aproximación de los diferentes proyectos al eje constituido por las ciudades de El Alto, La Paz, Cochabamba y Santa Cruz que constituyen las zonas más pobladas pero, a la vez, las que cuentan con mejores niveles de desarrollo.

Ilustración 1: Distribución territorial de los proyectos de cooperación en Bolivia

Proyectos/Programas
financiados con fondos españoles
en actual ejecución



Fuente: OTC-Bolivia.

Concentración sectorial

Existe una multitud de sectores en los que España coopera en la actualidad en Bolivia. Esta multitud de sectores no debe ser negativa en sí misma siempre que existan algunos elementos que le permitan dar un cierto carácter coherente e integral y que sean manifestación propia de la Cooperación Española.

La elección de los sectores en los que coopera España en general y en Bolivia en particular debe venir principalmente motivada por dos aspectos. Por un lado, por las necesidades propias del país. Por otro, por las capacidades existentes en España. Estos dos elementos deben combinarse con un tercero que es el relativo a la complementariedad entre la Cooperación Española y la realizada por otros donantes en Bolivia.

En principio, es la Comisión Mixta Hispano-Boliviana de cooperación la que concreta los sectores de actuación en el marco de la EBRP y de la LCID y el Plan Director. Este mecanismo, extendido en la práctica de la Cooperación Española, presenta importantes diferencias respecto al que utilizan otros donantes en Bolivia.

El 17 de febrero del año 2000 se reunió en Madrid, en el marco de la Reunión de la I Comisión de Alto Nivel entre España y Bolivia, la Comisión Mixta Hispano-Boliviana de cooperación. En la reunión de la Comisión Mixta se acordó concentrar la cooperación técnica los próximos cuatro años en los diversos pilares y sectores. Posteriormente, tal y como se previó en la Comisión Mixta, en junio 2000, se adoptó el Reglamento de Cooperación Técnica Hispano-Boliviana (2000-2003), donde se indican los montos que el Gobierno español pone a disposición del boliviano para los años 2000-2003:

Tabla 3: Sectores de concentración Cooperación Española

Sector Plan Operativo Acción 1997-2002	Programa Cooperación Española	Dólares	%
Pilar oportunidad	Medio ambiente. Programa Araucaria	1.200.000	6
Pilar equidad	Educación	5.000.000	25
	Cultura	5.000.000	25
	Salud	5.000.000	25
Pilar dignidad	Desarrollo alternativo	2.800.000	14

Fuente: VII Comisión Mixta Hispano-Boliviana.

En la siguiente tabla se puede observar la diferente distribución de la Cooperación Española en Bolivia respecto a las previsiones para 2004, de acuerdo con el Plan Director 2001-2004. Esta diferencia es lógica si se observa cómo el Plan Director recoge de forma agregada la ayuda destinada a todos los países beneficiarios de la Cooperación Española.

Tabla 4: Distribución recursos por prioridades horizontales

Prioridades horizontales	Programa Bolivia (2000-2001)	Plan Director (previsión 2004)
Necesidades sociales básicas	50%	20%
Inversión en el ser humano	25%	18-20%
Infraestructuras y promoción del tejido económico	14%	32%
Defensa del medio ambiente	6%	2,5%
Participación social, desarrollo institucional y buen gobierno	5%	14%

Fuente: Elaboración propia.

No puede olvidarse que hay ciertos compromisos que ha contraído España que deben ser necesariamente observados tanto por la Cooperación Española en general como por la que se realiza en Bolivia.

A los datos anteriores, que se centran en la ayuda bilateral no reembolsable de la Administración General del Estado, deben añadirse los relativos a la ayuda canalizada por las Comunidades Autónomas y Entes Locales así como por las ONGD.

En relación a estos actores, los sectores en los que se concentra la mayor parte de los proyectos financiados por las Comunidades Autónomas son: agua, salud, servicios sociales, medio ambiente, educación. En general, no se financian proyectos en materia institucional, económica o infraestructuras. En 2001 hay una ampliación de sectores en los que se financian proyectos por parte de la Cooperación Descentralizada en Bolivia, por ejemplo, en el ámbito de los derechos humanos, la formación profesional o la vivienda.

Las consideraciones realizadas en el párrafo anterior son extensibles a las ONGD por lo que se refiere a la financiación que éstas reciben de las Administraciones Públicas.

La información recabada respecto a estos actores permite apuntar algunas ideas. Por un lado que tanto las CCAA y los Entes Locales como las ONGD cooperan en más sectores que los incluidos en la VII Comisión Mixta Hispano-Boliviana aunque sí se incluyen en el marco de la EBRP. En principio, los sectores en los que cooperan tienen un impacto importante en la reducción de la pobreza.

Actores de la Cooperación

El análisis de los actores de la Cooperación Española al desarrollo en Bolivia es una tarea compleja si se tiene en cuenta su pluralidad y su origen. En la actualidad, en Bolivia cooperan al desarrollo una multitud de Administraciones Públicas (Estado, Comunidades Autónomas y Entes Locales), ONGD y también,

aunque de forma menos importante, otros actores de la sociedad civil (como por ejemplo, las universidades).

a) *El marco institucional de la cooperación en Bolivia*

El marco institucional de la Cooperación Española en Bolivia viene configurado por tres órganos principales: la Embajada de España, la Oficina Técnica de Cooperación y Bolhispania. Además, en la definición de la política, los programas y proyectos de cooperación al desarrollo en Bolivia intervienen otros órganos como son la Comisión Mixta, la Comisión de Seguimiento y el Comité Mixto que cuentan con la participación del Gobierno y Administración boliviana. El importante papel que tiene la ayuda reembolsable en la composición de la cooperación al desarrollo en Bolivia otorga un papel también importante a los órganos competentes en esta materia en Bolivia dependientes del Ministerio de Economía (en particular, el consejero económico y comercial).

También intervienen otros organismos y departamentos desde España (Ministerio de Asuntos Exteriores, Ministerio de Economía y Agencia Española de Cooperación Internacional) cuya participación es fundamental en la definición y seguimiento de los programas y proyectos de la Cooperación Española en Bolivia.

De la lectura de la Tabla 5 se desprende que los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Economía concentran la mitad del total de AOD. También es relevante destacar que, al margen de la cooperación al desarrollo en Bolivia canalizada por la Administración General del Estado, existen otros actores relevantes de la Cooperación Española en Bolivia: las Comunidades Autónomas y los Entes Locales (a través de la llamada Cooperación Descentralizada), las ONGD y otros actores de la sociedad civil (por ejemplo universidades). Como también se puede observar, la participación de las Comunidades Autónomas y los Entes Locales en los últimos años se ha ido incrementando progresivamente.

Tabla 5: Actores de la Cooperación Española por desembolso realizado (% AOD bruta)

	2000	2001 ^a	2001 ^b	2002
Ministerio Asuntos Exteriores-AECI	19,30	22,94	32,89	22,77
Ministerio de Economía	45,3	51,66	30,69	27,42
Otros ministerios	25,19	10,25	14,71	34,62
CCAA	5,81	8,57	21,71	10,22
Entes Locales	4,45	6,57		5,34

Fuente: Seguimiento PACI (2000) y (2001) y previsión (2002).

a. Incluyendo la operación de cancelación de la deuda a Nicaragua.

b. Excluyendo la operación de cancelación de deuda a Nicaragua.

c. Previsiones.

En España son diversos los órganos que intervienen en la cooperación al desarrollo en Bolivia.

El Ministro de Asuntos Exteriores es el responsable de la dirección de la política de cooperación internacional para el desarrollo y de la coordinación de los órganos de la Administración General del Estado que realicen actuaciones en esta materia, con observancia del principio de unidad de acción en el exterior. En el Ministerio de Asuntos Exteriores, la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) es el órgano que, por delegación de su titular, coordina la política de cooperación para el desarrollo y administra los recursos en esta materia.

La Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) es un organismo autónomo adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores a través de la SECIPI, encargado de la gestión de la política española de cooperación al desarrollo, sin perjuicio de las competencias asignadas a otros departamentos ministeriales.

Son diferentes los órganos de AECI que intervienen en la cooperación al desarrollo en Bolivia. Debe distinguirse la intervención a nivel directivo y la intervención a nivel técnico.

Desde el punto de vista directivo, son diversos los órganos que intervienen en el Programa de Cooperación Hispano-Boliviano: el Presidente de la Agencia, el Secretario General y los Directores Generales.

En el nivel técnico, la Dirección General se estructura en dos unidades orgánicas (Subdirección General de Cooperación con México, América Central y el Caribe y Subdirección General de Cooperación con los Países de América del Sur), que son los que hacen el seguimiento de la gestión.

Hay otros órganos en el seno de la AECI que también intervienen en el Programa de Cooperación Hispano-Boliviano:

- Dirección General de relaciones culturales y científicas (Programa de Preservación del Patrimonio Cultural en Iberoamérica).
- Subdirección General de Cooperación Multilateral y Horizontal. Es la responsable del programa de Microfinanzas y ONGD.

Mención especial debe hacerse del Fondo de Concesión de Microcréditos para Proyectos de Desarrollo Social Básico en el Exterior.

En la Tabla 6 se recoge la distribución de recursos aportadas por las diferentes unidades del Ministerio de Asuntos Exteriores y de AECI en Bolivia.

Tabla 6: Distribución por unidades de la AOD de AECI y MAE en Bolivia (2001)

Órgano	2000			2001		
	Importe total	% ⁽¹⁾	% ⁽²⁾	Importe total	% ⁽¹⁾	% ⁽²⁾
Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica	12.020.242,09	55,45	--	12.020.242,09	58,04	--
Subdirección General de cooperación con países de América del Sur	2.608.392,53	12,03	27,01	3.169.569,55	15,30	38,84
Dirección General de relaciones culturales y científicas	3.906,58	0,02	0,04	180.303,63	0,87	2,21
Dirección General de servicio exterior del ministerio de asuntos exteriores	14.340,15	0,07	0,15	126.020,00	0,61	1,54
Subdirección General de cooperación institucional, cultural y comunicaciones	663.216,86	3,06	6,87	20.704,87	0,10	0,25
Gabinete de la AECI - becas	519.781,65	2,40	5,38	531.126,42	2,56	6,51
Gabinete coord. y estudios	70.782,39	0,33	0,73	--	--	--
Gabinete de la AECI - unidad de ONGD	5.778.358,76	26,65	59,82	4.550.956,00	21,97	55,77
Gabinete de la AECI - ayuda de emergencia	--	--	--	113.110,48	0,55	1,54
Total (con microcréditos)	21.679.021,01	--	--	21.209.178,49	--	--
Total (sin microcréditos)	9.658.778,92	--	--	9.055.121,05	--	--

Fuente: Seguimiento PACI (2000) y (2001).

(1) Con microcréditos. (2) Sin microcréditos.

El Ministerio de Economía es el departamento de la Administración General del Estado encargado de la propuesta y ejecución de las medidas generales de la política económica del Gobierno, y en especial, de las relativas a la política comercial, turística, de desarrollo industrial, de la pequeña y mediana empresa, energética y minera, así como de las que en materia de energía y telecomunicaciones le atribuye el ordenamiento vigente.

En la Tabla 7, se puede observar el volumen de recursos manejado por las diferentes unidades del Ministerio de Economía en Bolivia en los años 2000 y 2001.

Tabla 7: Distribución por unidades AOD Ministerio de Economía

Órgano Ministerio de Economía	2000	2001
Subdirección General de Gestión de la Deuda Externa y Evaluación de Proyectos	2.096.406,86	--
Subdirección General de Fomento Financiero de las Exportaciones	-5.045.471,32	-1.409.585,97

Fuente: Seguimiento PACI (2000) y (2001).

En la Secretaría de Estado de Comercio y Turismo, del Ministerio de Economía, son tres las subdirecciones generales que intervienen en relación a la cooperación al desarrollo: la Subdirección General de Fomento Financiero de las Exportaciones, la Subdirección General de Gestión de la Deuda Externa y Evaluación de Proyectos y la Subdirección General de Instituciones Financieras Multilaterales.

Además de los dos ministerios comentados, hay otros ministerios que financian proyectos de cooperación al desarrollo aunque su volumen e importancia es menor. Ello hace que sea difícil hacer un seguimiento de su gestión y de los mecanismos a través de los que se ha llevado a cabo. En la información obtenida correspondiente a los años 2000 y 2001 los organismos y órganos que han ejecutado proyectos de cooperación al desarrollo en Bolivia han sido la Secretaría de Estado de Seguridad, la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional Sobre Drogas, el Instituto de la Mujer, el Instituto Nacional de Empleo, la Subdirección General de Relaciones Sociales Internacionales, la Oficina Española de Patentes y Marcas, la Dirección General del Instituto Nacional de Meteorología y el Consejo Superior de Deportes.

El año 2000, los proyectos financiados por estos organismos dependientes o adscritos a otros ministerios ascendieron a 195.215,64 euros. En 2001, estos organismos financiaron proyectos por un total de 559.981,73 euros. Respecto a los mismos, en la misión en Bolivia no se ha tenido constancia de los proyectos ejecutados por estos órganos. En la OTC tampoco se ha hecho referencia a sus actuaciones en el país. De las entrevistas realizadas en los ministerios bolivianos se puede concluir que se relacionaban directamente con ellos al margen de la OTC.

Comisión Mixta Hispano-Boliviana de Cooperación y otros órganos de relación hispano-bolivianos

La Comisión Mixta Hispano-Boliviana de Cooperación es el órgano principal de relación entre los Gobiernos español y boliviano en materia de cooperación al desarrollo. En ella se encuentran representados al más alto nivel ambos Gobiernos y tiene por cometido la definición de las líneas en las que se cooperará en los siguientes cinco años. Básicamente, se definen los sectores en los que se centrará la Cooperación Española en Bolivia así como los montos que se destinarán a cada uno de ellos, enmarcándolos en las prioridades de desarrollo del Gobierno boliviano y de la cooperación al desarrollo española.

Es necesario poner de relieve que la Comisión Mixta no interviene en relación a la cooperación financiera (créditos FAD, principalmente) puesto que ésta viene

definida a través de las decisiones que se toman en el seno del comité de coordinación entre el Gobierno boliviano y el español en esta materia. Esta situación implica una desconexión entre ambos instrumentos de cooperación. Tampoco interviene, aunque puede tener consecuencias sobre ella, en relación a la Cooperación Descentralizada.

A nivel técnico se debe destacar que en junio de 2000, se adoptó el Reglamento de Cooperación Técnica Hispano-Boliviana (2000-2003), donde se procede a la creación de un Comité Mixto integrado por la Embajada de España en Bolivia, la OTC, el Ministerio de Hacienda de Bolivia y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia. El Comité Mixto tiene el propósito de garantizar el cumplimiento del reglamento y sus funciones serán analizar y aprobar los programas con cargo a la cooperación técnica española y realizar el seguimiento de los programas aprobados y que se encuentren en ejecución.

En el Reglamento de Cooperación Técnica Hispano-Boliviana (2000-2003) se establece el procedimiento según el que todos los requerimientos de financiamiento deben ser presentados por las entidades ejecutoras al VIPFE.

La Embajada de España en Bolivia

El papel de la Embajada y, en particular, del embajador en la definición y seguimiento del programa de cooperación en Bolivia es muy relevante.

Desde una perspectiva general, se debe tener en cuenta que la Embajada de España en Bolivia es el órgano que representa al Reino de España en Bolivia. El embajador dirige y coordina la Administración General del Estado en el exterior a los efectos de su adecuación a los criterios generales de la política exterior definida por el Gobierno y colabora en la formulación y ejecución de la política exterior del Estado.

La cooperación al desarrollo es parte de la acción exterior del Estado y se basa en el principio de unidad de acción del Estado en el exterior lo que implica la intervención necesaria de los embajadores en la definición de las políticas de cooperación.

Recientemente se ha nombrado un Consejero de Cooperación en la Embajada en Bolivia. Esta nueva situación hace necesaria la distribución de las funciones de definición y dirección de la política de cooperación entre ambos cargos.

Tanto la OTC como la Oficina Comercial y Económica se relacionan con la Embajada. La OTC lo hace orgánicamente, aunque funcionalmente dependa de la AECL. La Oficina Comercial y Económica se somete a las directrices del Jefe de misión, pero depende funcional y administrativamente del Ministerio de

Economía. Esta diferente relación entre los tres órganos puede dificultar las tareas de coordinación que, en principio se entiende, debe realizar el embajador. En todo caso, la definición de las respectivas políticas la realizan la sede central de AECI en Madrid y el Ministerio de Economía, respectivamente, y el papel de la Embajada es la de su dirección e integración en la política española en Bolivia, de acuerdo con la política exterior y de cooperación de España.

La Oficina Técnica de Cooperación

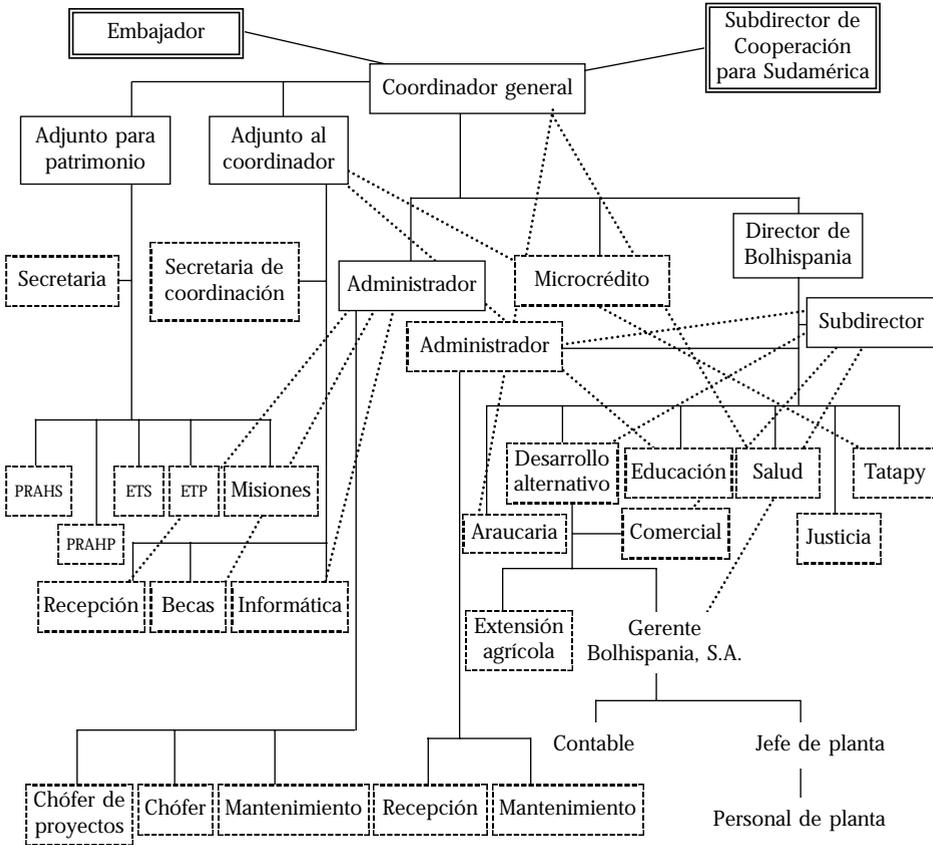
La Oficina Técnica de Cooperación (OTC) es la unidad que asegura la coordinación y la ejecución de los recursos de la cooperación en su demarcación.

Corresponde a la AECI la organización interna y dotación presupuestaria, así como la inspección técnica y control, sin perjuicio de la adscripción a la Embajada que implica la dirección política de sus actuaciones en el país. La doble adscripción de la OTC podría generar problemas desde el momento en que no están claramente definidas las funciones de dirección de la Embajada y la sede de AECI teniendo además en cuenta la diferente perspectiva que tienen, la primera, en el país y, la segunda, desde Madrid. Además la aproximación aplicada por ambos órganos es diferente puesto que el primero debe tener una aproximación más generalista y la segunda centrada exclusivamente en la cooperación al desarrollo.

La OTC es el órgano de gestión, control y seguimiento de los proyectos y programas de cooperación para el desarrollo, en el marco de las competencias de la AECI y sin perjuicio de las atribuidas a otros Ministerios, oficinas sectoriales e instituciones de la Administración Española. Esto facilita que la OTC no haga un seguimiento e incluso no tenga en algunos casos conocimiento de los proyectos que otros órganos de la Administración General del Estado estén ejecutando en Bolivia.

Corresponde a la OTC la concreción de las decisiones adoptadas a nivel político por los órganos directivos de la cooperación al desarrollo, por la Embajada, por la Comisión Mixta y por el resto de órganos de relacionamiento con el Gobierno boliviano. También es competencia de la OTC la gestión de los programas y proyectos de cooperación y la propuesta de nuevas líneas de actuación. La OTC tiene un perfil más técnico lo que no quiere decir que no pueda intervenir en la definición de las políticas puesto que su acción más cercana a las necesidades le otorga un conocimiento y una experiencia que necesariamente se debe integrar en la definición de las políticas y programas de cooperación.

Ilustración 2: Cooperación Española al desarrollo en Bolivia



Fuente: OTC-Bolivia.

La OTC en La Paz presenta una estructura particular debido a la existencia de Bolhispania como ente ejecutor de la Cooperación Española en Bolivia, lo que supone que desde la OTC únicamente se gestionen los proyectos de patrimonio y microcréditos, estando el resto de los proyectos de AECI en Bolivia a cargo de Bolhispania.

Al frente de la OTC se encuentra el Coordinador General de Cooperación que se ve asistido en sus funciones por un adjunto cuyas funciones son complementarias a las del Coordinador General asumiendo las de éste por delegación o ausencia.

La contratación del personal coordinador de los proyectos se hace a través de diferentes mecanismos, bien a través de las convocatorias públicas realizadas

desde la OTC, bien mediante una consultora de Madrid en los proyectos gestionados por Bolhispania, quien contrata a este personal a fin de facilitarle mejores condiciones laborales así como su alta en la seguridad social española. Este doble sistema subraya las dificultades que presenta la regulación de la contratación de cooperantes.

Un aspecto relevante en relación a los recursos humanos de la OTC es el relativo a su preparación, conocimiento y experiencia. La regulación actual del régimen laboral de los cooperantes, dificulta tanto la continuidad como la experiencia de los cooperantes lo que se ha podido observar en el caso del personal técnico de la OTC en La Paz, dado que hay una alta movilidad y cambio.

En Bolivia existe otro órgano dependiente de la AECI que es el Centro de Formación de Santa Cruz.

Asociación Civil Bolhispania

En 1997 se creó la Asociación Civil Bolhispania como entidad ejecutora de los proyectos de AECI en Bolivia a fin de superar las ineficacias que suponía la canalización de los recursos de cooperación a través de las autoridades bolivianas. De acuerdo con sus estatutos, Bolhispania es una asociación civil sin fines de lucro, sujeta a derecho boliviano, que persigue desarrollar “acciones de apoyo a la mutua cooperación entre instituciones, asociaciones, empresas y entidades públicas y privadas de Bolivia y España para el desarrollo económico y social”. Bolhispania pretende fomentar y facilitar las relaciones de cooperación entre España y Bolivia a través de la ejecución y búsqueda de sostenibilidad de proyectos de cooperación para el desarrollo.

Bolhispania es, en la actualidad, el principal mecanismo de ejecución de los proyectos de la Cooperación Española en Bolivia. Bolhispania gestiona los siguientes proyectos vía subvención: Araucaria, educación, salud, justicia, desarrollo alternativo y Tatapy. Esto supone que está gestionando la parte del presupuesto de la OTC correspondiente a los fondos de la Subdirección General de Cooperación con América del Sur (15,30%). Así, en la actualidad Bolhispania gestiona todos los proyectos de la Cooperación Española en Bolivia excepto los de patrimonio, microcréditos y asistencia técnica que, además, son competencia de otras direcciones generales de AECI diferentes de la Subdirección General de Cooperación con América del Sur.

En la actualidad Bolhispania también recibe financiación de CCAA como La Xunta de Galicia y Aragón.

Desde el punto de vista jurídico, Bolhispania tiene capacidad para contratar sometida a la legislación boliviana. Es precisamente este aspecto uno de los más

relevantes y que, por un lado, justifica la creación y actuación de Bolhispania al otorgar mayor flexibilidad y agilidad a la contratación pero que, por otro lado, es objeto de mayor crítica. En relación a Bolhispania no es de aplicación la normativa española de contratos administrativos puesto que es una persona jurídica privada boliviana. En un momento de crisis económica, la legislación boliviana de contratación ha ido relajando los controles y las formalidades a fin de facilitar y agilizar la actividad económica lo que puede ir en detrimento de la seguridad jurídica y la transparencia. A estos efectos, Bolhispania ha elaborado un Manual de Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios.

Por lo que se refiere al régimen jurídico económico-financiero y de la contratación de la Cooperación Española en el exterior, se debe traer a colación el art.18 LCID. En dicho artículo se prevé que “el régimen presupuestario económico-financiero, de contabilidad, intervención y de control financiero en la Agencia Española de Cooperación Internacional será el establecido en el Real Decreto legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General Presupuestaria”. El hecho de que Bolhispania sea una asociación civil sometida al derecho boliviano implica la no necesidad de seguir dicha normativa lo que puede redundar en un menor control y supervisión.

Bolhispania tiene como órganos de decisión, dirección y representación a la Asamblea General de asociados y al Directorio. A éstos se ha añadido en 2001 el Consejo de Cooperación como órgano consultivo. El director ejecutivo de Bolhispania está contratado por el Directorio.

Bolhispania tiene también capacidad para participar en cualquier tipo de sociedad civil o mercantil. En la actualidad, Bolhispania participa en otras entidades creadas con el fin de dar sostenibilidad a algunos de los proyectos que gestiona. En particular, Bolhispania participa en Bolhispania, S.A., en el marco del proyecto de desarrollo alternativo y en la Fundación Escuela Gastronómica Tatapy fruto del proyecto de formación y capacitación de recursos humanos en el sector gastronómico.

La Oficina Comercial y Económica

El Ministerio de Economía tiene personal desplazado en el exterior. En el caso de Bolivia, hay una persona que bajo la dependencia de la Oficina Comercial en Lima (Perú), desarrolla las competencias propias de este Ministerio en relación, entre otras muchas materias, a la cooperación al desarrollo.

El encargado de asuntos comerciales y económicos en La Paz gestiona, además de los asuntos económicos y comerciales, las cuestiones relacionadas con

los FAD y otros créditos concedidos por el Ministerio de Economía, la deuda externa y las relaciones con las instituciones financieras multilaterales.

En sus funciones, el encargado de asuntos comerciales y económicos se relaciona directamente con los ministerios del Gobierno boliviano así como con las instituciones financieras internacionales que ejecutan proyectos en el país.

Las relaciones con otros actores de la Cooperación Española en Bolivia son informales y, en todo caso, no tienen carácter periódico.

b) Cooperación Descentralizada

Las Comunidades Autónomas también cooperan al desarrollo en Bolivia. País Vasco y Navarra son las Comunidades Autónomas que aportan una mayor cantidad de fondos en 2000 y 2001. La cooperación financiada por Galicia, Andalucía, Valencia o Castilla-La Mancha también es importante.

Tabla 8: Cooperación Descentralizada en Bolivia (2000-2001)

	2000	%	2001	% ^a	% ^b
Andalucía	735.848,50	13,67	708.277,62	5,17	7,73
Aragón	62.655,51	1,16	416.219,16	3,04	4,54
Asturias	168.283,39	3,13	204.344,11	1,49	2,23
Canarias	145.151,94	2,70	--	--	--
Cantabria	74.525,50	1,38	--	--	--
Castilla y León	87.190,03	1,62	56.495,14	0,41	0,62
Castilla-La Mancha	276.465,57	5,14	1.267.786,00	9,26	13,84
Cataluña	30.050,61	0,56	174.293,49	1,27	1,90
Comunidad de Madrid	478.504,57	8,89	687.143,93	5,02	7,50
Entidades Locales	--	--	4.528.936,55	33,08	--
Extremadura	48.080,97	0,89	--	--	--
Galicia	560.756,31	10,42	803.439,64	5,87	8,77
Generalitat Valenciana	1.051.344,46	19,53	757.275,25	5,53	8,27
Illes Balears	10.238,51	0,19	94.923,40	0,69	1,04
La Rioja	69.116,39	1,28	96.162,00	0,70	1,05
Murcia	18.246,73	0,34	193.363,56	1,41	2,11
Navarra	752.933,43	13,99	1.831.074,47	13,37	19,99
País Vasco	814.431,38	15,13	1.870.848,71	13,67	20,42
Total	5.383.823,80	100,00	13.690.583,03	--	--

Fuente: Seguimiento PACI (2000) y (2001).

^a Incluyendo Entes Locales.

^b Sin incluir Entes Locales.

La mayoría de los proyectos financiados por las Comunidades Autónomas durante el periodo referenciado (2000-2001) fueron ejecutados a través de ONGD. En 2000, únicamente 4 proyectos no lo fueron. En 2001, de los siete proyectos que las Comunidades Autónomas no gestionaron a través de ONGD, cuatro

lo hicieron a través de los proyectos que está ejecutando AECI en Bolivia (Araucaria, patrimonio y Escuela gastronómica Tatapy). Ésta es una posibilidad que prevé la normativa vigente al establecer que colaborarán con los programas y proyectos impulsados por las demás Administraciones Públicas. Ahora bien, esta participación es pequeña ya que constituye aproximadamente el 5% del total de la Cooperación Descentralizada, aunque supone una aportación considerable desde el punto de vista del presupuesto de AECI en Bolivia. En estos casos, el nivel de seguimiento es bastante bajo y se limita a la visita de un técnico una o dos veces al año y a la recepción de información de seguimiento de la ejecución del proyecto.

Ni las Comunidades Autónomas ni los Entes Locales tienen oficinas ni personal permanentes en Bolivia.

La relación de las Comunidades Autónomas y Entes Locales con la OTC es muy limitada y se articula a través de reuniones informales. No está previsto ningún mecanismo formal de intercambio de información o de comunicación de la realización o financiación de proyectos por parte de las Comunidades Autónomas en Bolivia.

La relación con las autoridades bolivianas es esporádica y, en algunos casos, de forma descoordinada respecto a la Embajada o la OTC.

c) Las ONGD

La participación de las ONGD españolas en el desarrollo de Bolivia ha sido muy importante. En los últimos años su contribución se ha visto respaldada por la financiación por parte de la cooperación estatal a través de sus diversos instrumentos (estrategias, programas y proyectos) y el incremento considerable de la Cooperación Descentralizada.

Tabla 9: Distribución subvenciones AOD a ONGD (2001)
(datos en €)

AGE	4.655.983,12
COD	12.802.641,08
TOTAL	17.468.624

Fuente: Seguimiento PACI (2001).

En los años analizados, los sectores en los que se han financiado más proyectos son: sanidad (atención sanitaria básica), educación, servicios sociales, medio ambiente y desarrollo rural.

Un mecanismo relevante en relación a la coordinación de las ONGD en Bolivia es la Coordinadora de ONGD españolas en Bolivia (COEB) creada en 1998 a fin

de facilitar la coordinación y el intercambio de información entre las ONGD españolas que cooperan en Bolivia. Otro es la Coordinadora de ONGD Internacionales en Bolivia (CONGDI) donde se integran 5 ONGD españolas.

La OTC tiene un conocimiento relativo y muy limitado de las actividades que las ONGD españolas llevan a cabo en Bolivia. Este desconocimiento también se produce por parte de las ONGD respecto a las actividades de la cooperación oficial española. La relación formal entre la OTC y la COEB también es escasa.

La OTC no realiza ninguna actividad concreta, más allá de la organización anual de un seminario y de una reunión anual plenaria con el objetivo de coordinar acciones y discutir aspectos comunes relacionados con la cooperación para el desarrollo.

Instrumentos de la Cooperación Española en Bolivia

a) Cooperación bilateral reembolsable

FAD y otros créditos

Uno de los instrumentos más importantes a través de los que se vehicula la Cooperación Española en Bolivia son los créditos FAD. Estos créditos, como es bien conocido, están ligados a la adquisición por el beneficiario de bienes y servicios españoles.

En marzo de 1998 se creó un programa de cooperación financiera-bilateral con Bolivia que ha supuesto el desembolso de 63.406.777 euros y se ha distribuido entre diferentes instrumentos de la siguiente forma:

Tabla 10: Créditos en Bolivia (importes en €)

FAD	42.070.847,31
Créditos OCDE	18.030.363,13
FEV	2.704.554,47

Los créditos FAD se han destinado principalmente al sector salud aunque también han sido cuantiosos (en número e importe) los referidos a financiar proyectos de electrificación.

También son numerosos los créditos en condiciones del Consenso OCDE (Convenio de Ajuste Recíproco de Intereses -CARI), por un importe de 18 millones de euros y los Fondos de Estudio de Viabilidad (FEV), que en Bolivia alcanzan un importe de 2.700.000 euros.

Microcréditos

En Bolivia se han atribuido 24 millones de dólares en microcréditos en dos momentos. El programa de microcréditos se gestiona a través de Fondesif, órgano coordinador, ordenador y supervisor de la política boliviana de microfinanzas. Fondesif maneja 100 millones de dólares de los que un 25% son de origen español. Los microcréditos se conceden a 10 años, 5 de gracia, con una tasa de interés del 0,5%. El programa de microcrédito tiene tres objetivos: apoyo a entidades de cartera, asistencia técnica y desarrollo sectorial.

Destaca el enfoque de género que se da a la concesión de microcréditos por parte de Fondesif de acuerdo con el Convenio suscrito con la Cooperación Española mediante la invitación del programa para financiar proyectos e instituciones que incidan en esta materia.

Se han hecho esfuerzos para complementar el programa de microcréditos con los proyectos ejecutados por otras entidades. En particular, de acuerdo con los informes de seguimiento, se han realizados operaciones entre el Programa de microcréditos España-Bolivia y dos ONGD españolas. De esta forma se da cumplimiento a lo previsto en el Plan Director en relación al carácter transversal que deben tener los microcréditos.

También es interesante poner de relieve el esfuerzo realizado por el Programa de microcréditos para coordinarse con otras agencias de cooperación, en especial con la cooperación suiza (COSUDE), pero también la alemana (GTZ).

b) Ayuda no reembolsable

Deuda externa

Bolivia fue el principal beneficiario el 2000 de la condonación de la deuda externa. Las operaciones de deuda se realizan siguiendo las tendencias aprobadas por el Club de París y otros Organismos Internacionales competentes.

En 1999 ya hubo una primera condonación de deuda por un total de 15 millones de dólares como donación del FAD al fondo fiduciario constituido por el Banco Mundial en el marco de la iniciativa HIPC.

En 2000, en el marco del Club de París, se condonaron 5,3 millones de dólares de deuda bilateral. Finalmente, en junio de 2000, se aprobó un programa de conversión de deuda por un total de 8 millones de dólares que se integró en un fondo contravalor con parte de los vencimientos que se condonaban.

En el 2001 no ha habido ninguna operación de condonación de deuda con Bolivia.

En relación al Fondo contravalor, existe una Comisión Mixta formada por dos representantes del Gobierno boliviano y dos del español que va decidiendo el destino de los más de 2 millones de dólares que integran el Fondo. Hasta el

momento se ha participado en tres operaciones (Barrio de San Simón, equipamiento del Hospital de Tarija y consultoría en el Departamento de Oruro) por aproximadamente el 60% del Fondo. Las operaciones están ligadas a la adquisición de productos españoles y se adjudican a empresas españolas.

Programas y proyectos

En la actualidad la Cooperación Española a través de la OTC y de Bolhispania está ejecutando 9 programas y proyectos en Bolivia en el marco de la VII Comisión Mixta Hispano-Boliviana, a pesar de que algunos de ellos tienen un origen anterior.

I. Programa Araucaria

Objetivo del proyecto: Incrementar los niveles de renta y mejorar las condiciones de vida de los habitantes del Área Natural de Manejo Integral Apolobamba
 Descripción del proyecto: estudio uso de los recursos naturales, producción sostenible, provisión de servicios sociales básicos, fomento participación social y fortalecimiento institucional
 Socio estratégico: SERNAP
 Responsable AECE: César Moreno; Victoria Osuna (en la actualidad)
 Fecha inicio programa: 2000
 Lugares intervención 2001: Norte departamento de La Paz
 Presupuesto 2001: 360.620 €
 Otras entidades intervinientes: IPADE, Xunta de Galicia (48.966 € en 2000 y 48.966 € en 2001) y la Diputación General de Aragón (108.814 €)

II. Programa Desarrollo alternativo

Objetivo del proyecto: sustituir la economía ilegal de la coca por otras actividades lícitas
 Descripción del proyecto: producción agroindustrial de plamito y pimienta en el Chapare
 Socio estratégico: Viceministerio de Desarrollo Alternativo, del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
 Responsable AECE: Miguel González Gullón; Jaime Cortez Vallejo (en la actualidad)
 Fecha inicio programa: 1996
 Lugares intervención 2001: Chapare y Yungas
 Presupuesto 2001: 919.582 €
 Otras entidades intervinientes: Bolhispania, S.A.; Proaspa (Productores de palmito asociados).

III. Programa de fortalecimiento de la salud pública

Objetivo del proyecto: Mejorar las condiciones de vida y de salud de la población boliviana
 Descripción del proyecto: capacitación recursos humanos, apoyo control enfermedades emergentes, fortalecimiento institucional, mejora calidad servicios salud (construcción y equipamiento hospitales) y apoyo a la atención primaria de salud familiar y comunitaria a través de la coordinación y complementariedad con las ONGD españolas en Bolivia
 Socio estratégico: Ministerio de Salud y Previsión Social
 Responsable AECE: José Luis Baixeras
 Fecha inicio programa: 2000
 Lugares intervención 2001: Hospitales de los 9 departamentos, Centros de Salud de Patacama-ya y Curva
 Presupuesto 2001: 480.827 €

IV. Programa de apoyo al sector justicia

Objetivo del proyecto: apoyar la consolidación de las reformas judiciales en Bolivia
Descripción del proyecto: apoyo al Instituto de la Judicatura y al Instituto de Capacitación del Ministerio Fiscal en vistas a la puesta en servicio de la formación inicial, continuada e información y documentación jurídica.
Socio estratégico: Consejo de la Judicatura y Fiscalía General de la República
Responsable AECI: Reposo Romero Arrayás; Belén Pascual de la Parte (en la actualidad)
Fecha inicio programa: 2000
Lugares intervención 2001: Sucre
Presupuesto 2001: 126.217 €

V. Programa de patrimonio

Objetivos del proyecto: Conservar patrimonio cultural, capacitar técnicos especialistas, fortalecer instituciones locales, contribuir al enriquecimiento cultural mutuo
Descripción del proyecto: Generación planes y proyectos de desarrollo social y económico a través de las escuelas-taller (Sucre y Potosí), establecimiento de planes de rehabilitación de áreas históricas (Misiones de Chiquitos, Potosí y Sucre) y la rehabilitación y restauración de monumentos
Socio estratégico y contrapartes: Viceministerio de Cultura, del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes; Alcaldías de Sucre y Potosí; Mancomunidad de Municipios de la Chiquitania; Diócesis de San Ignacio de Velasco y Vicariato Ñuflo de Chávez; Prefectura de Chuquisaca y Potosí; Proyecto Sucre Ciudad Universitaria; Universidad Autónoma Tomás Frías.
Responsable AECI: Santiago Moreno Cuellar
Fecha inicio programa: 1992
Lugares intervención 2001: Chiquitania, Potosí y Sucre
Presupuesto 2001: 976.680 €

VI. Programa de Microfinanzas

Objetivo del proyecto: No disponible
Descripción del proyecto: No disponible
Socio estratégico: FONDESIF
Responsable AECI: Mateo García Cabello
Fecha inicio programa: 2000
Lugares intervención 2001: La Paz, Cochabamba, Santa Cruz
Presupuesto 2001: 10.691.039 €

VII. Escuela gastronómica Tatapy

Objetivo del proyecto: mejorar los servicios ofrecidos por los restaurantes y hoteles del país
Descripción del proyecto: creación de una escuela gastronómica en Santa Cruz de la Sierra
Socio estratégico: Cámara Hotelera de Santa Cruz
Responsable AECI: Carlos Vera
Fecha inicio programa: 1994
Lugares intervención 2001: Santa Cruz

VIII. Programa de apoyo a la reforma educativa

Objetivo del proyecto: No disponible
 Descripción del proyecto: No disponible
 Socio estratégico: Viceministerio de Educación Inicial, Primaria y Secundaria, del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte
 Responsable AECl: Elena Palomar, José Serra (en la actualidad)
 Fecha inicio programa: 2000
 Lugares intervención 2001: nivel nacional
 Presupuesto 2001: 480.827 €

IX. Cooperación universitaria

Objetivo del proyecto: No disponible
 Descripción del proyecto: No disponible
 Socio estratégico: Viceministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte
 Responsable AECl: Sonia de la Torre
 Fecha inicio programa: 2000
 Lugares intervención 2001: Santa Cruz, La Paz
 Presupuesto 2001: 33.057 €

Ayuda de emergencia

En 2001 se realizaron dos actividades con cargo a la ayuda de emergencia. Por un lado se realizaron obras para embovedar el río Tacagua en las laderas de la ciudad de La Paz para paliar los problemas causados por las fuertes lluvias acaecidas en los primeros meses de 2001. Las obras se realizaron a través de Bolhispania.

Por otro lado, se realizó una donación de 10.000 dólares, a través de Bolhispania para adquirir a Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos gasolina y diesel para el Servicio Nacional de Defensa Civil a fin de poder transportar medicamentos y alimentos a las zonas afectadas por las inundaciones.

Situación actual de la ejecución del programa

El análisis de los proyectos evaluados en detalle permite observar que las actividades previstas se van realizando de acuerdo con la temporización prevista en los proyectos. De aquí que se pueda decir, con las limitaciones propias de la extrapolación, que el Programa se está ejecutando, en terminos generales, de acuerdo con lo previsto en el Acta de la VII Comisión Mixta Hispano-Boliviana.

4. Metodología

La evaluación puede ser definida como pluralista, formativa e intermedia. Dado este marco de referencia así como las características de esta evaluación, entre las que destacan su amplitud y su limitación de recursos, las técnicas empleadas durante el proceso han sido las cualitativas y, en concreto, el análisis de contenido y las entrevistas personales en profundidad.

Se han analizado los documentos que establecen el marco de la Cooperación Española, las prioridades y necesidades de desarrollo bolivianos, el Programa de Cooperación Hispano-Boliviano, la cooperación internacional en Bolivia y, en particular, otras evaluaciones de la cooperación de otras agencias en Bolivia.

Se han realizado más de 80 entrevistas a diversas personas en los siguientes ámbitos: Secretaría de Estado de Cooperación y para Iberoamérica (AECI y OPE), responsables de cooperación estatal en Bolivia (Embajada, OTC y Bolhispania), expertos de los diferentes proyectos así como contrapartes y beneficiarios de los mismos (Araucaria, desarrollo alternativo, patrimonio, escuela gastronómica Tatapy, justicia, salud, microcréditos), ONGD españolas en Bolivia, Gobierno boliviano (Vicepresidencia, VIPFE, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Salud), actores de la sociedad civil boliviana (profesores universitarios, ONGD) y otras agencias de cooperación bilateral y multilateral en Bolivia (DFID, ASDI, USAID, GTZ, Comisión Europea, BID, PRO-NAGOB, PNUD).

5. Criterios de evaluación y factores de desarrollo

A. Criterios de evaluación

Los criterios de evaluación se centran en el análisis de los proyectos financiados por AECI y ejecutados por la OTC y por Bolhispania. No se han estudiado, así pues, desde el punto de vista de los criterios de evaluación ni la cooperación canalizada por el Ministerio de Economía (principalmente los créditos FAD) ni la Cooperación Descentralizada ni la de las ONGD.

La eficacia del Programa de Cooperación Hispano-Boliviano

La eficacia permite medir si se han conseguido los objetivos y los resultados previstos que están planteados en términos de productos pero no de resultados.

La valoración de la eficacia viene determinada por la existencia de unos objetivos claros y precisos del programa. La inexistencia, tal y como se ha señalado anteriormente, de un programa como tal dificulta la valoración de la eficacia desde una perspectiva general.

A pesar de ello se puede afirmar que todos ellos satisfacen los objetivos propios de la EBRP y de los objetivos propios de la Cooperación Española especificados en el Plan Director. Ahora bien, un análisis con mayor detenimiento plantea que algunos de los programas y proyectos no inciden directamente en la reducción de la pobreza o los objetivos conseguidos no lo hacen suficientemente (por ejemplo la escuela gastronómica, el centro de formación de Santa Cruz o el apoyo al poder judicial).

Desde el punto de vista del territorio donde se llevan a cabo los proyectos se puede observar que, a pesar de que la mayor parte de la población boliviana tiene bajos niveles de desarrollo, algunos de los proyectos se ejecutan en departamentos con índices de desarrollo relativos menos bajos (particularmente, en Santa Cruz). Otro aspecto que se debe poner de relieve en relación a la ejecución de proyectos en los diferentes departamentos es que éstos no siempre se relacionan con las variables más bajas de desarrollo humano del respectivo departamento.

Todos los proyectos tienen objetivos definidos. Sin embargo en algunos casos lo están de una manera excesivamente genérica sin que hayan objetivos específicos del proyecto (por ejemplo, en el caso de justicia, el objetivo es apoyar la consolidación de las reformas judiciales en Bolivia y en el programa Araucaria incrementar los niveles de renta y condiciones de vida de los habitantes del Área natural de Apolobamba). Ello dificulta la valoración positiva de la consecución de los objetivos a pesar de que se hayan venido realizando correctamente las actividades previstas en el proyecto.

La valoración de la eficacia también viene determinada por la definición de los beneficiarios sobre los que se quiere incidir y su relación con los objetivos del proyecto. En muchos casos la identificación de los beneficiarios es muy compleja dada la extensión estatal de los resultados potenciales de los proyectos. En otros casos los beneficiarios son un pequeño colectivo de ciudadanos puesto que el impacto de los proyectos es muy reducido.

La realización de las diversas actividades y productos previstos en los diferentes proyectos es otro aspecto a tener en cuenta al valorar la eficacia de un programa de cooperación. En general, en los diferentes programas y proyectos se van realizando las diversas actividades previstas. Entre los más exitosos se encuentra la línea de piscifactorías del Programa Araucaria donde no sólo se ha incorporado la trucha a la alimentación de los beneficiarios, sino que se comercializan los excedentes y se obtienen algunos beneficios. Entre los que presentan problemas está el Programa de Justicia donde no se ha realizado prácticamente ninguna actividad en relación al Instituto de Capacitación del Ministerio Fiscal.

Ahora bien, no queda demostrado que ello suponga la consecución de los resultados que, en general, tampoco están claramente definidos en los proyectos. Por ejemplo, de la rehabilitación de monumentos en Potosí no se desprende que durante los años en que se viene ejecutando el Programa se haya incrementado de forma sensible la actividad turística.

El seguimiento de las actividades realizadas y el análisis de la consecución de los objetivos previstos viene dificultada porque los informes de seguimiento no están elaborados con el suficiente detalle como para poder determinar claramente estos extremos. La vaga definición de los indicadores en muchos proyectos (por ejemplo en el Programa Araucaria o el de justicia) también dificulta esta tarea.

La eficiencia del Programa de Cooperación Hispano-Boliviano

La eficiencia es la medida del logro de los resultados en relación con los recursos que se consumen (recursos financieros, materiales, técnicos, naturales y humanos).

No se ha podido obtener información suficiente sobre los recursos económicos o humanos que permita valorar la eficiencia ni del Programa de Cooperación ni de cada uno de los proyectos evaluados. El propio diseño de los programas y proyectos evaluados dificulta además la valoración de la eficiencia, especialmente desde el punto de vista financiero, puesto que los presupuestos que incluyen están formulados a tanto alzado, lo que al compararlos con los informes de seguimiento demuestra una cierta distancia.

Por ello, no ha sido posible utilizar el análisis coste-beneficio de forma rigurosa. A pesar de ello se ha podido observar de forma aproximada con la información obtenida que algunos proyectos no son rentables. Por ejemplo, en el programa Araucaria, dada la inversión realizada en la actividad de eclojería, la rentabilidad es mínima.

El alto componente ligado que tiene en la actualidad la cooperación al desarrollo en Bolivia, que implica la adquisición de bienes o servicios españoles por parte de las contrapartes bolivianas, permite suponer una cierta ineficiencia económica.

Los informes de seguimiento hacen referencia a la debilidad financiera, provocada, la mayoría de las veces, por los recortes de fondos o por el no desembolso de los mismos. Tanto en las entrevistas como en los documentos analizados, aparece esta cuestión porque compromete la eficiencia del programa, por un lado, y su sostenibilidad futura, por el otro.

De las entrevistas mantenidas se ha desprendido también la existencia de ineficiencias causadas principalmente por la no realización de estudios previos suficientemente sólidos. En el proyecto de desarrollo alternativo, al no realizarse estudios de mercado sólidos, no se pudo observar que los productos se estaban orientando mayoritariamente a países con economías volátiles y fuertes crisis sociales lo que está dificultando su estabilidad.

La pertinencia del Programa de Cooperación Hispano-Boliviano

La pertinencia es la adecuación de los resultados y objetivos de la intervención al contexto en el que se realiza.

Desde este punto de vista se puede observar que la Cooperación Española en Bolivia es pertinente puesto que se vincula con las estrategias de desarrollo del

Gobierno boliviano, en concreto la EBRP. Ahora bien, no se puede pasar por alto que la pertinencia viene facilitada por la generalidad y amplitud de la EBRP puesto que desde la Cooperación Española no se llevan a cabo estudios previos, por ejemplo de mercado en los proyectos de contenido productivo, lo que tiene consecuencias en la formulación de los proyectos, que tienen un contenido excesivamente vago e impreciso.

En relación a la adecuación de los resultados y objetivos de la Cooperación Española definida en el Plan Director existe una coherencia total, tal y como se ha podido observar en las páginas anteriores al analizar el Programa de Cooperación Hispano-Boliviano especialmente desde el punto de vista sectorial.

Otra cuestión que se debe abordar desde la evaluación de la pertinencia es la relativa al análisis de los problemas y las necesidades de la población beneficiaria, de cómo son percibidos por ella y de cómo se incorporan en los proyectos lo que no siempre es tenido en cuenta. Esta situación se ha puesto de relieve en el caso del programa Araucaria, en el que no se ha realizado una consulta con las poblaciones beneficiarias que permita detectar con concreción sus necesidades, llegándose a considerar por su parte que si las piscifactorias no funcionaban o no se vendían las pieles de vicuña volverían a sus actividades previas. También se ha podido observar en el caso de la escuela gastronómica Tatapy al establecer un nivel de conocimientos y de preparación técnica alta que no se corresponde con las necesidades actuales de Bolivia.

En otros casos, la valoración previa de la pertinencia es acertada como en el caso del programa de salud, donde las dificultades sanitarias en Bolivia y las prioridades gubernamentales en este ámbito están acompañadas de líneas de acción concretas. Una cosa parecida sucede en el caso del programa de patrimonio, donde existen pequeños análisis de identificación que justifican bien la elección de Sucre y Potosí como ciudades donde llevar a cabo el programa y donde establecer escuelas-taller.

Un aspecto que denota la baja pertinencia de algunos de los proyectos es que algunas de las acciones desplegadas en el marco del Programa constituyeron traslaciones casi idénticas de las experiencias españolas sin una adecuada revisión del contexto donde se estaban aplicando. Un caso paradigmático es el del programa de justicia, que se basa en aportes periódicos de jueces y magistrados españoles sin un conocimiento previo de la realidad social y judicial boliviana ni adaptando los contenidos impartidos a la situación de Bolivia, lo que ya fue señalado en el informe de evaluación de 2001, sin que exista constancia de haber tomado medida alguna.

Respecto a las capacidades técnicas y financieras con las que se cuenta, que inciden en la pertinencia del Programa, se puede observar que en determinados campos en los que se centra la Cooperación Española, las capacidades técnicas

existentes no son comparativamente mejores que las que tienen otros donantes con mayor tradición de cooperación en Bolivia. En general se puede observar que existe una coherencia entre los proyectos ejecutados y las capacidades españolas aunque no es fácil poder determinar cuál es la imagen de la Cooperación Española en Bolivia, es decir, cuál es el sector o sectores en los que España es especialista en materia de cooperación al desarrollo y que tienen su reflejo en Bolivia.

Además, hay sectores en los que la experiencia de otras cooperaciones (por ejemplo, los Estados Unidos de América en desarrollo alternativo o Alemania en justicia), no sólo en Bolivia sino en general, es más amplia y profunda lo que, debe ser tenido en cuenta desde dos perspectivas. Por un lado, desde el punto de vista del potencial comparado que puede ofrecer la Cooperación Española. Por otro lado, desde el punto de vista de la complementariedad de las acciones de la Cooperación Española con la de otros donantes.

Directamente relacionado con este aspecto surge la necesaria relación con otros donantes como elemento que incide en la pertinencia del Programa de Cooperación Hispano-Boliviano. No existen mecanismos de coordinación formales entre los diferentes donantes que intervienen en sectores concretos en los que se ejecutan proyectos por parte de la Cooperación Española. Estos mecanismos formales tampoco existen en relación a la Cooperación Descentralizada y la que llevan a cabo las ONGD en Bolivia. Ahora bien, sí que se aprecia una mayor sintonía respecto a la cooperación ejecutada por la Administración General del Estado.

Respecto a las capacidades financieras, en determinados casos el alcance que pueden tener los proyectos financiados por la Cooperación Española es muy limitada respecto a sus objetivos debido a los recursos que se pueden destinar a los diferentes proyectos lo que llevaría la necesidad de proponer su replanteamiento.

La viabilidad del Programa de Cooperación Hispano-Boliviano

La viabilidad o sostenibilidad puede ser definida como el grado en el que los efectos positivos derivados de la intervención continúan una vez se ha retirado la ayuda externa.

Un elemento positivo desde el punto de vista de la viabilidad es la participación del Gobierno boliviano en la definición de las prioridades de la Cooperación Española en Bolivia. A nivel más micro no está tan institucionalizada la participación de las contrapartes lo que, como se observará a continuación, pone trabas a la viabilidad. Lo mismo sucede en el caso de los beneficiarios puesto que su participación es muy baja.

De acuerdo con la información recabada, la sostenibilidad financiera no se ve garantizada en el Programa de Cooperación Hispano-Boliviano. Probablemente ello se debe a que no se estudió seriamente la sostenibilidad que iban a tener los proyectos cuando se formularon ni se valoraron las capacidades que debían adquirir los beneficiarios a fin de garantizar el mantenimiento una vez finalizada la cooperación. Tampoco se tuvieron en cuenta las expectativas que los proyectos de cooperación generaban en los beneficiarios, probablemente debido a la falta de comunicación con ellos. Finalmente, no se incorporaron mecanismos para hacer frente a la evolución negativa general del contexto económico.

A estas apreciaciones más objetivas, se debe añadir la propia percepción de los beneficiarios que, como muestran las entrevistas, han manifestado repetidamente la necesidad de que la Cooperación Española permanezca en el terreno. Si no, deberán volver a sus ocupaciones anteriores.

El impacto del Programa de Cooperación Hispano-Boliviano

El impacto consiste en el análisis de todo posible efecto o consecuencia de una intervención a nivel local, regional o nacional. En relación a este aspecto la primera cuestión que se ha de poner de relieve es la dificultad existente para medir el impacto porque no hay un seguimiento de los proyectos, y las entrevistas realizadas no aportan suficiente información al respecto. Además, existe una dificultad para medir el impacto de proyectos que todavía no han terminado.

A pesar de ello, en general, se puede afirmar que el impacto del Programa está excesivamente limitado y localizado. Por un lado por el volumen de los proyectos y por otro por su relación con las estrategias bolivianas de desarrollo como se señala a continuación.

La dispersión de proyectos implica un bajo impacto de los proyectos que necesariamente reciben menos recursos y a los que se pueden destinar menos capacidades. Un ejemplo está en el proyecto de desarrollo alternativo donde los beneficiarios se concentran en 800 familias de la zona de Chapare.

La amplitud de la EBRP y la baja inserción de la Cooperación Española en la cooperación internacional en Bolivia redundan también en el menor impacto.

Puesto que las evaluaciones de impacto suelen realizarse, como mínimo, un par de años después de finalizado un proyecto, en nuestro caso, y dada la continuidad de las acciones de la Cooperación Española en Bolivia, se puede encontrar con proyectos para los que sea difícil realizar una buena evaluación de su impacto al no haber transcurrido suficiente tiempo desde su finalización para valorar los efectos producidos a largo plazo.

En algunos casos, en el diseño del proyecto no se ha valorado el impacto que podía tener. En el caso del programa de justicia se podría decir que el impacto ha sido negativo si se tiene en cuenta que ha ahondado en la crisis institucional entre el Consejo de la Judicatura y la Corte Suprema de Justicia, apoyándose desde AECI únicamente al Consejo de la Judicatura del que depende el Instituto de la Judicatura.

La visibilidad del Programa de Cooperación Hispano-Boliviano

Aunque no sea considerado un criterio de evaluación propiamente dicho, como un apartado más del análisis global del Programa de Cooperación Hispano-Boliviano también se ha analizado la presencia tangible de los actores y las actividades realizadas en el marco del programa.

No hay mucho conocimiento de lo que está haciendo España en Bolivia y hay cierta confusión sobre quién hace qué al englobarse genéricamente bajo la etiqueta de Cooperación Española las acciones realizadas por la OTC, Bolhispania, la Cooperación Descentralizada o las ONGD españolas. Esta confusión se ha podido observar tanto entre los bolivianos como por parte de los españoles, tal vez con la excepción del programa de patrimonio en Potosí donde se ha alcanzado un nivel de visibilidad generalizado bastante elevado.

B. Los factores de desarrollo

Existen toda una serie de elementos de tipo político, social, cultural y económico que inciden en los proyectos de cooperación al desarrollo y que deben ser tenidos en cuenta en el momento de llevar a cabo la evaluación del Programa de Cooperación Hispano-Boliviano.

Políticas de apoyo

La definición de las prioridades del Programa de Cooperación Hispano-Boliviano a través de la Comisión Mixta en la que participan tanto representantes de la Cooperación Española como del Gobierno boliviano facilita su inscripción en las estrategias de desarrollo de Bolivia. Ahora bien, esta tarea viene dificultada por la alta inestabilidad política que caracteriza a Bolivia y las evoluciones, en diverso sentido, que vienen experimentando las estrategias de desarrollo.

De hecho, desde la formulación del programa objeto de evaluación, que coincidiría con las limitaciones señaladas con la VII Comisión Mixta Hispano-Boliviana, hasta el momento en que se elabora el presente informe de evaluación han existido tres documentos básicos de definición de la estrategia boliviana de desarrollo (Plan Operativo de Acción 1997-2000, Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza y Plan Bolivia). Ante esta situación no ha habido una modificación formal del contenido ni de los objetivos del Programa. Tampoco de los proyectos que lo conforman, ni se han tenido especialmente en cuenta los sucesivos cambios en la estrategia boliviana de desarrollo en la definición de los proyectos, especialmente de aquellos con una incidencia estatal.

En algunos casos, no se han valorado en toda su extensión las dificultades de recabar un auténtico apoyo de las autoridades bolivianas, como en el caso de justicia, que supone la adopción de diversas normas por parte del Parlamento y el Gobierno boliviano en relación al poder judicial.

En otros casos, se deben incorporar de forma más activa las políticas de otros donantes que pueden incidir o que inciden directamente en el buen desempeño del programa. Éste sería, por ejemplo, el caso del proyecto de desarrollo alternativo cuyo éxito puede venir determinado por la política norteamericana de lucha contra el narcotráfico.

Finalmente, se debe tener en cuenta el apoyo que los proyectos tengan por parte de las instituciones departamentales y municipales y su inserción en las políticas públicas locales. En este sentido, en general se aprecia una buena sintonía entre la Cooperación Española y las Administraciones Públicas locales bolivianas. Ejemplos de esta sintonía se pueden encontrar en el programa de patrimonio o en el programa araucaria donde el impacto local es muy elevado.

Capacidad institucional

Un aspecto relevante para el buen fin de la cooperación al desarrollo es el conjunto de instituciones existentes, tanto de los beneficiarios como de los donantes. Para asegurar la consecución de los objetivos definidos es imprescindible contar con una capacidad institucional adecuada para utilizar y gestionar los proyectos de cooperación.

Las relaciones entre las instituciones bolivianas y la Cooperación Española se pueden agrupar en dos niveles: el nivel político o de definición de estrategias y proyectos y el nivel técnico o de gestión de los proyectos.

En el primer nivel, el político, que se canaliza principalmente a través de la Embajada con la asistencia de la OTC y el VIPFE y algunos ministerios sectoriales, las relaciones son fluidas y cordiales.

En el segundo nivel, el de gestión, a pesar de que las relaciones suelen ser cordiales, se detectan mayores disfuncionalidades. La gestión diaria de los proyectos manifiesta diferencias de apreciación entre la Cooperación Española y las contrapartes bolivianas que no siempre tienen una canalización positiva. Un ejemplo es el programa Araucaria donde las entrevistas realizadas dejan patente el poco nivel de coordinación entre las partes.

En algunos proyectos no se han valorado o no se han tenido especialmente en cuenta las consecuencias y los efectos del proyecto en el marco institucional existente en la actualidad en Bolivia. Éste es el caso, por ejemplo, del programa de justicia donde su eficacia está muy relacionada con la tensión institucional que existe entre el Consejo de la Judicatura y la Corte Suprema de Justicia.

Otro aspecto a considerar respecto a las relaciones entre la Cooperación Española y las instituciones bolivianas es la del soporte de aquella al desarrollo institucional boliviano. Éste es un aspecto muy importante del desarrollo al que, en general, la Cooperación Española no presta suficiente atención. Así, por ejemplo, una de las debilidades del programa de microcréditos es el poco apoyo que prestan a las instituciones bolivianas.

Por lo que se refiere al marco institucional de la Cooperación Española en Bolivia, el análisis realizado muestra la intervención de una pluralidad de órganos y organismos. Ahora bien, las diferentes aproximaciones que se tienen respecto al papel de la Cooperación Española al desarrollo en Bolivia, así como el diferente papel de cada uno de ellos en sus relaciones con el Gobierno boliviano muestra la existencia de descoordinación y de incoherencias a las que necesariamente se debe hacer frente en una nueva etapa de la Cooperación Española en ese país.

Ante esta situación, es importante poner de relieve el rol que debe jugar la Embajada, especialmente si se tiene en cuenta la importancia del Ministerio de Economía. La creación de la figura del Consejero de Cooperación debe ser una buena oportunidad para deslindar claramente no sólo el papel de la Embajada, como actora en la Cooperación Española en Bolivia, sino también como coordinadora de los diferentes actores de la cooperación.

Una mención especial debe hacerse a Bolhispania como mecanismo de ejecución de la mayor parte de los proyectos financiados por la Cooperación Española en Bolivia.

En general se observa una falta de coordinación entre los diferentes proyectos de la OTC. En este sentido, el coordinador general de la OTC debe impulsar una mayor integración de los proyectos a fin de compatibilizar al máximo los objetivos de los diferentes programas. Aunque se están explorando vías para fortalecer las relaciones entre los proyectos ejecutados desde la OTC o Bolhispania, éstas aún no se han materializado.

El refuerzo de la coordinación entre los actores también debe tener su expresión fuera de las competencias de la Administración General del Estado donde se han podido observar diferentes situaciones de descoordinación.

En el caso de las Comunidades Autónomas, las relaciones son muy pocas y en todo caso de carácter informal. Lo que sí que queda claro es la poca comunicación que existe con otras instituciones, tal y como han puesto de manifiesto las cooperaciones consultadas (tampoco en las entrevistas mantenidas con personal de AECE se ha hecho referencia a estas colaboraciones). Lo mismo sucede en el caso de las ONGD donde, por ejemplo en el programa Araucaria, se han observado importantes diferencias entre el personal responsable del proyecto y el personal de la ONGD coejecutora. Ahora bien, esta distancia no se da en todos los proyectos. En el caso de los microcréditos, en el informe de seguimiento de 2001 se señala que se han mantenido contactos de coordinación con diversas ONGD españolas en Bolivia a fin de complementar los recursos del programa con los recursos que estén ejecutando.

Finalmente, un último ejemplo de la relación entre actores, es el de la relación entre las diferentes cooperaciones internacionales que trabajan en Bolivia. Las entrevistas realizadas muestran que en la actualidad las relaciones son esporádicas, hay poco intercambio de información y prácticamente ninguna coordinación.

Una mención especial debe hacerse a la creación de organismos a fin de facilitar la ejecución de los proyectos o garantizar su viabilidad. La experiencia en este ámbito es muy diversa y el éxito también diverso. En el programa de patrimonio se ha favorecido la creación de una asociación civil de ex-alumnos de la escuela taller quien se encarga de la ejecución de diversas obras relacionadas con el proyecto lo que está siendo positivamente valorado por los beneficiarios y las contrapartes. En cambio, en el caso de la escuela gastronómica Tatapy se ha creado una fundación que, de acuerdo con las entrevistas realizadas, se considera insuficiente e inadecuada.

Aspectos socioculturales

Desde la perspectiva de la implicación y participación de las contrapartes en los programas y proyectos, el nivel de implicación institucional es muy bajo y se ha ido debilitando con el paso del tiempo. Diferentes decisiones que se han tomado en los últimos años han debilitado esta implicación (por ejemplo con el cambio del directorio de Bolhispania) o ya de partida no han considerado suficientemente el papel de las contrapartes (Bolhispania, S.A.).

Desde la perspectiva de la apropiación de los programas y proyectos por los beneficiarios, se destaca una fuerte dependencia de la Cooperación Española, lo que supone que no se intervenga de manera sustancial en la definición y seguimiento de los programas y proyectos.

En todo caso, la Cooperación Española no siempre facilita de la misma forma la implicación de los beneficiarios. Una buena muestra está en el programa de justicia donde la respuesta observada en el informe de seguimiento sobre la implicación del Instituto de la Judicatura y del Instituto de Capacitación del Ministerio Fiscal dista mucho de la observada en las entrevistas realizadas.

Desde el punto de vista de la participación, las experiencias de participación se reducen en general a aspectos limitados de los proyectos (por ejemplo, eligiendo el color con el que se pinta la pared exterior de un centro de salud o decidiendo qué cultivos alternativos sustituyen al cultivo de la coca) y, en otros casos, beneficiarios directos de los proyectos no participan en ellos (por ejemplo, la Iglesia en la rehabilitación de templos). Por tanto, es un esquema poco participativo lo que requiere plantearse la necesidad de adoptar nuevos mecanismos que permitan incorporar de forma decidida la opinión y los intereses tanto de las contrapartes como, especialmente, de los beneficiarios, en la definición y gestión de los proyectos de cooperación.

Desde un punto de vista más amplio, las relaciones entre los trabajadores de la cooperación al desarrollo y los beneficiarios son buenas aunque se detecta en algunos casos una cierta autosatisfacción que viene provocada por el agradecimiento generalizado y no crítico de los beneficiarios respecto a la Cooperación Española y, en primera instancia, por el personal responsable de los proyectos.

Por lo que se refiere a los cambios de mentalidad que se puedan derivar de la ejecución del proyecto, resulta claro que en muchos de ellos no se abordan suficientemente. Así, por ejemplo, en el programa de justicia, se debe tener en cuenta que está muy arraigado en la sociedad boliviana el carácter no independiente de la justicia. Una situación parecida se da en el ámbito del desarrollo alternativo y la sustitución del cultivo de coca por el cultivo de palmito o de pimienta.

Una mención especial debe realizarse al tema indígena que se debe afrontar decididamente en un futuro en el marco de las acciones del Fondo Indígena y de forma coordinada con otras agencias.

Enfoque de género

La equidad entre hombres y mujeres es esencial para el desarrollo. La cooperación al desarrollo ha de fomentar y apoyar cambios de actitudes, estructuras y mecanismos en los ámbitos político, jurídico, social y doméstico con la finalidad de reducir las desigualdades de género. Por ello, las acciones de desarrollo que no integren género pierden eficacia e impacto.

Los aspectos de género no han sido abordados de manera general por el Programa de Cooperación Hispano-Boliviano ni por los proyectos particularmente evaluados. A pesar de ello, sí que se ha detectado una sensibilización hacia este

tema en algunos proyectos. Por ejemplo en el programa de microcréditos o en el de justicia.

Factores tecnológicos

Los aspectos tecnológicos afectan sólo a algunos de los proyectos que ha ejecutado la Cooperación Española en Bolivia. En relación a los mismos, debe apuntarse la sensibilidad observada respecto a la necesaria incorporación de las técnicas tradicionales bolivianas en los proyectos de cooperación al desarrollo.

Un caso ilustrativo está en el programa de salud, en particular en el centro de salud de Curva que incorpora en sus instalaciones facilidades para la atención de los pacientes, no únicamente por parte de los llamados médicos científicos sino también por los kayawallas, curanderos tradicionales de la zona. Otro ejemplo se encuentra en la escuela-taller de Potosí, donde a los alumnos se les enseñan las técnicas tradicionales de construcción y rehabilitación de edificios y de bienes muebles históricos.

Factores ambientales

Dejando al margen los proyectos que se enmarcan en el programa Araucaria y de patrimonio, en los que los factores ambientales constituyen el principal objetivo, únicamente en el caso del proyecto de desarrollo alternativo se ha podido observar una sensibilización respecto a los mismos.

En otros proyectos, como en el caso de justicia, los factores ambientales no son pertinentes.

Finalmente, es importante señalar el efecto negativo sobre el medio ambiente que pueden desencadenar algunos de los proyectos del programa. Así, en el programa Araucaria la creación de piscifactorías con especies no autóctonas puede causar efectos no deseables en el ecosistema. Por contra, hay casos en que la introducción de técnicas provenientes de otros territorios puede tener consecuencias positivas para el medio, por ejemplo, utilizando las técnicas de esquila de vicuñas que utilizan en Perú (también en el marco del programa Araucaria), que son menos lesivas para los animales.

Factores económico financieros

Es interesante poner de relieve la experiencia que se está llevando a cabo en el marco del proyecto de patrimonio con la constitución de la Asociación Civil de alumnos de la Escuela Taller de Potosí, con el fin de facilitar el acceso al mercado

de trabajo de los alumnos de la escuela una vez han finalizado su formación y colaborar en la realización de la rehabilitación de los monumentos en el marco del proyecto de patrimonio. Otro ejemplo considerable es el relativo al cambio de las normas internacionales a fin de facilitar el comercio internacional de piel de vicuña.

C. La capacidad de aprender de la Cooperación Española

Un aspecto sobre el que necesariamente se ha de centrar la atención de los evaluadores es en la permeabilidad de los proyectos de cooperación, en particular, con posterioridad a la realización de una evaluación. Éste es el caso del Programa de Justicia.

En el marco de las periódicas evaluaciones sobre el impacto de las acciones e instrumentos de la Cooperación Española, la OPE y la SECIPI promovieron la evaluación de la reforma del poder judicial de Bolivia. En la evaluación se llevó a cabo una revisión del programa de reforma judicial del Banco Mundial y del programa ejecutado por AECI destacándose diferentes recomendaciones. Como consecuencia de la evaluación se formuló de nuevo el proyecto en septiembre de 2001. A pesar de ello, su lectura muestra la reproducción prácticamente total del documento de formulación de diciembre de 2000. Así pues, la evaluación no ha tenido un impacto considerable en el desarrollo del proyecto a pesar de que, como se ha apuntado en los párrafos anteriores, en la evaluación se detectaron diversas cuestiones sobre las que se proponían mejoras.

De aquí que se pueda considerar que, en el caso del Programa de Justicia, se constata un bajo interés y consideración por el documento de formulación del proyecto y una nula permeabilidad del proyecto a la evaluación.

6. Conclusiones

Se presentan a continuación las conclusiones a las que se ha llegado como resultado de la evaluación del Programa de Cooperación Hispano-Boliviano en el periodo 2000-2002.

La Cooperación al Desarrollo Hispano-Boliviana

- La actual Cooperación al Desarrollo Hispano-Boliviana es fruto de la evolución y del crecimiento que ha experimentado la misma en los últimos años, gracias al esfuerzo de muchas personas desde sus respectivas responsabilidades.
- La Cooperación al Desarrollo Española en Bolivia ha adquirido un volumen considerable y es conocida y positivamente valorada por sus beneficiarios.
- Las estrategias de cooperación en Bolivia y el papel que confían a la cooperación internacional requieren el replanteamiento de los mecanismos que tradicionalmente han utilizado las agencias de cooperación.
- El modelo utilizado por la Cooperación Española en Bolivia ha sufrido un estancamiento que requiere la necesidad de generar nuevos recursos, unir esfuerzos y coordinar mejor a la pluralidad de actores que intervienen.

El Programa de Cooperación al Desarrollo Hispano-Boliviano

- Es necesario crear un programa cohesionado y coherente en lugar del conjunto disperso y poco integrado de proyectos que se están ejecutando en diversas partes del territorio boliviano por parte de una pluralidad de actores.
- Faltan mecanismos formales que garanticen la integración o la relación entre los proyectos y la coordinación entre los diferentes actores.
- La Cooperación Española en Bolivia está claramente orientada a proyectos y no a políticas y programas.
- El Programa de Cooperación Hispano-Boliviano es un programa de la cooperación canalizada por la Administración General del Estado y no de la Cooperación Española por lo que la vinculación al mismo por parte de las Comunidades Autónomas, Entes Locales y ONGD es muy limitada.

Las relaciones de la Cooperación Española en Bolivia con el Gobierno boliviano y con otras Agencias Internacionales de Cooperación

- El Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo asume las competencias de coordinación y relación con la cooperación internacional pero la posición político-institucional del VIPFE hace que difícilmente pueda contrarrestar la fragmentación interna propia de los Gobiernos bolivianos.
- La Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza supone un paso importante pero en la actualidad se está revisando.
- La coordinación entre los donantes es vital. La Cooperación Española no tiene una coordinación ni con las agencias multilaterales ni con las agencias bilaterales.
- Una mayor coordinación de la Cooperación Española con otros donantes le permitiría liderar determinados sectores de la cooperación internacional en Bolivia, por ejemplo para liderar procesos de reforma institucional y construcción de gobernabilidad democrática.
- La Embajada ha orientado la Cooperación Española en Bolivia hacia la autosuficiencia y un cierto aislamiento respecto a otros donantes en el país.
- Las divergencias importantes entre la dirección política y la dirección técnica de la cooperación en Bolivia han facilitado las escasas relaciones entre la Cooperación Española, las autoridades bolivianas y el resto de la cooperación internacional.

La definición del Programa de Cooperación en Bolivia

- La definición del programa de cooperación en Bolivia se lleva a cabo por el Plan Director y Planes Anuales y a través de las reuniones de la Comisión Mixta Hispano-Boliviana y del Comité Mixto.
- El actual sistema de definición del Programa a través de la Comisión Mixta genera dificultades, tanto desde la perspectiva de la oferta al no quedar claramente definidas en los planes las prioridades de la Cooperación Española, como de la de la demanda al ser la capacidad de liderazgo del VIPFE muy limitada.

La dispersión de la cooperación

- La pluralidad de iniciativas y proyectos de la Cooperación Española en Bolivia puede ser positiva aunque si no se adoptan los mecanismos necesarios se puede convertir en una dispersión sin coherencia.
- Desde el punto de vista sectorial, la Cooperación Española en Bolivia se lleva a cabo en ocho sectores, dándose muy pocas acciones de carácter transversal e integrado. Desde el punto de vista geográfico, España coopera en la actualidad en diversas zonas de Bolivia alrededor del Eje.

Instrumentos de la Cooperación Española en Bolivia

- Existe una pluralidad y dispersión de instrumentos utilizados y también poca integración y coordinación entre los mismos.
- No se ha podido constatar qué criterios son los que permiten delimitar qué proyectos se gestionan directamente y cuáles se gestionan indirectamente.
- Aunque se ha avanzado en la complementariedad entre los instrumentos de cooperación, por ejemplo en los microcréditos, los programas y proyectos aún hacen un uso muy compartimentalizado de los diferentes instrumentos.
- Respecto a los créditos FAD, existe un desconocimiento por parte de sus responsables sobre su impacto en el desarrollo así como de su eficacia y su eficiencia. A pesar de ello, se ha constatado la preferencia del Gobierno boliviano hacia los instrumentos crediticios frente a otros instrumentos de cooperación.
- La distribución de la ayuda reembolsable y la no reembolsable está en una proporción que posteriormente no se traduce ni en el marco institucional existente ni en la determinación de los objetivos de la Cooperación Española en Bolivia.

El marco institucional de la Cooperación Española en Bolivia

- La Cooperación Española en Bolivia se encuentra en una encrucijada: su evolución general muy positiva le ha llevado a agotar sus posibilidades de mejora dentro de las capacidades institucionales existentes, no pudiendo seguir creciendo y mejorando a la vez si no se produce un aumento muy importante de aquellas capacidades.
- La Cooperación Española en Bolivia se caracteriza por la intervención de una pluralidad de Administraciones Públicas y entidades (Administración General del Estado, Comunidades Autónomas, Entes Locales, ONGD, universidades).
- Las relaciones existentes entre la pluralidad de Administraciones Públicas que cooperan en Bolivia son cordiales, pero no existen mecanismos formales de información, coordinación o cooperación entre ellos y las relaciones existentes se limitan a contactos puntuales e informales.
- La Comisión Mixta Hispano-Boliviana, órgano de concertación de los dos Gobiernos sobre la Cooperación Española en Bolivia, se centra en la cooperación bilateral no reembolsable y, a pesar de que sus decisiones pueden tener influencia e, incluso, efectos en las actuaciones del Ministerio de Economía, de las Comunidades Autónomas y Entes Locales y las ONGD, no hay posibilidad para que estos actores participen o estén informados de las mismas.

Bolhispania

- Bolhispania, cuyos principales objetivos son ejecutar la Cooperación Española y dar sostenibilidad a los proyectos productivos, es uno de los aspectos más relevantes y distintivos del Programa Hispano-Boliviano de cooperación ya que es un elemento original en el panorama de mecanismos de ejecución de la Cooperación Española.
- La información recabada sobre Bolhispania no ha permitido aclarar si este mecanismo presenta ventajas respecto a los que se utilizan en otros países, por ejemplo, ejecutando los proyectos directamente la OTC, ejecutándolos a través de contrapartes locales, a través del VIPFE o a través de mecanismos como Bolhispania pero incorporando como codecisores a bolivianos como hacen otras cooperaciones en Bolivia. A pesar de ello se han podido observar diversos ámbitos respecto a los que se deben adoptar medidas:
 - Desde el punto de vista de la apropiación de los proyectos por los beneficiarios, la nueva composición de Bolhispania marca una distancia

importante respecto a las prioridades de desarrollo bolivianas y dificulta su aproximación. Por tanto, hay dificultades para garantizar la vinculación de los beneficiarios con los proyectos que se llevan a cabo.

- Desde el punto de vista de la contratación de bienes y servicios, el seguimiento de la normativa boliviana puede implicar que no se tengan en cuenta las garantías que, en materia de contratación en el exterior, prevé el ordenamiento jurídico español. A fin de hacer frente a los posibles problemas de transparencia Bolhispania ha adoptado unas normas internas de contratación.
- Desde el punto de vista presupuestario, el no seguir el texto de la Ley General Presupuestaria, puede dificultar su supervisión y control económico-financiero.
- Desde el punto de vista de la eficacia de la gestión, no se observan diferencias relevantes respecto a la ejecución de los proyectos directamente por la OTC.
- Desde el punto de vista de la eficiencia, Bolhispania puede incrementar los costes, puesto que a los costes propios de los proyectos se deben sumar los que se derivan de la gestión por parte de Bolhispania.
- Desde el punto de vista de la sostenibilidad, es demasiado pronto para realizar una valoración, debido a que los proyectos se encuentran en fases iniciales y que además inciden otros muchos factores más allá de los relativos a la gestión del proyecto.
- Desde el punto de vista de la visibilidad, se ha observado que hay una confusión, especialmente entre las contrapartes y los beneficiarios, entre las diferentes entidades ejecutoras de la Cooperación Española (AECI, la OTC y Bolhispania).

Los programas y proyectos que forman el Programa de Cooperación Hispano-Boliviano

a) La definición de los programas y proyectos

- La utilización del enfoque de marco lógico no está generalizada lo que, en algunos casos, convierte la definición de los proyectos en un mero trámite.
- Muchos programas y proyectos han sido diseñados de una manera muy imprecisa, delimitando de forma genérica los objetivos (sin que sean

mensurables), y las actividades a realizar lo que implica la existencia de amplios ámbitos de discrecionalidad que deben ser determinados por la pericia de los expertos en el terreno.

- La vaga definición de los proyectos remite a momentos de su ejecución la toma de toda una serie de decisiones cuyo contenido revierte directamente en la eficacia, impacto y sostenibilidad del proyecto.
- La alta rotación y movilidad del personal se traduce en diversos casos en que aquéllos que participan en el diseño del proyecto no participan posteriormente ni en su ejecución ni en su seguimiento.

b) La gestión de los programas y proyectos

- Los programas y proyectos de la Cooperación Española en Bolivia se van ejecutando de acuerdo con los plazos previstos en los documentos de diseño.
- El cumplimiento de los plazos previstos a veces viene determinado por la dificultad inherente a la ejecución de los proyectos, pero otras veces se retrasa de forma injustificada o no suficientemente justificada desde un punto de vista objetivo.
- La transparencia de la Cooperación Española es baja y la falta de información dificulta poder analizar la eficacia y la eficiencia de los proyectos a lo largo de su ejecución.

c) El seguimiento y control de los programas y proyectos

- El diseño de los programas y proyectos no contempla medios que permitan llevar a cabo su seguimiento y control.
- En los proyectos no se incorporan indicadores que permitan valorar la consecución de los resultados previstos y que faciliten su supervisión y, en su caso, evaluación.
- La utilidad de los informes de seguimiento es limitada puesto que su contenido es repetitivo y no incorporan un diagnóstico actualizado de la situación de la ejecución del proyecto o de su contexto, lo que lleva a que semestralmente apenas hayan cambios.
- No existen mecanismos institucionalizados que recopilen o distribuyan la información recogida en los informes de seguimiento, ni tampoco se hace difusión de los mismos.
- La evaluación se ve dificultada por la falta de institucionalización.

El personal al servicio de la Cooperación Española en Bolivia

- La implicación del personal al servicio de la Cooperación Española en Bolivia es muy elevada.
- Los expertos contratados por AECI en Bolivia tienen por cometido principal gestionar los proyectos de cooperación.
- La regulación actual del régimen laboral de los cooperantes puede dificultar tanto la continuidad como la experiencia de los mismos, lo que se ha podido observar en el caso del personal técnico de la OTC en La Paz, dado que hay una alta movilidad y cambio.
- También existe una elevada rotación y movilidad del personal experto lo que impide que se adquiera experiencia y que, al fin y al cabo, la organización aprenda.
- En algunos casos la toma de decisiones se deja en manos de personal joven y en formación.
- Es muy elevado el personal español en Bolivia.

El papel de la Cooperación Descentralizada

- La Cooperación Descentralizada está incrementando de manera muy considerable su presencia en Bolivia en los últimos años. A pesar de ello, no se ha integrado, ni se coordina con la realizada por la Administración General del Estado.
- La Cooperación Descentralizada no se integra necesariamente en las prioridades de la Cooperación Española definidas por la Comisión Mixta Hispano-Boliviana.
- La Cooperación Descentralizada no participa, excepto en contadas ocasiones, en los proyectos gestionados por la OTC o Bolhispania.
- La buena relación entre la OTC y las Comunidades Autónomas que cooperan al desarrollo en Bolivia está basada, la mayor parte de las veces, en la informalidad y cordialidad y no en mecanismos formalmente establecidos.
- No está previsto ningún mecanismo formal de intercambio de información o de comunicación de la realización o financiación de proyectos por parte de las Comunidades Autónomas y los Entes Locales en Bolivia.

La cooperación de las ONGD en Bolivia

- Las ONGD vienen realizando una importante tarea en Bolivia.
- Los proyectos de las ONGD no se integran necesariamente en las prioridades de la Cooperación Española en Bolivia.
- Las convocatorias de subvenciones a ONGD de AECI prevén una serie de prioridades que en muchos casos no coinciden con las prioridades sectoriales para AECI. Esta divergencia, sin embargo, se ha ido reduciendo en las últimas convocatorias.
- Los proyectos de las ONGD se integran en las estrategias bolivianas de desarrollo.
- Las ONGD no tienen información en detalle de los proyectos gestionados por la OTC o Bolhispania, pero tampoco ofrecen información de los proyectos que ejecutan a la OTC. Es decir, hay un desconocimiento mutuo.
- No hay mecanismos formales y periódicos de relación y coordinación, a pesar de que una buena parte de su financiación proviene de las Administraciones Públicas.
- Las relaciones entre la OTC y la coordinadora de ONGD españolas en Bolivia son puntuales y de carácter informal.

Las relaciones con otros actores

- En general, existen relaciones cordiales con el Gobierno en los diferentes niveles (Ministerios, viceministerios y técnicos) y también con las municipalidades y departamentos en los que se coopera.
- La coordinación de la Cooperación Española con la ejecutada por otros donantes es muy reducida.
- En la actualidad existen en Bolivia diversos mecanismos que persiguen la coordinación de los donantes entre ellos y de éstos con las autoridades bolivianas.

7. Recomendaciones

La Cooperación al Desarrollo Hispano-Boliviana

El crecimiento y consolidación de la Cooperación al Desarrollo Hispano-Boliviana requiere un replanteamiento de diferentes elementos a fin de contribuir de forma más decidida al desarrollo de Bolivia y superar el estancamiento que se deriva del actual modelo.

La Cooperación Española debería pasar de ser una cooperación por proyectos a una cooperación por programas que se insertasen más claramente en las políticas de desarrollo del Gobierno boliviano y que permitiese abordar los temas de una manera más sistemática e integrada. Además, sería necesaria una mayor coordinación con el resto de donantes en Bolivia lo que también permitiría una mayor complementariedad en los diferentes programas y proyectos que se están llevando a cabo.

Asimismo, sería conveniente incrementar los recursos que se destinan a Bolivia a fin de poder financiar proyectos y programas de mayor envergadura e impacto.

Al fin y al cabo, se trataría ser consciente de las peculiaridades que presenta Bolivia respecto a otros países con los que coopera España poder repensar qué se tendría que hacer y cómo para satisfacer las necesidades y los retos que tiene en particular Bolivia.

Todo este proceso, como se tendrá oportunidad de ampliar posteriormente, se debería apoyar en una mejora de la imagen de la Cooperación Española en Bolivia. Se debería explicar más y mejor lo que se hace.

El Programa de Cooperación Hispano-Boliviano: hacia una estrategia de la Cooperación Española en Bolivia

La adopción de una estrategia para Bolivia ha de implicar la definición de unos objetivos a medio plazo que coincidan con los que se determinen en el marco de la Comisión Mixta Hispano-Boliviana y se inserten tanto en el Plan Director de la Cooperación Internacional como en las estrategias bolivianas de desarrollo. Además, no se debería olvidar el papel de otras cooperaciones en Bolivia. La posibilidad de utilizar programas plurianuales, tal y como está contemplando la AECI, facilitaría utilizar el mecanismo descrito.

En la actualidad aún no se ha elaborado un documento estratégico que desarrolle el programa de la Cooperación Española con Bolivia y se mantiene la lógica de definición de la política de cooperación respecto a este país en los planes anuales lo que dificulta, por un lado, la integralidad y transversalidad del programa y, por otro, la coherencia, coordinación y complementariedad respecto a las políticas de otros actores españoles (Comunidades Autónomas, Entes Locales y ONGD) y agencias de cooperación bilaterales y multilaterales en Bolivia. Además, como se ha podido observar, en sentido estricto los PACI tampoco contienen una política de cooperación respecto a un país, sino que agregan diversas actuaciones que se llevan a cabo. De hecho, el PACI (2002) no justifica las decisiones que recoge en relación a los sectores y actividades en los que se concentra la Cooperación Española para el año 2002, lo que dificulta su coherencia y transversalidad.

En el proceso de definición del Programa de Cooperación Hispano-Boliviano, la adopción de una estrategia para el país donde se determinen claramente los objetivos de la Cooperación Española en Bolivia, se planifique y temporalice su ejecución (facilitando así su posterior control y evaluación), podría suponer un importante avance tal y como se ha podido observar de la experiencia de otras agencias de cooperación. La Unión Europea, por ejemplo, ha avanzado significativamente en los últimos tiempos en esta línea.

La Estrategia Española de Cooperación en Bolivia debería recoger todas las actividades de cooperación canalizadas desde España en Bolivia de manera conjunta y bajo una misma lógica y de forma coherente con otras políticas españolas en el país respetando, a la vez, la autonomía propia de los diferentes actores que intervienen. Además, la estrategia debería valorar el potencial de desarrollo de Bolivia, sus límites actuales, así como el panorama de la cooperación al desarrollo en Bolivia en la actualidad.

La elaboración de una estrategia para Bolivia tendría relevancia puesto que debería servir de referencia para toda la Cooperación Española creando un marco coherente, que facilitase la convergencia, coordinación y complementariedad de

los objetivos de los distintos actores que cooperan en Bolivia (Administración General del Estado, Cooperación Descentralizada, ONGD, entre otros). De esta forma se podría garantizar la coherencia, complementariedad y coordinación de las acciones que lleven a cabo o financien los diferentes actores. Además la elaboración de la estrategia permitiría definir el horizonte de la Cooperación Española en Bolivia para los próximos años fruto del análisis de las capacidades españolas y de los ámbitos en los que la Cooperación Española puede aportar un valor añadido respecto a la cooperación de otros donantes en dicho país y de los objetivos de desarrollo fijados por el Gobierno boliviano. Al ampliar el alcance de la estrategia respecto a la situación actual se debería establecer un mecanismo participativo de elaboración garantizando la intervención de todos los actores implicados (especialmente las Comunidades Autónomas, los Entes Locales y las ONGD) con carácter previo al informe de la Comisión Interterritorial de Cooperación Internacional y el Consejo de Cooperación al Desarrollo apoyado e impulsado desde la OTC en La Paz.

La estrategia para Bolivia debería facilitar, asimismo, la coordinación con las acciones desarrolladas por otros donantes en el país.

La transición de una cooperación por proyectos a una cooperación por programas facilitaría la integración de los diferentes programas en determinadas zonas del territorio.

La utilización de un programa (en lugar de agregar proyectos), otorgaría mayor coherencia a la Cooperación Española en Bolivia, pero además le permitiría dar una mayor integralidad a todas las actuaciones que se lleven a cabo. Esta integralidad no se debería dar únicamente a nivel de los ámbitos en los que se interviene sino que también debería traducirse en la utilización de diversos instrumentos que permitiesen mejorar los impactos de los programas así como su sostenibilidad.

Además, la adopción de una estrategia debería permitir integrar en todos los programas y proyectos elementos transversales. El análisis de la realidad boliviana muestra la necesidad de incorporar la perspectiva de la gobernabilidad, de género, de medio ambiente y de los indígenas en todos los programas de cooperación que lleve a cabo España en Bolivia. Llama la atención que, en un país como Bolivia, la atención de la Cooperación Española a la realidad indígena sea muy colateral.

La elaboración de la estrategia de la Cooperación Española en Bolivia debería tener en cuenta los elementos siguientes:

- La estrategia no sería la estrategia organizativa de AECI sino de la Cooperación Española; su elaboración se realizaría en el país, sería dirigida por la AECI —a través de la OTC—, contaría con el apoyo y asesoramiento

político de la embajada, así como con la consultoría técnica externa que se considere necesaria.

- El proceso de elaboración estaría plenamente abierto a la participación de las Comunidades Autónomas, Gobiernos Locales y ONGs españolas actuantes en Bolivia, al efecto de que al cierre del proceso todas se vieran acogidas en la estrategia y comprometidas con ella.
- Se informaría y consultaría también a aquellas personas y organizaciones bolivianas que se consideren relevantes así como a nuestros socios de la UE y a los multilaterales operantes en el país; este ejercicio se orientaría a detectar las zonas de coordinación o colaboración preferentes con los diversos donantes.
- La estrategia no sería un ejercicio al margen de las acciones actualmente existentes, sino que, en la medida en que éstas resulten coherentes con la misma, se apoyaría expresamente en ellas, las integraría y las fortalecería a la vez.
- La estrategia debería basarse: (1) en un diagnóstico suficiente del desarrollo del país; (2) en un conocimiento preciso de las ventajas comparativas de la Cooperación Española tanto, en el momento actual como una vez fortalecida institucionalmente; (3) en una visión compartida entre todos los actores involucrados sobre lo que debe ser y hacer la Cooperación Española en Bolivia; que deberá corresponderse y concretarse en metas de cooperación a medio plazo y en acciones de desarrollo a corto plazo; dichas metas y acciones deberán ser coherentes con los objetivos estratégicos que para la Cooperación Española se acaben reteniendo; este ejercicio no se puede considerar incluida en el esfuerzo que se realiza en las Comisiones Mixtas, más bien este ejercicio quedaría muy reforzado si se dispone de un plan o se realiza una gestión estratégica.

Crterios para la elaboración de la Estrategia de la Cooperación Española en Bolivia

1. Elementos transversales de la Cooperación Española en Bolivia

Para la identificación y la definición de los programas, necesariamente deberían contemplarse los efectos e impactos de los mismos en la gobernabilidad, el género y la población indígena, y se deberían contemplar acciones que permitan integrar estos aspectos. Todo ello requeriría poder disponer de suficiente información y conocimiento al respecto que, en estos ámbitos tan

sensibles, pasaría por contratar personal boliviano experto en la materia. También sería necesario realizar buenos diagnósticos previos que contemplasen estos aspectos a fin de poderlos integrar posteriormente en la definición de los programas. En particular, cuatro serían los elementos transversales de la Cooperación Española en Bolivia: medio ambiente, indígenas, gobernabilidad y género.

El medio ambiente, de acuerdo con la Estrategia de la Cooperación Española en medio ambiente, adoptada en 2002, tiene un carácter horizontal lo que supone su incidencia en todos los proyectos que se lleven a cabo.¹ Además de su plasmación en proyectos concretos (por ejemplo los que se enmarcan en el Programa Araucaria o en el Programa de patrimonio), el medio ambiente tiene una incidencia en otros proyectos (significativamente en los proyectos de desarrollo alternativo, pero también en los de salud, por citar algunos ejemplos). Esta incidencia horizontal se debería traducir, de acuerdo con la Estrategia, en el un análisis preventivo de los posibles impactos sobre el medio ambiente de los proyectos ejecutados por la Cooperación Española en Bolivia y medidas correctivas que permitan mitigar y compensar los impactos sobre las sociedades receptoras que se consideren inevitables. Este enfoque requeriría fortalecer las capacidades españolas en la OTC a fin de poder incorporar los aspectos señalados en el diseño y ejecución de los proyectos de la Cooperación Española en Bolivia.

En el tema indígena hay una falta de planteamiento que debería ser afrontada decididamente en un futuro en el marco de las acciones del Fondo Indígena y con la coordinación con otras agencias tal y como se puso de relieve en la IV Reunión de Agencias de Cooperación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina que se celebró en Santa Cruz de la Sierra en mayo de 2002. De acuerdo con el documento de Balance y perspectivas de la cooperación con los pueblos indígenas de América Latina,² un proyecto entre indígenas y la cooperación internacional exigiría a ambas partes un esfuerzo de entendimiento ante otra lógica y exige a los donantes en particular, una flexibilidad mayor en sus condiciones de ejecución. Este esfuerzo de entendimiento se debería basar, necesariamente, en el conocimiento por parte de la Cooperación Española de los pueblos indígenas y el apoyo al fortalecimiento institucional de las organizaciones indígenas que les permitiría administrar directamente los fondos y los proyectos de la Cooperación Española. Todos estos aspectos tendrían diversas consecuencias en la cooperación al desarrollo en Bolivia que se podrían sintetizar en dos: conocimiento de la realidad indígena como aspecto previo al diseño de los proyectos y el apoyo específico a los indígenas en el marco de los proyectos que se estén ejecutando.

La Cooperación Española podría jugar un importante papel respecto a los indígenas asumiendo algunas de las líneas estratégicas que se señalan a continuación a título indicativo:

- La universidad indígena basada en las nuevas tecnologías y en los procesos de aprendizaje virtual y presencial.
- El desarrollo de las previsiones constitucionales sobre multiculturalidad y plurilingüismo.
- El apoyo y la asistencia técnica al proceso de educación multilingüe.
- La conexión entre gobiernos locales y regionales y el derecho a la auto-determinación de los pueblos indígenas.

Todas ellas son materias sobre las que se considera que la Cooperación Española podría tener una importante ventaja comparativa y presentar proyectos y programas capaces de movilizar fondos de otros donantes bilaterales, de la Unión Europea y de las agencias multilaterales de cooperación. Se plantea, así pues, que la Cooperación Española adopte un rol de liderazgo en relación con el tema indígena.

Por lo que se refiere a la gobernabilidad, en la actualidad se está elaborando la Estrategia de la Cooperación Española para la Promoción de la Democracia y del Estado de Derecho. Desde la perspectiva horizontal, que es la que interesa señalar en este punto, la Estrategia prevé cuatro aspectos que interesa especialmente recordar a fin de que, por un lado, se tengan especialmente en cuenta a la hora de diseñar proyectos de cooperación al desarrollo en Bolivia y, por otro lado, de que se incorporen medidas específicas para hacerles frente en el marco de los diferentes proyectos que se ejecuten.

En primer lugar, la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres es una dimensión esencial en la cooperación para el fortalecimiento de la democracia y el Estado de Derecho. En segundo lugar, dado que la cooperación no puede ser eficaz para promover el desarrollo en un entorno de debilidad institucional y ausencia de democracia, es necesario vincular en la mayor medida posible la cooperación al desarrollo a la voluntad de reformas y al fortalecimiento de instituciones de los Gobiernos de los países beneficiarios de la ayuda. En tercer lugar, para una acción eficaz es necesaria la máxima coherencia de instrumentos de la Cooperación Española. Finalmente, los proyectos de cooperación en general, incluso aquellos cuyos beneficiarios directos sean las personas y grupos de población más desfavorecidos, deben siempre tener en cuenta la dimensión institucional.

La próxima adopción de estrategias de la Cooperación Española en materia de género debería, lógicamente, ser incorporada en la estrategia que se elabore para Bolivia.

2. El carácter integral de la Cooperación Española

Una buena opción para poder incorporar la integralidad a que nos venimos refiriendo sería apoyar la gestión estratégica del desarrollo urbano. En municipios como Potosí y también zonas como Chiquitania se está intentando articular dicha planificación alrededor del tema del turismo. La experiencia de la Cooperación Española, así como la experiencia de numerosos municipios españoles en planificación estratégica urbana pueden resultar aspectos de interés a incorporar en un futuro a la Cooperación Española. En otros ámbitos como el turismo o la pesca, España tiene capacidades y potencialidades en las que basar su cooperación al desarrollo.

Desde el punto de vista de los instrumentos también se podría facilitar esta aproximación integral mediante el uso de la ayuda reembolsable (los microcréditos como mecanismos de financiación a bajo nivel, incluso, los créditos FAD a pesar de su carácter controvertido pueden orientarse en esta situación) destinada a la consecución de los objetivos fijados en el marco del desarrollo urbano.

3. La especialización y concentración de la Cooperación Española en Bolivia

La propuesta de la especialización desde el punto de vista sectorial se basa, aunque no exclusivamente, en la necesidad de superar la dispersión de iniciativas que caracterizan la Cooperación Española en Bolivia en la actualidad.

La Cooperación Española debería saber en qué se quiere especializar. En principio, debería haber especialización respecto a aquellas materias donde hay ventajas comparativas que deben venir determinadas, no por la embajada o la OTC, sino por las efectivas capacidades españolas en los diversos ámbitos de cooperación, aspecto sobre el que se volverá posteriormente. De esta forma se conseguiría añadir valor a los programas y proyectos que lleva a cabo Bolivia.

La Cooperación Española en Bolivia se debería especializar en aquellas cosas que se saben hacer mejor que otros donantes. La especialización debería facilitar, además, la integración de diversos instrumentos para la consecución de unos mismos objetivos y tendría que permitir una mayor transversalidad de los programas en una misma zona del territorio.

El carácter integral que se propone dar al Programa de Cooperación Hispano-Boliviano implicaría llevar a cabo un esfuerzo de concentración en el territorio.

De acuerdo con la experiencia de la Cooperación Española y de la situación de desarrollo se recomienda concentrar territorialmente la Cooperación Española en dos zonas en las que existe una tradición de Cooperación Española (Chiquitania y Apolobamba) y en Potosí donde los niveles de desarrollo son proporcionalmente bajos.

Ello no quiere decir que no se puedan llevar a cabo acciones en otras zonas pero en todo caso deberían tener un carácter puntual y responder a los principios del Programa de Cooperación.

Los sectores en los que coopera un mayor número de agencias bilaterales y multilaterales son infraestructuras, medio ambiente, salud, educación, servicios sociales y participación.

España puede ocupar un papel catalizador y de liderazgo de la Cooperación de la Unión Europea en Bolivia tal y como apuntaba el CAD en su Informe sobre la Cooperación Española (2002). En esta línea, también el Tratado General preveía que la Cooperación Española se coordinara con la Unión Europea.

Existen sectores en los que las relaciones con otros donantes se advierten necesarias. A modo de primera aproximación, y sin entrar en valorar el contenido de los proyectos que estos países están ejecutando en la actualidad en los sectores que se señalan, a continuación se apuntan algunos sectores en los que la Cooperación Española podría fortalecer sus relaciones con otros donantes que ya están ejecutando proyectos en el mismo sector en Bolivia:

- Con Estados Unidos en el proyecto de desarrollo alternativo, a pesar de las diferencias significativas en los proyectos.
- Con Alemania el fortalecimiento institucional, con especial atención al poder judicial.
- Con Dinamarca en materia de educación intercultural bilingüe y también en el apoyo a los pueblos indígenas.

4. Nuevos sectores donde cooperar

Es necesario que sea el Plan Director el que fije las prioridades de la Cooperación Española y determine cuál es el marco en el que, posteriormente, la Comisión Mixta decidirá el contenido del Programa de Cooperación Hispano-Boliviano. Posteriormente, el Plan Anual de Cooperación Internacional programará las diferentes actividades en función de los recursos que para cada fin se atribuyan anualmente de acuerdo con el marco fijado por los instrumentos citados. Una mejor planificación ha de permitir, además, una mayor concentración de la Cooperación Española en un conjunto limitado de prioridades lo que favorecerá su mayor impacto y relevancia.

En todo caso, se debería tener en cuenta el equilibrio necesario entre autonomía de decisión en Bolivia (tanto de la embajada como de la OTC) y las instrucciones que se dictan desde la AECI y el MAE.

La amplitud con la que están redactados tanto la EBRP como el Plan Director de Cooperación Internacional 2001-2004 permite la definición de programas

y proyectos muy diversos. Por ello, es importante determinar objetivamente los criterios que han de facilitar su concreción en el Programa de Cooperación Hispano-Boliviano. Criterios como las capacidades efectivas de la Cooperación Española en Bolivia, la complementariedad y la coordinación con otros donantes han de facilitar esta tarea.

No se puede olvidar el amplio margen que diseña el Tratado General de Cooperación y Amistad de 1998: la lucha contra la pobreza y el refuerzo de las capacidades de Bolivia para un desarrollo armónico mediante el apoyo a la formación y la educación.

El Tratado General también hace referencia a que la cooperación al desarrollo española en Bolivia se base en el diálogo y la responsabilidad compartida dirigidos, entre otros, a la reducción de la pobreza y al fortalecimiento de las instituciones democráticas y de la sociedad civil.

En conclusión, de acuerdo con los convenios suscritos hasta la actualidad entre España y Bolivia en materia de cooperación al desarrollo, el Programa de Cooperación Hispano-Boliviano debe tener en cuenta los siguientes aspectos:

- Cooperación integral con el objetivo de incrementar la coordinación entre las acciones de todos los actores que cooperan en Bolivia.
- Coordinación entre donantes, especialmente con la Unión Europea.
- Especialización de la cooperación en los siguientes ámbitos: lucha contra la pobreza y refuerzo de las capacidades en Bolivia, desarrollo institucional, microcréditos, desarrollo alternativo, educación y formación, medio ambiente, difusión de la lengua, intercambio entre universidades y restauración y conservación del patrimonio histórico.

En particular, el análisis de las prioridades de desarrollo formuladas por el Gobierno boliviano, de la cooperación internacional en Bolivia y de las capacidades españolas en los diferentes sectores de la cooperación al desarrollo permiten avanzar algunos sectores en los que se debería concentrar en un futuro la Cooperación Española, sin olvidar los compromisos internacionales de España, por ejemplo, la Iniciativa 20/20 que supone destinar el 20% de la cooperación a satisfacer necesidades sociales básicas:

a) Gobernabilidad

La reducción de la pobreza sigue siendo el objetivo clave de la acción colectiva en Bolivia, lo que exige de una mejora en las áreas de gobernanza más débiles en la actualidad en Bolivia: la *accountability* democrática y la eficacia de las políticas públicas. No obstante, existen otros fenómenos de carácter más

estructural que influyen de manera decisiva sobre las capacidades de desarrollo de un país.

La falta de *accountability* en Bolivia está relacionada con la ausencia de una cultura política que promueva una mayor responsabilidad del político respecto al ciudadano, así como de libertades civiles que faciliten una mejor competencia política, con mayor información y capacidad de opinar por parte de la ciudadanía. La dinámica de los gobiernos de coalición y la falta de un control judicial y administrativo suficiente promueven pocos conflictos entre los distintos poderes, que normalmente están controlados por una misma coalición de gobierno. Por otro lado, la falta de cultura política y de medios económicos para la participación y el interés por la política, fomentan que el rendimiento de cuentas a los ciudadanos se centre en elecciones con elevados índices de abstencionismo.

Hace falta pues crecer y dotar de mayores mecanismos de participación a la ciudadanía y a los poderes del Estado para controlar y supervisar mejor la acción de gobierno.

La mejora de la acción del gobierno depende en gran medida de una asignatura pendiente en Bolivia: la reforma administrativa. La falta de interiorización y aplicación de la Ley de Procedimiento Administrativo y los límites de la delegación, que hacen que no se pueda transplantar el relativo éxito del sistema regulatorio al resto de la administración, expresan los retos y las dificultades de una acción básica para incrementar la legitimidad de la acción estatal a través de mejores rendimientos sociales en áreas tan importantes para el bienestar y el crecimiento como la educación y la salud. La modernización del Estado y las políticas de educación y salud son grandes escollos a resolver en un país que enfrenta serios problemas de índole más estructural.

Bolivia se encuentra en esta coyuntura y puede decirse que ha progresado hasta el momento. Sin embargo, el precio de la credibilidad y la confianza, dadas sus condiciones de fragmentación, exige crear mecanismos de responsabilidad de los representantes políticos con la ciudadanía vía una mejor supervisión y fiscalización administrativa y judicial de la acción de gobierno, así como de mecanismos de participación y deliberación ciudadana que incentiven el interés de las personas por la política. Sin embargo, conviene ser concientes que dicho mayor interés sólo será real si viene acompañado de menores costes de participación política, que sin duda pasan por una reducción de la pobreza y la garantía de unos niveles mínimos de educación y salud.

Éste es un sector en el que se reclama presencia y hasta liderazgo español por varios cooperantes, pero en el que la Cooperación Española existente es parcial y fragmentaria (hay fuerte presencia dispersa de la Cooperación Descentralizada en muchos gobiernos locales y en la cooperación a la formación judicial, pero no hay presencia directa en la reforma institucional del gobierno nacional).

Actualmente existe una excelente oportunidad de participar en la elaboración de la Estrategia Nacional de Desarrollo Institucional que lleva a cabo la Vicepresidencia de la República. Éste es un ámbito que permitiría actuar sobre la elaboración de un programa integral y desde el que podrían tomarse decisiones de intervención en algunos ámbitos específicos. Se podría asimismo disponer de información válida para coordinar la Cooperación Descentralizada en los municipios y reorientar y fortalecer debidamente la cooperación judicial.

La Cooperación Española, ante la experiencia adquirida y las capacidades existentes en nuestro país, debería concentrarse en los siguientes ámbitos:

- Apoyo a la formulación e implementación de la Estrategia Nacional de Desarrollo Institucional.
- Apoyo al fortalecimiento institucional del Parlamento.
- Apoyo a la gobernabilidad para el desarrollo local, donde se debería contar con el apoyo de la Cooperación Descentralizada.
- Apoyo a la reforma del sistema electoral, del sistema de financiación de los partidos políticos.
- Formación a cuadros y líderes políticos y sociales.

En todo caso, es necesario observar que la Cooperación Española en materia de gobernabilidad debería considerar la necesidad de fortalecer los principios democráticos en las relaciones entre ciudadanos, empresas y Administraciones públicas. Además, la Cooperación Española debería basarse en un conocimiento profundo de la realidad judicial del país y en la aplicación de reformas adaptadas al contexto evitando la simple transferencia de los conocimientos y técnicas españolas tal y como ha ocurrido en el programa de justicia.

b) Turismo

La Carta del Turismo Sostenible, suscrita en el Marco de la Conferencia Mundial de Turismo Sostenible celebrada en Lanzarote en 1995, afirma que el turismo es una actividad ambivalente, dado que puede aportar grandes ventajas en el ámbito socioeconómico y cultural, mientras que al mismo tiempo contribuye a la degradación medioambiental y a la pérdida de la identidad local, por lo que debe ser abordado desde una perspectiva global.

Bolivia es un país con una gran potencialidad y pluralidad turística. En él se puede disfrutar de turismo cultural, turismo ecológico, turismo deportivo o turismo de aventura.

Con la incorporación de este sector se propone reforzar definitivamente la apuesta incluida en el programa de patrimonio que no se ha desarrollado con

la intensidad necesaria como para poder ofrecer sus frutos desde el punto de vista económico. También permitirá dar respuesta a la demanda formulada por el Viceministro de Desarrollo Sostenible en la entrevista mantenida con el equipo evaluador.

La Cooperación Española en esta materia debería centrarse en tres aspectos:

- Asistencia técnica en la preparación de planes de desarrollo turístico.
- Créditos y préstamos para infraestructuras turísticas, especialmente, pequeños hoteles y restaurantes instalados en edificios restaurados en el marco del programa de patrimonio.
- Créditos y préstamos para iniciar actividades productivas, por ejemplo, en artesanía.

Las capacidades españolas en el sector turístico están ampliamente acreditadas, pero en este punto interesa señalar que estas capacidades son muy amplias y dispersas. La pluralidad de actores españoles con capacidades en esta materia (Estado, Comunidades Autónomas, Entes Locales, empresas y, en menor medida, ONGD) deben cooperar de forma coordinada en la consecución de unos objetivos comunes.

En el marco del proyecto de turismo se debería dar entrada a otras actuaciones propias de otros programas: patrimonio y microcréditos. Además, los proyectos deben ser especialmente sensibles a dos aspectos de carácter transversal: indígenas y género.

Si se pretende alcanzar un modelo turístico cercano a la realidad que se encuentre integrado en la estructura económica local debería estar basado en la participación de la población local tanto en su definición, como en la producción y finalmente en la distribución de los beneficios que pueda aportar.

No se pueden tampoco olvidar los aspectos ambientales que se pueden derivar de la actividad turística a los que necesariamente se debe hacer frente.

c) Desarrollo estratégico local

Bolivia es un país que se urbaniza muy rápidamente. Ya hay casi un 65% de la población en las ciudades. La gobernabilidad urbana es una clave para la lucha contra la pobreza, por el empleo, la iniciativa económica, por la seguridad y por la democracia. Sin embargo, las capacidades de gobernanza urbana son muy limitadas, dado que la inspiración de la descentralización sigue siendo principalmente rural. Creemos que una acción decidida de la Cooperación Española de apoyo a la gobernabilidad urbana sería extraordinariamente bien recibida por la mayoría de Alcaldes.

Los planes de desarrollo estratégico local persiguen el gobierno de las ciudades a través del consenso y de la participación ciudadana superando los sistemas jerárquicos de toma de decisiones e introduciendo propuestas anticipadas y de futuro respecto al desarrollo de determinadas zonas del territorio.

Los planes de desarrollo son además, el resultado de la participación y el pacto entre una pluralidad de actores (Administraciones públicas de diversos niveles, actores económicos y sociales).

Por otro lado, dichos planes inciden directamente en la gobernabilidad y en la democracia regional y local al definir los objetivos estratégicos de una ciudad que le permita conseguir una posición de competitividad y de calidad de vida a medio plazo.

En la actualidad no todos los municipios cuentan con planes de desarrollo estratégico local.

España tiene una rica experiencia en desarrollo estratégico local. Además existen entidades públicas y privadas de asesoramiento en esta materia con una trayectoria reconocida en América Latina.

La Ley de Participación Ciudadana y la Ley de Descentralización Administrativa consiguieron acercar el poder a los ciudadanos a través de la atribución de competencias a los municipios y departamentos. En numerosos casos éstos se han visto desbordados bien por la falta de capacidades y recursos, bien por la inexistencia de una metodología adecuada que permita la participación de todos los actores implicados (públicos, económicos y sociales) necesarios para la definición del futuro de las ciudades.

En esta línea la Cooperación Española en Bolivia podría aportar asistencia técnica en la elaboración de los planes estratégicos locales.

d) Educación multilingüe

La Conferencia Mundial sobre educación para todos de Jomtien (1990) estableció entre otros objetivos la alfabetización en la lengua materna a fin de reforzar la identidad y la herencia cultural. Por ello, reconoció como meta para la eliminación de las discriminaciones y desigualdades en materia de educación la atención a los pueblos indígenas, minorías étnicas y lingüísticas. La Declaración Universal de los Derechos Lingüísticos aprobada en Barcelona en 1996 considera que los derechos colectivos de los grupos lingüísticos también pueden incluir el derecho a la enseñanza de la propia lengua y cultura. El Forum Mundial sobre Educación celebrado en Dakar en 2000 confirmó los objetivos de Jomtien e identificó la no incorporación de las lenguas locales en la alfabetización inicial y la limitada influencia de la comunidad en la vida escolar como algunos de los factores que influían en la exclusión de los niños, jóvenes y adultos de las oportunidades de

aprendizaje. Por todo ello, la educación plurilingüe para los miembros de minorías étnicas es un elemento que favorece la consecución del objetivo de educación para todos.

Bolivia es un país de gran diversidad étnica, cultural y lingüística. A pesar de que el idioma de uso predominante es el español, los más de 30 pueblos existentes en Bolivia conservan su propia lengua. De acuerdo con el antropólogo Xavier Albó, en base al censo de 1992, del 87% de la población que declaró hablar castellano, sólo el 42% es monolingüe castellano concentrándose éstos en los núcleos centrales de las principales ciudades y en amplias regiones del norte, oriente y sudeste del país.

El impulso de la enseñanza multilingüe se enmarca en las prioridades de la reforma educativa aprobada por la Ley de Reforma Educativa de 7 de julio de 1994. La reforma educativa actualmente en curso plantea la interculturalidad como eje vertebrador de la educación a fin de que todos los niños y niñas bolivianos conozcan, respeten y valoren las lenguas y las culturas de los pueblos bolivianos.

Las capacidades españolas en la materia han sido internacionalmente reconocidas. La existencia de lenguas cooficiales en las Comunidades Autónomas españolas que, además, tienen asumidas competencias en materia de educación, las convierte en un socio ideal para la Administración General Española en esta materia.

Posibles productos en los que la Cooperación Española se podría centrar son:

- Las políticas educativas que incluyen la interculturalidad y las lenguas locales.
- Cursos de alfabetización de adultos en la lengua materna.
- Formación para formadores en educación multilingüe.
- Diversificación de los currícula educativos.
- Presencia de lenguas locales con los sistemas de educación básica.
- Recursos didácticos para atender a la población excluida por razones lingüísticas.

Instrumentos de la Cooperación Española en Bolivia

En relación a los instrumentos de la Cooperación Española en Bolivia la primera recomendación a realizar es que se debería hacer un uso menos compartimentalizado, es decir, se debe buscar una lógica de interrelación entre los diferentes instrumentos a fin de utilizarlos para conseguir de forma conjunta los objetivos fijados en cada uno de los sectores y zonas geográficas en las que coopera España en Bolivia.

En segundo lugar, sería necesario fijar unos criterios que permitiesen delimitar cuándo los proyectos y los programas deberían gestionarse directamente (bien a través de la OTC bien a través de Bolhispania) y cuándo indirectamente (bien por medio de ONGD, otros actores españoles en Bolivia, contrapartes locales). Estos criterios deberían tener en cuenta aspectos como la pluralidad de actores, la dispersión de los recursos, las capacidades de los actores, la experiencia en el sector o las posibilidades de movilizar recursos.

En tercer lugar, debería replantearse el papel de la OTC que debería pasar de ser un ente ejecutor de proyectos a ser un supervisor, incentivador y de apoyo a los proyectos financiados por la Cooperación Española. La OTC debería ser una facilitadora y canalizadora de los proyectos de cooperación al desarrollo.

En cuarto lugar, se deberían adoptar medidas que permitan vincular más estrecha y directamente los FAD y otros instrumentos crediticios al desarrollo. En relación a los mismos, sería necesario establecer mecanismos y atribuir recursos humanos suficientes para poder llevar a cabo el seguimiento y control necesario de la tramitación y uso de los FAD que permita asegurar su eficacia y eficiencia. En la actualidad la supervisión únicamente se refiere a los aspectos administrativos de la contratación. Una vez se contrata sólo hay un control administrativo y las inspecciones son muy esporádicas nuevamente por la falta de recursos.

En quinto lugar, se debería facilitar la ejecución de los proyectos por parte de las ONGD españolas en Bolivia o sus contrapartes locales y la participación de las Comunidades Autónomas y los Entes Locales.

Finalmente, debería replantearse el papel de la ayuda ligada en Bolivia por ejemplo en relación a la condonación de la deuda.

La eficacia del Programa de Cooperación Hispano-Boliviano

La mejor definición de los proyectos tendría un impacto en su eficacia. En particular, la concreción de los objetivos y de los beneficiarios se impone como elemento necesario especialmente si se persigue que la definición de los proyectos guíe su ejecución y se pueda llevar a cabo su evaluación con posterioridad. Los objetivos deberían hacerse, además, medibles.

La definición de los objetivos debería vincularse directamente a los objetivos propios de la Cooperación Española establecidos en la LCID y en el Plan Director 2001-2004 y también a las estrategias de desarrollo bolivianas.

En todo caso, en el diseño de los proyectos no se podría olvidar su impacto necesario en la reducción de la pobreza que constituye, de acuerdo con el

art. 7 LCID, el objetivo final de la Cooperación Española al Desarrollo, tal y como recordaba el CAD en su informe sobre la Cooperación Española de 2002.

La separación entre productos y resultados en la definición de los proyectos facilitaría también la medición de su eficacia.

La eficiencia del Programa de Cooperación Hispano-Boliviano

El Programa de Cooperación Hispano-Boliviano así como los diferentes proyectos que forman parte del mismo deberían determinar claramente su marco presupuestario y definir los recursos necesarios de forma precisa.

En todo caso, la información relativa a los recursos del Programa de Cooperación Hispano-Boliviano debería ser accesible y estar disponible para todos aquellos que tengan interés.

La pertinencia del Programa de Cooperación Hispano-Boliviano

Para hacer frente a una renovada etapa de la Cooperación Española que permita que sea más relevante y que, de esta forma, incida más decididamente en los procesos de desarrollo en Bolivia, se plantearía la necesidad de especializar la Cooperación Española tanto desde el punto de vista sectorial, geográfico como instrumental tal y como se expone en los puntos siguientes de tal forma que se logre una mayor inserción en las estrategias bolivianas de reducción de la pobreza y de cara al futuro Plan Bolivia.

La pertinencia se vería incrementada si se realizasen estudios previos para mejorar el diseño de los proyectos y sus resultados e impactos. La incorporación de la opinión de los beneficiarios también permitiría incrementar la pertinencia. Por otro lado, la pluralidad y diversidad de beneficiarios podría dificultar su participación, por lo que debería potenciarse la articulación de entidades que asocien a los beneficiarios y que se constituyan como interlocutores directos de la Cooperación Española.

La viabilidad del Programa de Cooperación Hispano-Boliviano

A fin de garantizar la viabilidad del Programa de Cooperación Hispano-Boliviano se debería insistir en las capacidades de los beneficiarios necesarias para que así se pueda garantizar la sostenibilidad. Para ello, sería necesario realizar estudios más serios

y profundos sobre la sostenibilidad y no considerar que ésta está asegurada por el sólo hecho de haber realizado el proyecto. Además, también se requeriría dar mayor información a los beneficiarios y enmarcar mejor sus expectativas a fin de que fuesen más conscientes del ciclo del programa o del proyecto y de su duración en el tiempo.

En relación a este aspecto un mejor cálculo del tiempo necesario para el desarrollo del proyecto podría facilitar su sostenibilidad en especial si se tiene en cuenta que la mayor parte de los proyectos no se ejecutan en el periodo inicialmente previsto.

La viabilidad también se garantizaría asegurando bien la permanencia del personal, bien la adquisición de la experiencia por la organización a fin de facilitar el seguimiento del Programa independientemente de las variaciones que se produzcan en el personal.

Asimismo, es importante estudiar con qué recursos (financieros, materiales, humanos) cuenta el Gobierno boliviano para seguir apoyando estas iniciativas cuando la Cooperación Española se retire.

El impacto del Programa de Cooperación Hispano-Boliviano

El impacto del Programa de Cooperación Hispano-Boliviano se vería incrementado en la medida en que se concentrasen las acciones que se llevan a cabo en un número limitado de sectores y se les diese una mayor integralidad.

La concentración geográfica no ha de suponer la localización o limitación territorial que ha caracterizado la Cooperación Española en Bolivia sino que puede facilitar su impacto al definir más claramente sus beneficiarios. En todo caso, debería tenerse claro cuál es el impacto que se quiere dar a la Cooperación Española en Bolivia y no dejar que éste venga determinado por el alcance de las acciones que se emprendan.

Finalmente, una mayor inserción de la Cooperación Española en la cooperación internacional en Bolivia así como en los mecanismos de relacionamiento con el Gobierno boliviano implicaría mejorar su impacto en la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza y en el Plan Bolivia.

La visibilidad del Programa de Cooperación Hispano-Boliviano

La visibilidad del Programa de Cooperación Hispano-Boliviano no se garantiza únicamente por la realización de los diferentes proyectos que lo conforman o la utilización de la simbología propia de la Cooperación Española. Deberían llevarse a cabo también campañas de sensibilización en relación a los proyectos que

se están ejecutando que, además, revertirá en la mayor implicación de los beneficiarios.

Igualmente, se debería mejorar la información tanto entre los beneficiarios y contrapartes como en general entre la población boliviana. En tanto la poca visibilidad no es únicamente una situación que afecte a la población boliviana también se deberían emprender acciones de este tipo entre los españoles en Bolivia tanto relacionados con la cooperación como si no lo están.

La utilización de las nuevas tecnologías facilitaría esta tarea ya que permite una mayor difusión de la información y a un menor coste que a través de otros medios. En este sentido, se debe incrementar el contenido de la página web de la OTC en La Paz con más información y referida no únicamente a los proyectos de AECI sino en general de la Cooperación Española en Bolivia.

En relación a la visibilidad es importante aclarar lo que hacen los diferentes actores que actúan en Bolivia (OTC, Bolhispania, COD, ONGD, etc).

El fortalecimiento institucional de la Cooperación Española en Bolivia

Los desafíos que actualmente presiden la reconfiguración institucional de la Cooperación Española en Bolivia a nuestro modo de ver son los siguientes:

1. Tener mayor relevancia e influencia real en la determinación de los programas y estrategias de desarrollo del Gobierno.
2. Ser un protagonista activo de la coordinación de la cooperación internacional en el país asumiendo el liderazgo de algún sector en el que dispongamos de evidente ventaja comparativa.
3. Conseguir una mejor coordinación de la acción de Cooperación Española en el país lo que supone: (a) mejorar la coordinación de la acción de la Administración del Estado; (b) mejorar la coordinación con la acción de las Comunidades Autónomas, y (c) mejorar la coordinación con las ONGs.
4. Conseguir un mayor nivel de “apropiación” y “asociación” de la Cooperación Española en relación a los Gobiernos, las empresas y la sociedad civil bolivianos.
5. Pasar de la lógica de proyectos a la lógica de programas y políticas selectivas de desarrollo cuidando de construir las capacidades técnicas necesarias para ello.
6. Fortalecer las capacidades institucionales de nuestra cooperación con la finalidad de ponerla en condiciones de cumplir eficazmente con los compromisos internacionales asumidos por el Reino de España.

Afrontar estos desafíos requiere un plan de fortalecimiento institucional de la Cooperación Española en Bolivia, que sería elaborado separadamente a la estrategia de la Cooperación Española en Bolivia y entre cuyos posibles elementos se deberían considerar los siguientes:

1. Es necesario clarificar a nivel conceptual y práctico las responsabilidades de la embajada y la OTC en Bolivia.

En relación a la Cooperación Española en Bolivia, a pesar de que la LCID considere la unidad de acción en el exterior, no debería someterse centralmente a los intereses políticos o económicos españoles en Bolivia sino que debería gozar de cierta autonomía que respete, eso sí, las directrices de la política española en Bolivia ya que así lo prevé la propia LCID. La correcta definición de las funciones propias del consejero de cooperación en la embajada de España en Bolivia y su delimitación respecto a las que realiza el embajador, de acuerdo con lo previsto en la LOFAGE, debería permitir favorecer este enfoque y, al fin y al cabo, un mayor impacto de la Cooperación Española en Bolivia y su contribución a los procesos de desarrollo que en dicho país se llevan a cabo.

2. Algunos de los problemas de carácter institucional que se han detectado quedan fuera del alcance de esta evaluación como son las relaciones entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Ministerio de Economía que la LCID no ha podido reconducir o el relativo a la naturaleza jurídica de la AECI y su inserción en el Ministerio de Asuntos Exteriores.

Sin corresponder en este análisis hacer propuestas que se escapen del ámbito de competencia de la AECI no se puede olvidar que los créditos FAD quedan al margen de las decisiones que se toman en la Comisión Mixta. A pesar de que los instrumentos crediticios correspondan a la competencia del Ministerio de Economía y éste tenga su relación directa con las autoridades bolivianas, deberían tenerse en cuenta tanto en el marco de la Comisión Mixta como en las relaciones entabladas desde el Ministerio de Economía.

En particular, se debería hacer un esfuerzo respecto a cómo vincular la Cooperación Española y los créditos FAD y otros instrumentos manejados desde el Ministerio de Economía. No tiene sentido que la OTC y FAD se relacionen con los Ministerios cada uno por su cuenta y con su cartera particular y que, particularmente, los FAD no tengan en cuenta la planificación de la Cooperación Española en Bolivia en el momento de su concesión.

En este aspecto, el papel de la embajada es importante aunque no exclusivo ya que buena parte de los problemas tienen su origen en Madrid. Pero

no se puede olvidar que, de acuerdo con el marco institucional y normativo existente, la embajada es el máximo representante de España en Bolivia y tiene entre sus funciones la de coordinar todos los órganos de la Administración General del Estado en el exterior.

3. Tal y como se proponía anteriormente, la OTC debe redefinir algunas de sus funciones siendo más un órgano de apoyo que de ejecución de proyectos. En este sentido, la propia normativa reguladora de las OTC prevé que corresponde a la OTC la realización de las siguientes funciones:

- a) Dentro del ámbito competencial de la Agencia Española de Cooperación Internacional, la detección de oportunidades para proyectos de coinversión y ofertas de bienes y servicios españoles, generados por los proyectos de cooperación y transmisión de la información a las instituciones españolas correspondientes.

- b) Dentro del ámbito competencial de la Agencia Española de Cooperación Internacional la prestación de apoyo a instituciones españolas en el desarrollo de proyectos de cooperación en el país de que se trate.

4. Una capacidad institucional que es necesario ir construyendo tanto en la(s) OTC(s) como en la sede de AECI es la de gestión del conocimiento y gestión de redes. Ya hoy y aún más en el futuro inmediato el impacto de la cooperación va a depender en gran manera de la capacidad de gestionar conocimiento. Esto es mucho más que la innegable capacidad de inteligencia existente en la diplomacia y la Cooperación Española. Se trata de incrementar el capital intelectual de la cooperación mediante la gestión del conocimiento codificado, el establecimiento de comunidades de prácticas, la creación de redes de expertos, la organización del intercambio de conocimiento y de experiencias... Hoy sabemos que el conocimiento es codificado y tácito y, sobre todo, que es incompleto y se halla fragmentado. Las organizaciones más potentes son y serán las que son capaces de hacer frente a este desafío. Las demás tendrán que ser intelectual y políticamente dependientes. La Cooperación Española ya está en esta dinámica, pero debe avanzar más determinada y sistemáticamente. El plan de fortalecimiento institucional debería cubrir debidamente este aspecto considerando, por ejemplo: (a) fuentes de información internacionalmente acreditadas; (b) bases de datos propias que, en los aspectos estratégicos de la Cooperación Española, alcancen relieve internacional; (c) redes de expertos que lleguen a funcionar como comunidades virtuales de profesionales de la cooperación; (d) espacios de formación continuada, intercambio,

deliberación entre expertos y prácticos de la cooperación; (e) mecanismos de comunicación, difusión, visibilización a través de la red de las acciones de la Cooperación Española.

Si se propone la adopción de la metodología de planificación o gestión estratégica es por la convicción de que la Cooperación Española en Bolivia requiere para actualizar su potencial mucho más que mejoras parciales o incrementales. Se considera que se trata de aumentar decididamente las capacidades institucionales mediante una reconfiguración institucional en la línea de lo que se ha propuesto. Si se acepta esta hipótesis, la planificación estratégica permite ver la integralidad de los problemas, construir los entendimientos y alianzas básicas, definir visión y objetivos compartidos, mejorar la coordinación con los otros actores nacionales y con los demás donantes, y encontrar los puntos de entrada en los que la Cooperación Española puede hacer la diferencia. Facilita también el marco general de referencia que permite proceder a las reformas exigidas por el incremento de las capacidades institucionales. Pero no hay un manual que diga como hacer todo esto. Es necesario experimentar. Se considera que Bolivia, por el interés que representa para la Cooperación Española, por los grandes esfuerzos de desarrollo y democrático que se han realizado, por la importancia de la cooperación internacional para el país y, sobre todo, por la existencia allí de una OTC con una dirección plenamente capaz, por todo ello, podría constituir un terreno muy apto para experimentar un ejercicio como el que se propone.

Bolhispania

En relación a Bolhispania debe incorporarse la representación de los intereses bolivianos en las decisiones que se toman y en la ejecución de los proyectos. Una medida podría ser reforzar el papel del Consejo de Cooperación y su composición a fin de garantizar la máxima representación boliviana en el mismo. Esta participación boliviana debería garantizarse en la ejecución de los proyectos que ejecuta Bolhispania.

A pesar de ser una entidad boliviana, Bolhispania debería garantizar el respeto a los principios propios de la normativa sobre contratación de personal, bienes y servicios y la normativa presupuestaria aplicable a las entidades españolas en el exterior.

El fortalecimiento institucional de la Cooperación Española debe prestar especial atención a la “apropiación” nacional boliviana. Las autoridades bolivianas han manifestado que debe incrementarse la participación boliviana en

Bolhispania. Probablemente lo que les falta es poder incidir en la toma de decisiones estratégicas de la entidad más que en la contabilización de los recursos en los presupuestos públicos como se podría entender en una primera aproximación. De hecho ésta es la situación que se produce en otras cooperaciones en las que también tienen mecanismos de ejecución como Bolhispania pero que a diferencia de esta entidad incorporan como codecisores a bolivianos. En tal sentido, de mantenerse el mecanismo de Bolhispania, deberían asegurarse una mayor presencia y participación de la representación boliviana así como una plena transparencia y ajuste a la legalidad española pertinente, tal como se señala en el cuerpo del informe. Asimismo, es necesario fortalecer la presencia y protagonismo de bolivianos de competencia probada tanto en la formulación como en la gestión de los programas y proyectos. No puede haber apropiación sin un mecanismo de codirección real, que implica una situación de igualdad real entre el/la directora/a español/a (cuando exista) y la codirección boliviana. En casos de disenso, para evitar el bloqueo, puede remitirse el caso a una comisión arbitral mixta que decida por un procedimiento transparente y urgente. La gestión económica de los proyectos debe quedar en todo caso en manos españolas, que la realizarán dando plena información y razón a la contraparte boliviana correspondiente.

Los programas y proyectos que forman el Programa de Cooperación Hispano-Boliviano

Se debería modificar la lógica de la cooperación al desarrollo en relación a la información y la transparencia. Las variaciones que se introduzcan en la identificación, formulación y seguimiento de los programas que se desarrollen en Bolivia deberían facilitar el incremento de la información disponible y ofertable a los actores de la Cooperación Española en aquel país.

El uso intensivo de las nuevas tecnologías debería permitir superar esta situación a través de la creación de bases de datos que recojan la información disponible sobre los programas y los proyectos de cooperación así como la utilización de internet para su difusión.

Directamente relacionado con esto y debido también a lo que se señala en el punto siguiente, hay pocas lecciones aprendidas, poco capital intelectual y poca inserción en el sistema de cooperación del país. A pesar de la realización de reuniones periódicas en el marco de la OTC no hay intercambio del conocimiento acumulado (se trabaja en exceso en el día a día) especialmente relevante si se tiene en cuenta el elevado nivel de rotación del personal responsable de los proyectos que se ejecutan desde la OTC y Bolhispania.

a) La definición de los programas y proyectos

Aun siendo conscientes de que es necesaria la existencia de estos márgenes de discrecionalidad para adaptar los proyectos a las cambiantes circunstancias en los que se han de ejecutar, sería necesario el establecimiento de un marco previo sólido en el que sustentarse todas estas decisiones. La autonomía de los coordinadores y los expertos de los programas y proyectos es necesaria pero debe contextualizarse con instrumentos suficientes.

b) La gestión de los programas y proyectos

En relación a la gestión de los programas y proyectos se deberían repensar determinados procedimientos, especialmente los relativos a la justificación de gastos y a la realización de actividades.

El uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación también podría facilitar el intercambio de información entre los actores. El bajo nivel de acceso de las contrapartes y beneficiarios a las nuevas tecnologías en Bolivia hace que se deban prever otros mecanismos para facilitarles la información.

Finalmente, se debería desvincular la entrada en funcionamiento de los equipamientos y bienes a la entrega o inauguración oficial.

c) El seguimiento y control de los programas y proyectos

En la definición de los programas y proyectos deberían incorporarse mecanismos que permitiesen y facilitasen su seguimiento y control y que éstos no sean una rutina sino que supongan mejorar la propia ejecución del proyecto.

Deberían rediseñarse los informes de seguimiento a fin de que se destacasen claramente las novedades y los problemas detectados y se pudiesen prever las medidas necesarias para hacerles frente.

En el diseño de los informes de seguimiento deberían participar otros expertos distintos del coordinador del programa a fin de poder darle mayor objetividad. En esta línea, el coordinador general de la OTC debería tener un papel más activo y que no se limitase a dar el visto bueno del informe previamente elaborado por el coordinador del programa o del proyecto.

La elaboración de los informes de seguimiento debería contar con la colaboración de una unidad constituida a tal efecto en la OTC. Esta unidad debería contar con una base de datos que se elaborase con información relevante de la realidad

boliviana (política, económica, social, cultural) y de los proyectos y su ejecución que facilitase su seguimiento y supervisión.

De acuerdo con las previsiones de la OPE deberían hacerse más evaluaciones de los programas y proyectos que tengan financiación de la Cooperación Española.

El diseño de los programas de cooperación debería incorporar, de acuerdo con la metodología fijada por el CAD, indicadores de resultados.

La implicación de las contrapartes y los beneficiarios en los programas y proyectos

Es cierto que el Gobierno Nacional tiene una responsabilidad fundamental en el desarrollo del país. Pero en las condiciones de turbulencia política que previsiblemente vivirá Bolivia bien puede suceder que, en ocasiones, los Gobiernos formen tanto parte del problema como de la solución. Cuando las condiciones institucionales nacionales no permiten que las buenas políticas produzcan resultados eficaces de desarrollo, la Cooperación Española debe tener puesto el ojo también —como hace especialmente AID— en actores gubernamentales locales o en sectores empresariales o de acción social que en la situación merezcan mayor confianza como motores de desarrollo. Una clave de la aproximación estratégica consiste en ver, en cada momento, donde están los puntos de entrada o palancas de cambio que implica todo verdadero desarrollo con la finalidad de actuar precisamente sobre ellos. Los cambios exigidos por el desarrollo nunca son sólo el fruto de buenas políticas y de la voluntad necesaria para aplicarlas. Desgraciadamente dependen de muchos más factores que es preciso detectar como condiciones de viabilidad y factibilidad de los programas y proyectos.

Esta situación requiere ampliar la participación de los beneficiarios en la definición y seguimiento de los programas y proyectos lo que debería redundar en la mejora de su impacto, relevancia y, especialmente, sostenibilidad.

Una opción que, *a priori* puede facilitar este proceso sería la de constituir asociaciones de beneficiarios que además actuaran como interlocutores de la Cooperación Española. El caso de la asociación civil de exalumnos de la Escuela-Taller de Potosí puede ser un ejemplo a seguir en otros proyectos. Esta práctica, además, puede impulsar la sostenibilidad.

La coordinación de la Cooperación Española con la del resto de donantes

Los objetivos de la coordinación de la Cooperación Española con los otros donantes pueden ser:

1. Asegurar que el conjunto de acciones responde a nuestra concepción de las líneas de desarrollo a largo plazo del país y no es contraria a los intereses de España.
2. Compartir diagnósticos de situación y escenarios posibles de desarrollo y asegurar la coherencia entre nuestra propia acción y la de los donantes que actúen en los mismos ámbitos.
3. Más allá de lo anterior, participar con los donantes bilaterales y multilaterales en la elaboración de diagnósticos, programas y proyectos, así como en su financiamiento y ejecución mediante las formas que convengan en cada caso.
4. Realizar misiones conjuntas de evaluación, compartir informes de seguimiento cuando proceda y, en definitiva, apoyarnos nuestro sistema de aprendizaje en el aprendizaje compartido con otros donantes y muy especialmente los de los países miembros, la propia UE y AID.

Si se parte de la directriz legal y política que obliga a coordinar la Cooperación Española con la que realizan otras cooperaciones y el Gobierno y las autoridades bolivianas es necesario plantear algunas reformas (tanto a nivel institucional como organizativo) que permitan fortalecer la coordinación de la Cooperación Española en Bolivia tal y como se ha expuesto en apartados anteriores. Con los recursos con que cuenta el Programa de Cooperación Hispano-Boliviano en la actualidad, el impacto y la sostenibilidad se ven limitadas a no ser que se busque la coordinación y la cooperación con otros donantes en Bolivia.

Tanto los responsables como los ejecutores de la Cooperación Española en Bolivia deben poder apreciar los importantes beneficios que se derivan del trabajo coordinado con otros donantes. Como mecanismos de coordinación posibles destacan la elaboración conjunta de diagnósticos, la identificación de proyectos y programas, el intercambio de información sobre la ejecución, la delegación de la ejecución, el cofinanciamiento de proyectos, las evaluaciones conjuntas, etc.

La coordinación debe darse en diferentes niveles lo que se traduce en diversas situaciones en que se puede concretar. La coordinación puede llevar inherente un poder de dirección cuando aquél que coordina tiene competencias para ello (por ejemplo, la coordinación que puede realizar la embajada entre la cooperación canalizada por AECI y la canalizada por el Ministerio de Economía).

Pero no siempre debe ser así, en particular, cuando se plantea la coordinación *inter pares*, es decir, cuando se plantea la coordinación con otros donantes. Ahora bien, ¿cómo se puede ser más eficaz en la coordinación? En este caso, debe destacarse que para ser relevantes en la coordinación es importante ser reconocido como sujeto de coordinación y crear un espacio para la coordinación. Para ello se propone avanzar en las siguientes direcciones:

- Tener una visión propia del país. Se debe ser una organización de conocimiento capaz de transformar en conocimiento explícito el conocimiento tácito que los expertos y cooperantes españoles van adquiriendo en la ejecución de los proyectos.
- Fomentar el liderazgo de la Cooperación Española en determinados sectores. Ello requiere una mayor concentración o la concentración en determinados sectores lo que no excluye que se pueda seguir participando, pero con un papel diverso, en otros sectores. En numerosas entrevistas con otros donantes e incluso con el propio Gobierno boliviano se ha observado que la Cooperación Española podía liderar diferentes sectores de cooperación (de acuerdo con lo que se ha señalado en las recomendaciones).
- Establecer instrumentos a nivel interno que faciliten la coordinación entre todos los cooperantes españoles en Bolivia que canalicen fondos públicos: por ejemplo estableciendo el deber de intercambiar una mayor información de lo que se está haciendo en Bolivia, estableciendo mesas de coordinación periódica, incentivando la realización de proyectos conjuntos.

El personal al servicio de la Cooperación Española en Bolivia

El plan de fortalecimiento institucional que se propone debe incluir como un capítulo fundamental el fortalecimiento de los recursos humanos de la Cooperación Española. El personal necesario para una cooperación por proyectos no tiene el mismo perfil competencial que el que se requiere para una cooperación orientada a la gestión del conocimiento y de redes con uso intensivo de las TICs, que trata de influir en los programas y políticas, que retiene proyectos selectivos, emblemáticos y de alto impacto y que confía la ejecución de la mayoría de los proyectos a ONGs o empresas españolas y/o bolivianas, que se coordina y colabora con los donantes oportunos en cada caso, y que retiene una innegable competencia de formulación, seguimiento, evaluación, control financiero y, en definitiva, aprendizaje permanente por retroalimentación.

Ello requiere una clarificación de la propia definición de experto quien debe acreditar una adecuada formación o titulación académica así como una experiencia profesional probada. Ello no quiere decir que no se deban contemplar otras figuras como son el personal en el marco del programa de jóvenes cooperantes y el personal cooperante en formación. En todo caso a éstos se les deben atribuir funciones y responsabilidades que se correspondan con la formación y experiencia profesional que posean.

Además, la Cooperación Española en Bolivia —y quizás en general— necesita distinguir entre los siguientes niveles de recursos humanos: (a) personal de las OTC; (b) personal de proyectos; (c) expertos en los diversos ámbitos de la cooperación con los que puede contarse en misiones cortas. Todo este personal necesita formación adecuada sobre el país y sobre la cooperación al desarrollo, en general y en las condiciones específicas del país. No se puede seguir suponiendo con un buen experto sobre un tema en España sabe por ello como producir un cambio en Bolivia en su ámbito específico de experticia. La responsabilidad de esta formación recae, a nuestro modo de ver, sobre AECI que puede gestionarla indirectamente contando con las tecnologías de formación virtual y presencial y que debería irlo considerando como condición para participar en las tareas de la cooperación.

El personal de planta de las OTC necesita una cualificación adicional en políticas, formulación de programas y proyectos, gestión de los mismos, evaluación, diseño de mecanismos de aprendizaje, gestión de redes, gestión de conocimiento, negociación, comunicación y otras competencias generales de la gestión pública. No se conoce ningún programa en España que se ajuste plenamente a estas exigencias, por lo que su puesta en práctica podría hacerse de modo general dentro de los planes de formación de AECI para su personal propio contando nuevamente con las posibilidades abiertas por las TICs. La formación que hoy se imparte sólo parcialmente responde a estas exigencias y, por sí misma, no constituye el fundamento de una carrera profesional en el ámbito de la cooperación, tal como aquí se apunta.

Pero el fortalecimiento de los recursos humanos exige más que capacitación. Requiere también que el número de efectivos sea el necesario para desarrollar el plan estratégico propuesto. Hoy los expertos de nivel con que cuenta la OTC de Bolivia es radicalmente insuficiente para asumir la responsabilidad de la gestión estratégica de la Cooperación Española que estamos proponiendo.

Del mismo modo es necesario revisar las condiciones de empleo, incluidas las retributivas del personal de planta y del personal de proyectos. El voluntariado o cuasi/voluntariado será siempre una fuente de la cooperación; pero la cooperación que proponemos debe descansar sobre profesionales cualificados y reconocidos cuyas condiciones de empleo deben ser similares a la de sus pares europeos. El personal propio de las OTCs debe estar básicamente asimilado al que se halla a cargo de otros ámbitos de la acción exterior del Estado. Por lo que se refiere al personal de proyectos debe tenderse a su homologación con el personal de las cooperaciones bilaterales europeas. Sin duda, esto va a suponer un incremento importante del gasto, pero se cree que, en términos de eficacia y eficiencia de nuestra cooperación, quedaría ampliamente compensado. En todo caso, a nadie se le puede escapar el hecho de que para poder tener personal bien

preparado y con experiencia es necesario un régimen retributivo y compensatorio a la altura de las circunstancias y ello pasa, en la situación actual, por un incremento de los recursos a disposición de la AECI para la contratación de personal que no vaya en detrimento de los recursos destinados al cumplimiento de los objetivos de los diferentes proyectos y programas.

Otros aspectos relativos al estatuto del cooperante que requieren una redefinición y sobre los que se recomienda avanzar son:

- Contratación: la fórmula utilizada por Bolhispania para contratar a los expertos en Bolivia a través de una consultora en Madrid es una opción que se considera provisional. Por ello, se debería avanzar en la definición del tipo de contrato. Probablemente, el contrato debería ser de carácter laboral con AECI para prestar servicios en la OTC de Bolivia. El cooperante sería contratado para la realización de un proyecto determinado (contrato por obra o servicio).
- Debe contemplarse un sistema flexible para el cómputo del tiempo de trabajo y para la compensación que permita resolver las situaciones que se deriven de los viajes o misiones a realizar en el marco de los proyectos en que participe el cooperante.
- Contratación de personal al servicio de las Administraciones públicas. Podría recogerse que “la actividad realizada en proyectos de cooperación se compute en los baremos de acceso a la función pública, traslados y promociones del personal funcionario y personal laboral en el ámbito que corresponda”. Respecto al personal al servicio de las Administraciones públicas que puedan realizar proyectos de cooperación es conveniente que con carácter previo reciban una formación específica en cooperación al desarrollo puesto que tal y como está ampliamente aceptado no basta ser un buen experto en España para poder responsabilizarse de la ejecución de proyectos de cooperación al desarrollo.
- Otros aspectos sobre los que se debe incidir y que deben ser objeto de un análisis detallado son los siguientes: régimen de seguridad social; retorno a España del personal cooperante y la fiscalidad.

Con el planteamiento que se sostiene los expertos deberían pasar a ser supervisores de la gestión que de los proyectos hacen ONGD y empresas. Este cambio no es una novedad en el panorama internacional de la cooperación. Cooperaciones como la inglesa han acometido con éxito esta transformación de sus expertos de *project managers* a *advisors*. Por ello las capacidades deberían adaptarse al nuevo rol de los expertos. En esta línea, se debería incrementar considerablemente el capital intelectual de la OTC lo que permitiría convertir a los expertos

coordinadores en tales, asesorando a los ejecutores, y no como ejecutores de proyectos.

A continuación se señalan otros aspectos específicos de personal sobre los que se debería incidir:

- Se debería ampliar el número de expertos bolivianos cuya experiencia y conocimiento es vital para el buen desarrollo de los proyectos.
- Se deberían explorar mecanismos que permitan frenar la alta movilidad de personal que, a pesar de estar en muchos casos motivada por el cambio de ciclos, tiene consecuencias negativas en la ejecución de los proyectos, relacionamiento con contrapartes y beneficiarios y conocimiento y experiencia que una vez se adquiere o enriquece desaparece porque además tampoco hay mecanismos previstos para que todo el conocimiento y la experiencia adquirida se quede en la OTC.
- El personal debería ser consciente de su rol. No dejarse llevar por el agradecimiento generalizado de los beneficiarios.
- Debería establecerse un periodo de formación entre la participación en proyectos de cooperación como joven cooperante y la contratación como experto en un proyecto.

Las recomendaciones que se han realizado responden, desde una perspectiva general, a lo recogido en el informe de evaluación de la Cooperación Española elaborado por el CAD (2002). En particular, en dicho informe se afirma que “la gestión de los recursos humanos de la AECI podría ser más estratégica, basándose en una evaluación de las necesidades a largo plazo, incluido el desarrollo de capacidades.”

El papel de la COD

El reconocimiento de que la Cooperación Española en Bolivia es una cooperación plural requiere que se profundice en el establecimiento de mecanismos ágiles de cooperación y de coordinación entre todos los actores, especialmente aquellos que aportan financiación a los proyectos que se desarrollan en Bolivia.

Las Comunidades Autónomas y los Entes Locales deberían poder utilizar los servicios de la OTC y de Bolhispania.

En el caso de la OTC como mecanismo para detectar oportunidades de proyectos y como apoyo para la ejecución de proyectos directamente por parte de la Cooperación Descentralizada.

En el caso de Bolhispania como mecanismo para ejecutar proyectos de las Comunidades Autónomas y los Entes Locales en Bolivia o también como

mecanismo para que éstas puedan participar en proyectos que la cooperación de la Administración General del Estado esté ejecutando en el país.

En todo caso, esta inserción se debería realizar sin olvidar la autonomía y las competencias que tienen las diferentes Administraciones públicas (Estado, Comunidades Autónomas y Entes Locales).

El establecimiento de mecanismos ágiles de intercambio de información, conocimiento, experiencia y capacidades es una cuestión prioritaria a la que las nuevas tecnologías podrían contribuir de forma decidida.

A tal fin, la OTC debería disponer información detallada de los proyectos que la Cooperación Descentralizada está ejecutando en Bolivia. Asimismo, las Comunidades Autónomas y los Entes Locales deberían poder acceder a información relativa a los proyectos que la cooperación estatal esté realizando en el país siempre que sea necesaria para los proyectos que estén realizando. La creación de una base de datos con toda esta información debería ser un mecanismo eficaz para conseguir los propósitos reseñados y canalizar positivamente la pluralidad de actores públicos que cooperan en Bolivia.

El papel de la OTC respecto a las ONGD

Se deberían mejorar las relaciones de la OTC, y en general de la cooperación oficial española, con las ONGD especialmente en aquellos casos en los que se está ejecutando conjuntamente un proyecto. La coordinación en el terreno que existe en la actualidad es muy limitada. Una mayor coordinación podría verse facilitada por la mejora de las relaciones entre la coordinadora y la OTC creando un órgano de coordinación o estableciendo reuniones periódicas de coordinación. También existiría la posibilidad de adoptar un protocolo de coordinación que previese la creación de un órgano *ad hoc* de coordinación ante situaciones de emergencia que requiriesen la acción concertada de todos los actores españoles.

La OTC con las capacidades que tiene debería facilitar la coordinación entre los actores que cooperan en un mismo sector o territorio, debería facilitar información, debería promover las fuentes de financiación (con especial incidencia en la financiación autonómica y local) y debería facilitar la relación entre la cooperación en Bolivia y los centros directivos (tanto de la propia cooperación oficial como de la Cooperación Descentralizada y las ONGD) en España, así como la complementariedad entre los proyectos que los diferentes actores ejecuten. Por ello, también se debería superar el desacuerdo que existe entre la OTC y la sede central de AECI en Madrid respecto a la valoración de los proyectos y solicitudes que presentan las ONG.

Desde la perspectiva de las ONGD podría haber un mayor apoyo de la OTC a la actividad de las ONGD en Bolivia. En este proceso de apoyo sería importante que la OTC tuviese cumplida información de la actividad de las ONGD en Bolivia así como éstas de la actividad de aquélla y evitar, de esta forma, el desconocimiento mutuo que existe en la actualidad más allá de los contactos informales entre ambas partes.

AECI debería interesarse más por los proyectos que ejecutan las ONGD, al menos aquellos que están financiados por la propia AECI. La propia OTC debería facilitar más información de sus actividades a las ONGD a fin de fortalecer la coordinación y la coherencia de todas sus acciones y superar la unilateralidad que existe en la actualidad.

De esta manera también se podría hacer frente a la descoordinación o no coordinación con las ONGs que trabajan en el terreno. Dicha coordinación sería necesaria con el objetivo de lograr una complementariedad en los proyectos.

La OTC debería adoptar un nuevo papel en la ejecución de la Cooperación Española en Bolivia pasando de ser una unidad ejecutora de proyectos a una unidad facilitadora de la ejecución de los proyectos por parte de diferentes actores.

Finalmente, es importante destacar que el nivel de coordinación y, en general, de relación de la OTC con las ONGD en Bolivia debería graduarse en función del nivel de financiación que éstas reciban de fondos públicos. Es decir, en el caso de que una ONGD en Bolivia ejecutase proyectos únicamente con fondos públicos debería coordinarse e intercambiar información de forma más intensa con la OTC que una ONGD que no recibiese ningún fondo público. En todo caso, la coordinación y el intercambio de información entre la OTC y las ONGD en Bolivia debería verse como una riqueza, manifestación de la pluralidad de aportaciones que desde España se hacen al desarrollo de Bolivia, que no como una carga.

La coordinación entre los actores de la cooperación española en Bolivia

Para mejorar la coordinación entre los diversos actores de la Cooperación Española deberían considerarse:

1. La constitución en red informática —operada desde la OTC— del conjunto de actores de nuestra cooperación poniendo a su disposición bases de datos, mecanismos de intercambio de información, buenas prácticas, comunidades de prácticas por ámbitos de cooperación, bases de expertos, programas de formación, cooperación y asistencia técnica.

2. Fortalecer la tendencia actual de hacer de la OTC la base de apoyo a los programas de cooperación de los otros actores españoles, respetando su autonomía y mediante la firma de los correspondientes convenios de colaboración. La experiencia demuestra que la coordinación sólo es posible cuando de ella se derivan beneficios que no podrían lograrse por la actuación aislada. Para ello son necesarias OTCs mejor equipadas en gestión del conocimiento y en manejo de las TICs, y creemos que la OTC de Bolivia, fortalecida con los recursos humanos y técnicos necesarios, está perfectamente preparada para enfrentar este desafío.

La coordinación que se propone tiene dos manifestaciones principales. Por un lado, avanzar en el intercambio de información entre los diferentes actores respecto a los proyectos y programas que están realizando. Por otro lado, la realización de proyectos conjuntos o complementarios.

La falta de coordinación no quiere decir que no existan en la actualidad proyectos conjuntos entre diferentes actores tal y como se ha tenido la oportunidad de analizar con mayor detenimiento en la evaluación y se ha incluido las conclusiones alcanzadas en el informe. En particular, se ha podido observar que estos proyectos realizados por dos actores de forma coordinada (como coejecutores) enriquece el proyecto puesto que le aporta una pluralidad de perspectivas y una agregación de recursos (no sólo económicos). Ahora bien, también se ha podido observar que la coordinación entre ambos no es muy elevada y que en muchos momentos cada uno se dedica a hacer lo suyo sin la coordinación, y en algunos casos ni el visto bueno, del resto.

Desde un punto de vista general, se recomendaría que la OTC, en el marco de la autonomía que caracteriza a los diferentes actores, adopte un papel de catalizador e impulsor de proyectos conjuntos facilitando información, relaciones con el Gobierno boliviano y las municipalidades bolivianas y una estructura de apoyo para la ejecución de estos proyectos. La adopción de esta coordinación ha de tener su lógica traducción tanto en la estrategia de la Cooperación Española en Bolivia como en los planes que periódicamente se adopten.

El deber de coordinarse por parte de los diferentes actores varía en el marco de su respectiva autonomía. Así, las Comunidades Autónomas y los Entes Locales deben coordinarse con la cooperación estatal de acuerdo con lo que establece el art.23 LCID al afirmar “el principio de colaboración entre Administraciones Públicas en cuanto al acceso y participación de la información y máximo aprovechamiento de los recursos públicos”. Por lo que se refiere a las ONGD, el deber de coordinación debe limitarse a aquellas actuaciones que cuenten con financiación pública. Respecto al resto, en tanto no está previsto normativamente, la información y coordinación con las ONGD será voluntaria.

Por tanto, reconociendo que la pluralidad de actores que caracterizan la Cooperación Española en Bolivia es, precisamente, una riqueza y una diferencia respecto a otras cooperaciones internacionales se debe potenciar de forma coordinada. En esta potenciación, la OTC está llamada a jugar un papel importante ofreciendo sus medios, recursos y capacidades al resto de actores.

Notas

1. Estrategia de la Cooperación Española en medio ambiente. Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica. Ministerio de Asuntos Exteriores (2002).

2. Fondo Indígena-PRAIA. Memoria de la IV Reunión de Agencias de Cooperación Internacional para el Desarrollo de los pueblos indígenas de América Latina. Santa Cruz de la Sierra (2002).

