
LOS PROBLEMAS ESTRUCTURALES DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA PARA LUCHAR CONTRA LA POBREZA: EL CASO DE BOLIVIA

ANTONIO RODRÍGUEZ-CARMONA VELASCO*

RESUMEN

La cooperación oficial española adolece de serios problemas estructurales para orientar sus intervenciones a la lucha contra la pobreza. La raíz de dicha incapacidad se encuentra en la sumisión de la cooperación a la política exterior y comercial, pero también a la enorme complejidad institucional que ordena su actuación. Ambos condicionantes explican su deficiente gestión estratégica, su tradición de apoyar proyectos y programas dispersos, su débil inserción en mecanismos de coordinación, su obsesión por la visibilidad, su cultura organizativa endogámica o su limitada capacidad de autocrítica. Todos estos factores han sido ilustrados en el conjunto de programas bilaterales existentes en Bolivia, en especial el Fondo de Ayuda al Desarrollo. El artículo concluye con una reflexión sobre la necesidad de impulsar una reforma, no sólo técnica, sino también política e institucional de la cooperación española.

ABSTRACT

The Spanish Official Development Assistance suffers from serious structural problems in its goal to fight poverty, the main

* Antonio Rodríguez-Carmona es doctor en Economía Internacional y Desarrollo por la Universidad Complutense de Madrid. Ha desarrollado gran parte de su carrera profesional en Bolivia, trabajando en el campo de las ONG, desarrollo participativo y evaluación de proyectos. Habiendo participado en la elaboración de la estrategia española en Bolivia, trabaja en la actualidad como consultor internacional para DFID Bolivia. E-mail: antoinexus@gntparticipa.org

obstacle being the submission to the foreign and commercial policy, but also its enormous institutional complexity. Both circumstances explain the ODA's deficient strategic management, the tradition to support dispersed projects and programs, the weak coordination mechanisms, the obsession with visibility, and its limited capacity for self-criticism. All these factors have been illustrated in the current bilateral programs in Bolivia, specially with the Aid Development Fund. The article concludes with a reflection on the necessity to impel a reform, not only technical, but also institutional of the Spanish cooperation.

RÉSUMÉ

La coopération officielle espagnole a de sérieux problèmes structurels pour orienter ses interventions à la lutte contre la pauvreté. La racine de cette incapacité se trouve dans la soumission de la coopération à la politique extérieure et commerciale, mais aussi à l'énorme complexité institutionnelle qui ordonne son activité. Les deux conditions expliquent sa gestion stratégique déficiente, sa tradition de soutenir des projets et programmes dispersés, sa faible insertion dans des mécanismes de coordination, son obsession par la visibilité, sa culture organisationnelle endogame ou sa limitée capacité d'autocritique. Tous ces facteurs ont été illustrés dans l'ensemble de programmes bilatéraux existants en Bolivie, spécialement le Fonds d'Aide au Développement. L'article conclut avec une réflexion sur la nécessité de promouvoir une réforme, non seulement technique, mais aussi politique et institutionnelle de la coopération espagnole.

Introducción

Este artículo pretende hacer una contribución al debate surgido en torno al enfoque anti-pobreza de la cooperación española. De todos son conocidos los problemas estructurales que adolece el sistema de cooperación internacional para atender el problema de la pobreza a escala mundial. Al estar sustentada en los principios de bilateralidad y liberalidad de los donantes, la cooperación internacional opera más bien como un sistema de beneficencia decimonónico y no tanto como un sistema de redistribución de la riqueza a escala global. En el caso de la cooperación española, las limitaciones

estructurales se ven acentuadas, además, por su peculiar configuración política e institucional, haciendo muy difícil que sus actuaciones promuevan una disminución de la pobreza.

Cinco años después de que la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 1997, identificara la lucha contra la pobreza como el objetivo rector de la política española de cooperación, los resultados no son alentadores. Un reciente estudio coordinado por Alonso (2003) ha puesto de relieve la escasa orientación de la cooperación española hacia la lucha contra la pobreza, reparando para ello en dos criterios básicos. En primer lugar, su orientación geográfica privilegia los países de renta intermedia, que acapararon el 54% de los recursos de AOD en el periodo 1998-2001. Por otro lado, la orientación sectorial revela una preferencia por la inversión en el ser humano y, en especial, en el ámbito universitario y de concesión de becas, intervenciones que guardan una relación muy indirecta con la reducción de la pobreza.

Este trabajo se centra en analizar las raíces estructurales que explican la incapacidad que padece la cooperación española para atender la pobreza. Dichas limitaciones se han ilustrado en el caso de Bolivia, país que representó el quinto receptor de AOD española en 2001.

La configuración política e institucional de la cooperación española

El compromiso de la cooperación española a favor de la lucha contra la pobreza

A finales del decenio de los 90, la cooperación española impulsó dos documentos de política: la Estrategia para la Cooperación Española (Alonso, 1999) y el Plan Director 2001-2004 (SECIPI, 2000). Ambos documentos establecían los lineamientos básicos de la estrategia de intervención de la cooperación española, contemplando tres *prioridades horizontales* o transversales (lucha contra la pobreza, sostenibilidad ambiental e igualdad de género) y seis *prioridades sectoriales* (necesidades sociales básicas, desarrollo humano, infraestructuras y promoción del tejido económico, defensa del medio ambiente, prevención de conflictos y participación social, desarrollo institucional y buen gobierno).¹

1. El Plan Director, por su parte, concretó el alcance de las *prioridades geográficas*, estableciendo como países prioritarios en América del Sur: Bolivia, Ecuador, Perú y Paraguay. El Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) de 2002 reiteró la presencia de Bolivia entre los países prioritarios de la cooperación española.

El compromiso de lucha contra la pobreza fue ratificado por el Tratado General de Cooperación y Amistad firmado por España y Bolivia en 1998, que sin embargo quedaba diluido entre otras cinco prioridades de intervención: la puesta en marcha de un programa de microcrédito, el impulso de la formación y educación, el apoyo al desarrollo de cultivos alternativos, el estudio y difusión de la lengua española, el intercambio académico entre universidades y centros de investigación, así como la protección, conservación y restauración de patrimonio histórico cultural.

La sumisión de la cooperación a la política exterior y comercial

Sin embargo, el compromiso de la ley se ha visto entorpecido por la rivalidad histórica existente entre los Ministerios de Exteriores y Economía, al objeto de controlar la orientación de la denominada cooperación reembolsable. Tanto en el periodo de gobiernos socialistas como del Partido Popular, la política de promoción de exportaciones ha eclipsado la cooperación. En los últimos tiempos, se advierte una nueva preponderancia. La irrupción de la doctrina Aznar sobre seguridad podría estar suponiendo un nuevo condicionante, promoviendo el impulso de programas de reforma policial y la adopción de estrategias de lucha contra el terrorismo, al estilo del modelo de cooperación estadounidense. A este respecto, cabe señalar el modelo de relativa autonomía del Ministerio de Cooperación Británico (DFID).²

La enorme complejidad institucional de la cooperación española

El tercer rasgo definitorio de la configuración de la cooperación española se debe a su enorme complejidad institucional, fruto de la confluencia de diversos organismos con roles y funciones superpuestos en la planificación y gestión de los programas de cooperación. Se pueden identificar, al menos, tres fuentes de complejidad:

- i) Dispersión de organismos de gestión:* En el caso boliviano se pueden identificar siete diferentes organismos adscritos tanto al Ministerio de Economía y Hacienda (MEH) como al de Asuntos Exteriores (MAE), que detentan competencias directas en la gestión del programa bilateral de la cooperación española en Bolivia (véase gráfico 5). En el caso boliviano, por último, se creó la asociación civil Bolhispania, sujeta al derecho boliviano, como instrumento de ejecución directa de proyectos productivos (desarrollo alternativo), ayuda de emergencia y fondos de cooperación descentralizada, entre otros.

2. Si bien el actual gobierno de Blair ha apoyado también la política de lucha contra el terrorismo liderada por EE.UU., el programa británico de cooperación sigue defendiendo los postulados de lucha contra la pobreza. A principios de 2003, y con motivo de la Guerra de Irak, los servicios del DFID en La Paz fueron reforzados con alarmas y cámaras de seguridad, pero no vieron modificados los ejes estratégicos de su programa de cooperación: crecimiento económico pro-pobre, derechos humanos para los pobres y gobernancia en favor de los pobres. Hay que señalar, a este respecto, que la existencia de un Ministerio de Cooperación en el gabinete británico supone un importante garante de la independencia de la política de cooperación frente a otros intereses

ii) *Auge de la cooperación descentralizada*: La creciente relevancia de la cooperación descentralizada constituye otro rasgo distintivo de la cooperación española. En el caso boliviano, la cooperación descentralizada representó más de un tercio de los fondos de AOD española en el trienio 1999-2001. En dicho periodo, las CC.AA. contribuyeron con un 21,95% del total de AOD, al tiempo que los Entes Locales totalizaron un 14,77% de los recursos.³

iii) *Proliferación de Comités de Coordinación*: La concurrencia de un número tan elevado de actores configura numerosos espacios de coordinación, que precisan una dirección colegiada del programa de cooperación para no incurrir en duplicidades en el uso de los recursos. Los problemas de coordinación de la cooperación española se han resuelto tradicionalmente con la conformación de comités, que ha significado un aumento de los procedimientos burocráticos de gestión (véase cuadro).

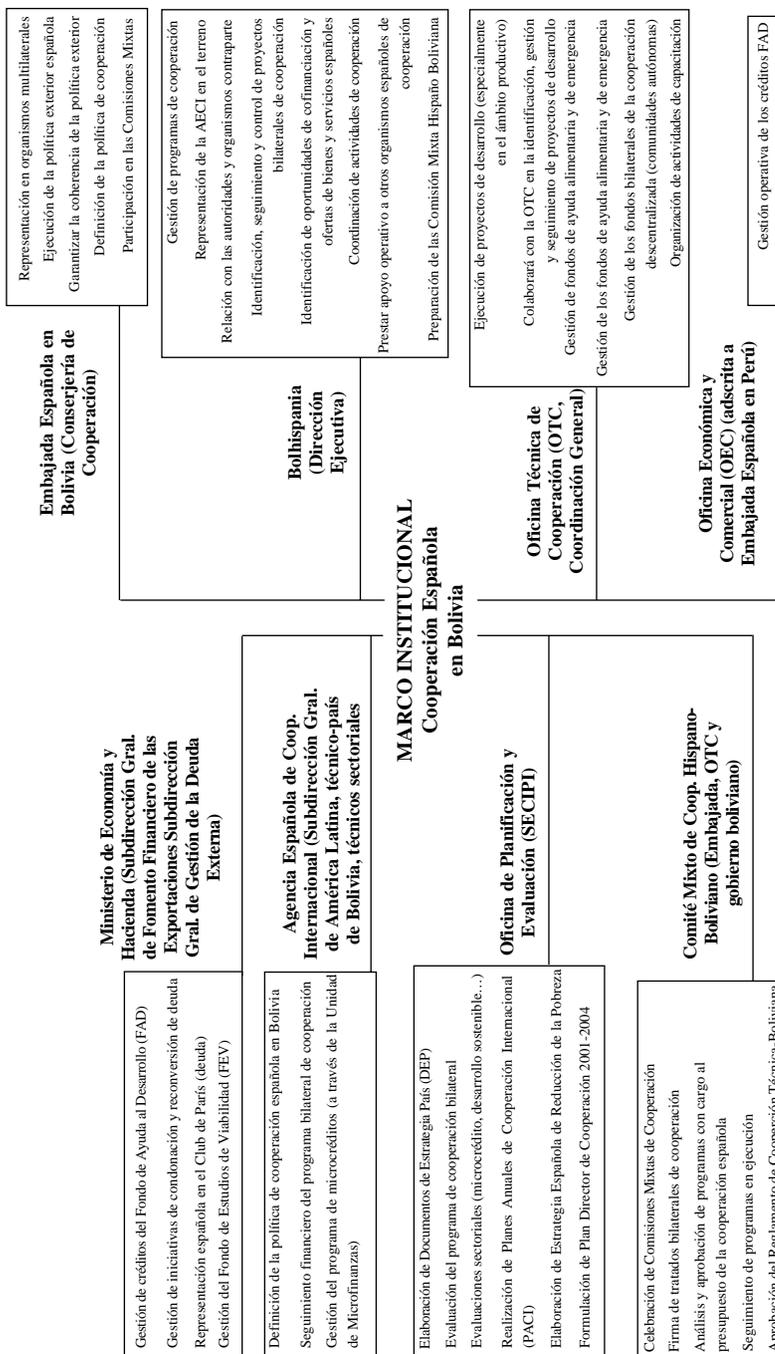
CUADRO 1: Comités de coordinación de la cooperación española en Bolivia

COMITÉ	FUNCIÓN	INTEGRANTES
<i>Comité Mixto y de Cooperación Hispano-Boliviano en Bolivia OTC</i>	Fijar prioridades del programa bilateral de cooperación y acuerdos de financiación	Ministerios de Hac. RR.EE. (Bolivia) Embajada española
<i>Comité Interinstitucional no reembolsable</i>	Coordinar cooperación reembolsable y	Representantes del MAE y MEH
<i>Comisión Interterritorial descentralizada.</i>	Coordinar diferentes actores de cooperación CC.AA	Representantes de las diferentes
<i>Comités técnicos de gestión</i>	Ejemplos: Comité Ejecutivo para la Administración del Programa de Microcréditos Comisión Mixta para la gestión del Fondo Contravalor	

Fuente: elaboración propia

3. Un examen de la composición de la cooperación descentralizada revela la presencia relevante de Valencia, Euskadi, Navarra, Andalucía, Galicia y Madrid (81,62% del total de CC.AA. en 2000). Una gran parte de estos fondos de cooperación son canalizados a través de ONG, pero también las CC.AA. delegan sus recursos a la OTC para ser destinados a cofinanciar programas bilaterales en curso. En el caso de los Entes Locales predomina la canalización vía ONG, si bien existen enfoques de cooperación basados en hermanamientos con otros municipios bolivianos.

GRÁFICO 1: Reparto de funciones entre los diferentes organismos de la cooperación oficial española en Bolivia

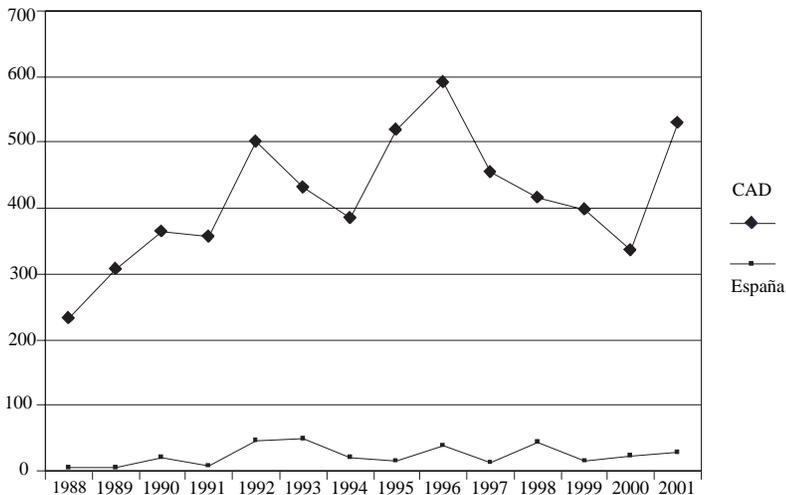


La cooperación española en Bolivia: un balance crítico

Bolivia como laboratorio de la cooperación internacional

Desde mediados de los años ochenta, Bolivia se constituyó en un importante receptor de ayuda internacional. Su rápida y disciplinada adopción de las políticas de ajuste estructural recomendadas por los organismos financieros internacionales le granjeó el apoyo de la comunidad internacional, al objeto de hacer del país un modelo para el resto de los países latinoamericanos. A finales de los 90, Bolivia se convierte de nuevo en referencia para la comunidad de donantes, al ser el primer país latinoamericano que impulsa un marco integral de coordinación de donantes (CDF) en 1999 y una estrategia de reducción de la pobreza (PRSP) en 2001, en el marco de la iniciativa de condonación de la deuda para países pobres altamente endeudados (HIPC). La evolución de la concesión de ayuda por parte del CAD confirma este juicio, experimentando una tendencia creciente en la última década, al pasar de 196 millones de dólares en 1986 a 630 millones en 2001 (véase gráfico 2). En términos corrientes, Bolivia recibió algo más de 6.000 millones de dólares en concepto de ayuda en el periodo 1987-2001, en torno al 1,4% del total de la concedida por el CAD. En 2001 la ayuda per cápita se situó en 85 dólares, una cuota muy superior al promedio de la región (11 dólares), sólo superada por Nicaragua y Honduras.

Gráfico 2: AOD del CAD y de España a Bolivia



La evolución de la cooperación española en Bolivia sigue un perfil algo más variable, con alzas y bajas más acusadas. En todo caso, el peso que el país tiene en la cooperación española es notablemente superior (3,7% en el periodo 1987-2001) al que, en promedio, tiene en el CAD (1,4% del total de los recursos). De hecho, la ayuda española supone en torno al 5% de la total recibida por Bolivia.

Los resultados de quince años de cooperación ofrecen, no obstante, un balance muy incierto. En dicho periodo, Bolivia se ha convertido en un país dependiente de la ayuda, que representa un 10% del PIB y alrededor de un 90% de la inversión pública. Sin embargo, y con motivo de la severa crisis económica del periodo 2001-2003, la pobreza, lejos de reducirse, ha aumentado hasta límites de difícil sostenimiento. Prueba de ello es la actual oleada de conflictos sociales que asolan el país. Si en 2000 los bloqueos del altiplano y la Guerra del Agua en Cochabamba supusieron el primer aldabonazo, el gobierno de Sánchez de Lozada (2002-2003) ha tenido el triste honor de totalizar más de 150 víctimas mortales en conflictos sociales, la cifra de muertos en democracia más alta de toda la región. En este sentido, los conflictos de octubre de 2003 son de especial trascendencia, no sólo por las matanzas de civiles protagonizadas por el ejército (más de ochenta muertos), sino por el reclamo popular a favor de renacionalizar los recursos hidrocarbúricos en manos de las transnacionales.⁴ La pobreza, la convulsión social, las matanzas de civiles son síntomas ineludibles del fracaso de las políticas neoliberales en el país, apoyadas por la cooperación internacional.

Estimación del índice antipobreza

El enfoque anti-pobreza de un programa de cooperación puede evaluarse a partir de su orientación geográfica y sectorial, así como de los grupos beneficiarios atendidos. En el cuadro 3, que figura en el anexo, se ha abordado dicho análisis para la práctica totalidad de las intervenciones que integraron el programa oficial de la cooperación española en Bolivia en el periodo 1998-2002.⁵ A partir de la orientación de los programas (población objetivo) y su contenido (ámbito de actuación) es posible también confeccionar el índice aparente del enfoque anti-pobreza de la cooperación española en Bolivia (véase cuadro 2).⁶

4. Repsol es una de las petroleras más activas en el país andino, habiendo protagonizado numerosos episodios de contaminación ambiental en territorios indígenas. A finales de 2002, la empresa poseía derechos mineros sobre 38 bloques en todo el territorio boliviano (25 en explotación y 13 en exploración), con una superficie total de 15.440 km². En abril de 1996, el primer gobierno de Sánchez de Lozada aprobó la Ley de Hidrocarburos, que transfería la propiedad de los mismos a las empresas concesionarias. Un año después, pocos días antes de finalizar su mandato, promulgó un inadvertido decreto, rebajando la tasa impositiva practicada a las petroleras, desde el 50% al 18%.

5. Debido a su complejidad, no se han incluido en el análisis las acciones con cargo al programa de cofinanciación de ONG. En consecuencia, la muestra seleccionada es altamente representativa de la cooperación oficial bilateral.

6. Hay que notar que el índice numérico carece de significado en sí mismo, centrándose su utilidad en su potencial comparativo (ya sea temporal o con otros programas de cooperación). Una explicación detallada de la metodología utilizada para estimar el Índice Aparente del Enfoque Anti-pobreza de un programa bilateral de cooperación se encuentra en Alonso *et al* (2003), pp. 112-113. En dicho trabajo, además, se puede consultar el proceso de confección del índice, tanto simple como ponderado, para el caso de la cooperación española y británica en Bolivia en el periodo 1998-2002.

El primer rasgo distintivo alude a la orientación de las intervenciones (eje vertical del cuadro). La cooperación española concentra sus acciones en la parte baja de la matriz: apenas cuenta con programas que persigan un impacto focalizado o inclusivo, excepción hecha del Programa Araucaria, Patrimonio y algunos componentes del programa de educación.⁷ Los programas de microcrédito o desarrollo alternativo se incluyen en la categoría de alcance indirecto, debido a que se trata de intervenciones cuyos beneficiarios no son colectivos pobres o vulnerables. Los programas de salud, educación y reforma judicial fueron concebidos para apoyar reformas de políticas en el país, generando por tanto efectos tan sólo indirectos en la reducción de la pobreza. La ubicación de los programas de cooperación financiera en la celda inferior izquierda revela la ausencia de criterios antipobreza en su diseño, que responde más bien a una lógica de ayuda ligada a la exportación de bienes y servicios españoles.

CUADRO 2: Matriz del índice antipobreza de la cooperación española en Bolivia (1998- 2002)

	Oportunidades económicas (2)	Necesidades básicas (2)	Capacidades (2)	Empoderamiento (2)	Seguridad (2)	Otros (1)
Impacto focalizado (4)	Araucaria (8)	Araucaria (8)			Araucaria (8)	
Impacto inclusivo (3)	Patrimonio (6)		Patrimonio (6)			
Impacto indirecto (2)	Microcrédito (4) Desarrollo Alternativo (4)	Salud (4) Educación (4)	Salud (4) Educación (4) Reforma Judicial (4)		Reforma Judicial (4)	
Impacto difuso			Coop. Univ. (2) Tatapy (2)			FAD (1) (1) FEV(1) Conversión Deuda (1)

SUMA (Valoración de programas) =75

MAX (Valoración de programas) =528 (12 x 44)

INDICE SIMPLE =0,1420

7. El Programa Araucaria posee un enfoque integral, que combina actividades orientadas a ampliar las oportunidades económicas, (piscicultura, camélidos, agricultura), necesidades básicas (electrificación rural), así como seguridad y disminución de la vulnerabilidad (manejo sostenible de recursos naturales). Patrimonio posee un alcance inclusivo, en la medida en que está orientado a jóvenes de escasos recursos y centra su actividad en las regiones más deprimidas del país.

En lo relativo al contenido de las intervenciones (eje horizontal de la matriz), la cooperación española se orientó hacia oportunidades económicas y capacitación, con limitada atención a los aspectos de empoderamiento. El impulso de programas de fortalecimiento de la sociedad civil y defensa de los derechos de los grupos excluidos supone la asunción de una dimensión política en el trabajo de cooperación. La cooperación española ha mirado siempre con recelo este tipo de intervenciones, prefiriendo adoptar un papel más técnico, minimizando los riesgos políticos.

El Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD): Un ejemplo de programa alejado de la pobreza

El análisis de la concesión de créditos FAD en Bolivia revela una tendencia ascendente durante los años 90, representando el principal instrumento del programa oficial de cooperación: los proyectos comprometidos en cartera alcanzaron un importe de 45,21 millones de US\$ en el periodo 1998-2003 (GTF, 2002:6). La puesta en marcha de dicho programa se ha visto sometida a numerosos problemas de gestión y procedimiento. El acta de la cuarta reunión del Grupo de Trabajo de Financiación Hispano-Boliviano, celebrada en diciembre de 2002, reveló que gran parte de estos problemas fueron subsanados (GTF, 2002).⁸

Sin embargo, un análisis más en profundidad arroja importantes sombras sobre la orientación estratégica del FAD en Bolivia. El borrador del DEP realizado por la OTC de Bolivia (2000:24-25) señalaba importantes problemas en la asignación de los créditos:

- *Financiación de proyectos dispersos*: El procedimiento de asignación basado en las demandas de las diferentes contrapartes bolivianas (a nivel central, departamental o municipal), ha contribuido a la financiación de proyectos dispersos.
- *Inversión en sectores y regiones no prioritarias*: Los créditos concedidos han financiado, en muchos casos, sectores no prioritarios de desarrollo (luminarias y equipamiento de aeropuertos), así como han beneficiado a los departamentos más ricos del país (Santa Cruz, Cochabamba y Tarija). Un análisis de la distribución de las propuestas de créditos por departamentos muestra como el 40% de las peticiones se dirigieron a departamentos con una incidencia en pobreza inferior al promedio nacional (OTC, 2000:25).

8. Los problemas aludidos se refieren al retraso en la ejecución de los proyectos, falta de capacidad de endeudamiento de la entidad ejecutora boliviana, ausencia de contraparte local para preinstalaciones o adecuación de locales, procedimiento de licitación restringidos a empresas españolas, falta de transparencia, así como a la determinación de un importe mínimo y la agrupación de microcréditos. Véase GTF (2002), pp. 3-5.

- *Descoordinación con el resto de la cooperación española*: El borrador del DEP elaborado por la OTC advertía de la descoordinación del FAD con el resto de instrumentos de la cooperación española y, en especial, la cooperación técnica.

Por otro lado, la delegación boliviana, en el marco de la cuarta reunión del GTF solicitó la adecuación de los créditos FAD al proceso de descentralización vigente en el país, que ha delegado en los municipios la gestión de gran parte de las intervenciones contempladas en la EBRP (GTF, 2002:8). Se revela así la necesidad de reorientar los créditos FAD hacia las prioridades del desarrollo local, que aconsejan la reducción de la cuantía de los créditos para evitar problemas de sobrefinanciamiento y corrupción de los entes locales. En un sentido parecido se expresaba el borrador de DEP elaborado por la OTC (2000:25-26), al concluir la necesidad de adoptar un enfoque programático con sectores claramente definidos e impulsar los denominados “FAD sociales”, contemplados en la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Art. 28.2). Se pone así de manifiesto la escasa orientación a la pobreza de este instrumento de la cooperación española en Bolivia, más preocupado por promover las exportaciones españolas al país andino.

Los problemas estructurales de la cooperación española: El caso de Bolivia

Modelo desarticulado de gestión estratégica

La configuración institucional y política de la cooperación española, descrita en el primer epígrafe, se traduce en un modelo desarticulado de gestión estratégica, que concibe los esfuerzos de evaluación, planificación y negociación programática en el marco de la Comisión Mixta, como esfuerzos desconectados entre sí. En este sentido, la atribución de la función de planificación y evaluación a la OPE, oficina dependiente de la SECIPI (cuerpo diplomático) ha motivado la desarticulación de estos procesos del proceso de negociación de programas, dependiente de la OTC (cuerpo técnico).

En el capítulo de evaluación, hay que consignar avances significativos de la OPE, merced al impulso de numerosas evaluaciones programáticas de la cooperación española en Bolivia en el curso de los últimos años, como son la de patrimonio (1998), reforma judicial (2001) o Araucaria (2002), incluyendo una evaluación integral del programa de cooperación bilateral (2003). La existencia de un cuerpo de evaluaciones supone un salto cualitativo en la gestión de la cooperación española, al afrontar una de sus más arraigadas debilidades: la

ausencia de reflexión sobre los resultados de los programas. La experiencia de estas iniciativas ha evidenciado, sin embargo, importantes limitaciones:

- Las evaluaciones se restringen a analizar aspectos de gestión, pero no extraen lecciones relativas a la lucha contra la pobreza.
- Pese a la existencia de prácticas de publicación de los informes finales, las conclusiones no retroalimentan los niveles de toma de decisiones
- En algunas ocasiones, las consultoras contratadas no han cubierto niveles satisfactorios de calidad, siendo necesario por tanto reflexionar sobre la eficacia de los mecanismos de licitación.

En segundo lugar, la elaboración de Documentos de Estrategia País (DEP) ha sido, durante los últimos años, objeto de diversas tentativas infructuosas en el seno de la cooperación española. En el caso de Bolivia, la OTC (2000) elaboró un borrador preliminar, que nunca llegó a prosperar en Madrid. Durante 2003 la declaración de principios en favor de la lucha contra la pobreza se ha visto finalmente concretada en un DEP. Con ser un avance cualitativo importante, cabe señalar que su proceso de gestación se ha visto sometido a numerosas limitaciones:

- La estrategia se planteó a partir de una consultoría desconectada de los resultados que proporcionó la evaluación del programa bilateral.
- El capítulo propositivo fue redactado después de que la Comisión Mixta, celebrada en junio de 2003, estableciera los acuerdos de financiación de programas, recortando así, de facto, su potencial como documento inspirador de estrategia.
- La participación de las ONG españolas en Bolivia fue contemplada tan sólo al final del proceso, sobre la base de un documento ya redactado e incorporando correcciones puntuales al mismo.

Por otro lado, la cooperación española no hace uso de un sistema de marcadore de políticas, que permita garantizar la orientación a la pobreza en la fase de diseño de los programas.⁹

Por último, y dados estos antecedentes, no es de extrañar que los compromisos programáticos alcanzados entre los gobiernos español y boliviano, en el marco de las Comisiones Mixtas, presenten un balance agrídulce. Así ocurrió, por ejemplo, con motivo del último programa de cooperación hispano-boliviano (2003-2007), firmado en junio de 2003, que adopta un enfoque meramente

9. En este sentido, la experiencia del *Policy Information Marker System* (PIMS), impulsada por la cooperación británica, resulta de interés. Véase DFID (2003)

continuista de los programas financiados en el periodo anterior. Persiste una enorme dispersión sectorial, como lo ponen de relieve, por ejemplo, las intervenciones contenidas en el sector denominado “desarrollo económico local”, que incluyen: ordenamiento territorial, fortalecimiento municipal, turismo, patrimonio, microcrédito, desarrollo alternativo y gestión sostenible de recursos naturales. Se trata más bien de la agrupación -y no tanto concentración- de antiguos programas conforme al ordenamiento sectorial propuesto por el Plan Director. También persiste un marcado acento en cooperación universitaria, con multitud de líneas de becas, cuya relación con la pobreza es dudosa. Por último, el programa de reforma policial aparece como un efecto directo de la doctrina Aznar en materia de seguridad¹⁰

Con todo, es necesario subrayar algunos rasgos positivos del nuevo programa bilateral, que comportan cambios hacia una mayor orientación a la pobreza:

- La acertada concentración geográfica en los departamentos más pobres del país (Potosí, Chuquisaca y La Paz)
- La adopción de estrategias sectoriales de intervención (con una experiencia piloto en educación), que operan como instrumentos de articulación de la cooperación hacia dentro (ONG y cooperación descentralizada) y hacia fuera (otras agencias donantes en el país)
- La nueva política de búsqueda activa de complementariedad con las ONG españolas, lo que permitiría incorporar en la cooperación oficial la experiencia de estas organizaciones en materia de lucha pobreza.

Con todo, la carencia de una planificación estratégica adecuada, así como la existencia de evaluaciones incompletas de impacto explican, en gran parte, la ausencia de un enfoque coherente e integrado de la cooperación española en Bolivia, motivando, en definitiva, su alejamiento de los objetivos de lucha contra la pobreza.

Cultura organizativa endogámica

Se ha aducido con frecuencia la juventud de la cooperación española como argumento para excusar sus limitaciones organizativas. Su corta trayectoria en relación a la cooperación realizada por otros donantes bilaterales, ha originado históricamente una tendencia de ensimismamiento, concentrando los esfuerzos en la puesta en marcha de mecanismos internos de gestión de la ayuda. Veinte años de actividad parecen, no obstante, suficientes para

10. La visita del presidente boliviano Sánchez de Lozada a Madrid, al final de la Guerra de Irak en abril de 2003, arrancó del gobierno de Aznar el compromiso de financiar un programa plurianual de reforma policial por un monto de 25 millones de dólares.

emprender una apreciación de su cultura organizativa. A este respecto, parecen dominar las siguientes tendencias:

- *Contratación de personal expatriado*: A diferencia de otras agencias donantes, la OTC de La Paz sigue confiando la gestión de los programas en técnicos expatriados, sometidos a un elevado grado de rotación. La contratación de personal local queda restringida a las funciones de logística y servicios administrativos.
- *Cultura de secretismo*: La cooperación española no practica una política de información pública. Así ha ocurrido, por ejemplo, con el programa de microcrédito de Bolivia, cuyos datos no fueron hechos públicos cuando fueron solicitados en el marco de un estudio realizado por el ICEI en 2002.
- *Ausencia de una cultura de trabajo con consultores*: La cooperación española no tiene costumbre de contratar consultorías para suplir las capacidades inexistentes en sus cuerpos técnicos. Los insuficientes recursos económicos han motivado, además, que muchas estrategias y documentos de política hayan sido realizados mediante la contratación de becarios, cuyo trabajo resulta de muy fácil control político.¹¹
- *Insuficiente capacidad de autocrítica*: Por último, la cooperación oficial española mantiene una actitud de recelo y desconfianza hacia las opiniones de los profesionales independientes del mundo de la cooperación. El problema estriba en que muchos de estos expertos mantienen una posición manifiestamente crítica con la actual política de la cooperación española, lo que ha generado comprensibles suspicacias por parte de los responsables públicos. Los actores implicados deberían, sin embargo, superar estos recelos y ser capaces de construir una visión compartida en torno a una evaluación orientada al aprendizaje.

Modelo de gestión centralizada de programas

La supremacía de la política exterior sobre la política de cooperación parece haber impuesto un modelo de gestión centralizada de programas. Merced a esta óptica, la política de cooperación comporta, en muchas ocasiones, la proyección de programas concebidos desde la AECI en Madrid, tales como el FAD, microcrédito, patrimonio cultural o cooperación universitaria. La labor de las OTC se limita, entonces, a la mera adaptación de dichos programas a la realidad del país receptor, sin tener demasiado margen para plantear un programa adecuado a las necesidades reales del país.

11. En muchas ocasiones, los responsables públicos de la cooperación española han ejercido un fuerte control político de las consultorías contratadas, sin conceder un suficiente margen de confianza para que los expertos planteen su aportación de forma libre e independiente.

El modelo de gestión centralizada, por otro lado, ha dificultado la articulación de los programas sobre el terreno, lo que explicaría también que la cooperación bilateral española carezca de un enfoque integral. En el caso de Bolivia, es manifiesta la desconexión existente entre los programas (por ejemplo, microcrédito con patrimonio), vínculos que redundarían en una mejora de la eficacia de la ayuda. Gran parte de los programas sectoriales (por ejemplo, salud y educación) han carecido en el pasado de una estrategia de actuación, constituyendo más bien una colección de intervenciones dispersas.

Débil inserción de la cooperación española en el sistema de cooperación internacional en Bolivia

El contexto boliviano, caracterizado por la constitución de un marco de coordinación entre donantes (CDF), ha generado las condiciones propicias para que la cooperación española pudiera revertir su tradición endogámica y ganar cuotas crecientes de coordinación. De este modo, los representantes de la cooperación española en Bolivia han participado regularmente en los espacios multilaterales de concertación, tanto en los encuentros anuales del Grupo Consultivo en París como en diversas reuniones multilaterales. En los últimos años, se han impulsado, además, iniciativas específicas de coordinación bilateral con algunas agencias, como son la GTZ, USAID o la propia UE.

Con todo, la cooperación española ha desempeñado tradicionalmente un papel de segunda fila en la comunidad de donantes bilaterales, no acorde con su volumen de recursos en el país ni mucho menos con su propósito de lucha contra la pobreza. La enorme complejidad institucional de la cooperación española motiva que los esfuerzos de coordinación se dirijan primordialmente hacia dentro. Si bien la asistencia a los espacios multilaterales de coordinación ha podido ser regular, la interlocución ha sido cambiante. La cooperación española en Bolivia ha adolecido de liderazgo político en aquellos sectores donde existe un liderazgo en inversión financiera (por ejemplo, en microcrédito). Por otro lado, la representación diplomática española en La Paz no se integró en los grupos de trabajo constituidos por los donantes bilaterales, desempeñando un papel pasivo en el seguimiento de la EBRP. La imposibilidad de integrarse en mecanismos de financiación conjunta (basket funding) constituye una limitación adicional.

En definitiva, no es extraño que muchos donantes bilaterales se hayan mostrado reacios a trabajar con la cooperación española, so pretexto de su aislamiento, su falta de compromiso para trabajar en el terreno de las políticas, así como su complejidad y rigidez de procedimientos. A este respecto, la experiencia fallida de coordinación de la *Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible*

(ENDS) resulta muy ilustrativa. El ejercicio del diálogo previo a la formulación de la estrategia se extendió durante el bienio 2000-2001, siendo liderado por la cooperación española, en coordinación con la GTZ (Alemania), DFID (Reino Unido), USAID (EE.UU.), la Unión Europea, COSUDE (Suiza) y la cooperación holandesa (GCED, 2001a y 2001b). La elaboración de los documentos de trabajo fue impulsada por la cooperación española, que trabajó de forma aislada, generando desconfianza entre los actores implicados en el diálogo. En las reuniones de coordinación, los donantes bilaterales transmitieron su malestar por la escasa información recibida a lo largo del proceso. Los esfuerzos invertidos en impulsar la ENDS quedaron, además, desarticulados de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP), en la que trabajaban la gran mayoría de donantes. Lejos de mejorar los hábitos de coordinación, las sugerencias y propuestas realizadas por los donantes bilaterales no fueron tenidas en cuenta en los documentos finales. Al final, se acabó originando un clima de descompromiso general con la ENDS y su impacto final en la formulación de políticas fue baldío.

Excesiva preocupación por la visibilidad

Un problema adicional derivado de la peculiar configuración institucional de la cooperación oficial española alude a su política de visibilidad excesiva. El apremio por querer demostrar resultados tangibles, con motivo de la visita de autoridades, ha motivado, en ocasiones, que la OTC haya colocado carteles indicativos de las inversiones antes incluso del inicio de las obras contempladas en los proyectos. Así ocurrió, por ejemplo, con algunos componentes del Programa Araucaria, ejecutado por la cooperación española en el Área Natural Integrada del Apolobamba (en concreto, con la electrificación de la comunidad de Amarete o el centro de acopio de fibra de vicuña, entre otros). Esta práctica genera malestar entre la población beneficiaria, cuyas expectativas se ven defraudadas, además de alentar rumores sobre malversación de fondos. El efecto final es contraproducente ya que motiva el desprestigio de la cooperación española.

Insuficiente aprovechamiento de la complementariedad entre ONG y cooperación oficial

Un último problema estructural alude a la insuficiente articulación de los programas bilaterales con la actuación de las ONG españolas en el país. La relación privilegiada de la OTC con la Coordinadora de ONG Españolas en Bolivia (COEB) constituye un espacio desaprovechado de participación.¹² A pesar de

12. Creada en 1998, la COEB constituye una de las pocas experiencias de coordinación de ONG españolas en el extranjero. En 2002 más de 20 organizaciones componían la coordinadora, agrupando la mayor parte de ONG españolas que trabajan en el país. Entre sus principales problemas de funcionamiento se encuentra la enorme rotación de técnicos por parte de las organizaciones, lo que impide trabajar con un horizonte de mediano plazo.

que ambas instituciones celebran con carácter anual unas jornadas de trabajo, esta iniciativa no se ha visto, sin embargo, traducida en una estrategia de complementariedad. La debilidad institucional de la COEB, por su parte, su incapacidad para construir una voz propia en muchos de las cuestiones de desarrollo y pobreza que afectan al país, la inhabilitan como interlocutor valioso para discutir las posiciones de la cooperación oficial española. La COEB ha funcionado tradicionalmente, más bien, como un foro de intercambio de ideas e información entre las ONG.

Se han producido, por otro lado, experiencias de coordinación en el terreno, tan interesantes como aisladas y sobre las no se ha reflexionado lo suficiente. Tal es el caso de IPADE en desarrollo rural sostenible (Apolobamba) y *Medicus Mundi* en gestión hospitalaria (Patacamaya). En realidad, existió en el pasado una cierta actitud de desconfianza hacia las ONG españolas por parte de la OTC. Subyace, además, un problema no resuelto de diferencia cultural organizativa ente ambos tipos de organizaciones: por un lado, la cooperación oficial, sujeta a procedimientos formales y a los principios diplomáticos y de visibilidad de la ayuda y, por otro lado, las ONG, habituadas a trabajar con mecanismos flexibles de gestión. Estas diferencias culturales siguen obstaculizando una iniciativa de acción conjunta. Con todo, hay que reconocer el reciente esfuerzo de la actual OTC por revertir esta tendencia e impulsar una estrategia conjunta de intervención con las ONG españolas en el sector educativo.

Conclusiones: La necesidad de una reforma política

El bagaje de dos largas décadas de actividad pone de manifiesto que los problemas atribuidos a la “juventud” de la cooperación española poseen, en realidad, un carácter más estructural. Un segundo argumento utilizado para eludir los problemas de fondo ha sido situar el debate de la calidad de la ayuda en un plano meramente técnico. Conforme a esta visión, la mejora de la cooperación descansaría fundamentalmente en el refinamiento de sus procedimientos e instrumentos, así como en una mayor preparación de sus cuadros técnicos. A este respecto, no se puede desconocer el importante papel que desempeñan los coordinadores que gestionan las intervenciones en el terreno. Su visión estratégica y compromiso proporcionan, sin duda, un margen de maniobra para poner los programas al servicio de la reducción de la pobreza. La evolución de la cooperación española en Bolivia durante 2003, con motivo del impulso imprimido por el nuevo equipo de la OTC, confirma, en ese sentido, tales intuiciones. Sin embargo, el desafío de la cooperación reviste mayor dificultad. Reconociendo su dimensión técnica, no hay que olvidar que posee una innegable dimensión política.

El artículo ha tratado de demostrar las consecuencias que para una cooperación de calidad comporta su estructura institucional, así como la postergación de la lucha contra la pobreza en favor de otros intereses de política exterior y comercial. Ambos condicionantes terminan por determinar, no sólo los modos y rutinas de funcionamiento de una cooperación, sino también los propios valores dominantes en su cultura organizativa. Se ha utilizado Bolivia, por tanto, como ilustración de problemas que poseen un carácter más general, afectando al conjunto de la cooperación española. Si se conviene que dichos problemas operan en contra del mandato de lucha contra la pobreza, es entonces necesario plantear la necesidad de una reforma institucional.

Para desarrollar el argumento, resulta útil aplicar la teoría de la evolución selectiva de Darwin al campo de la cooperación para el desarrollo. A diferencia del sector privado, donde las empresas que no pueden alcanzar una mínima rentabilidad acaban sucumbiendo a los avatares del mercado, el sector de la cooperación parecería carecer de mecanismos de selección natural. De hecho, las agencias donantes y ONG pueden sobrevivir con independencia de sus resultados efectivos en términos de reducción de la pobreza. Pero tal vez habría que invertir el sentido de la reflexión y considerar que el verdadero objetivo que determina la “selección de las especies” no es tanto la lucha contra la pobreza como la atención a los intereses del donante. Desde esta óptica, se explica mejor la mayor estabilidad del modelo de cooperación de USAID (Estados Unidos), JICA (Japón) o la propia AECI, frente a los modelos más dinámicos y vulnerables que desarrollan pequeños países como Holanda o los países nórdicos. El secreto de la supervivencia de los primeros residiría en su habilidad para satisfacer los intereses del donante, ya sean éstos de índole comercial o geoestratégica, poniendo de manifiesto, finalmente, que la teoría del mono también opera en la cooperación. Al tratarse de un juego de intereses, la eficacia de la cooperación se dirime, finalmente, en el campo político.

La única vía para reformar la cooperación española pasa por una mayor concienciación acerca de nuestra responsabilidad histórica frente al problema de la pobreza en el mundo. Tras haberse beneficiado de los Fondos de Cohesión Europeos durante casi dos décadas, España debería desempeñar un papel más solidario en el concierto internacional actual. La ciudadanía puede salir a la calle, no sólo para detestar la Guerra de Irak, sino también para denunciar los atropellos que las transnacionales españolas practican en los países pobres (como es el caso de Repsol en Bolivia) y reivindicar, en definitiva, un mundo más solidario y justo. Sólo así se podrán alumbrar los sustentos políticos que permitan impulsar la profunda reforma que precisa la cooperación española.

Quiero, por último, recoger aquí la frustración sentida por una nueva generación de jóvenes profesionales españoles de la cooperación, preparados y con experiencia en terreno, que no compartimos la rigidez y barroquismo de las estructuras, la hegemonía de los intereses comerciales y geoestratégicos, los largos litigios entre Exteriores y Economía, entre técnicos y diplomáticos, el excesivo afán de protagonismo de la cooperación española en el terreno... Ante todo ello, no nos resignamos y reclamamos: ¡Por un cambio en el huevo frito!

CUADRO 3: Valoración de la orientación antipobreza de los programas bilaterales de la cooperación española en Bolivia

PROGRAMAS	ORIENTACIÓN GEOGRÁFICA	GRUPOS BENEFICIARIOS	ORIENTACIÓN SECTORIAL	VALORACIÓN FINAL
(Fecha de inicio) MICROCREDITO (2000) € 10.691.039	Ámbito rural Dptos de La Paz (Yungas) Cochabamba (Chapare) Santa Cruz (Chiquitania)	Requisitos de los prestatarios: -Actividad económica registrada -Tener residencia fija -No antecedentes de morosidad (Exclusión del programa del sector informal) 54% de prestatarios son mujeres	Distribución de la cartera de préstamos: -30% actividades agropecuarias -30% pequeño comercio -15% servicios -9% manufacturarias	Impacto indirecto
SALUD (Fortalecimiento de la Salud Pública) (2000) €480.827	Ámbito urbano (hospitales de 2º-3º nivel en todos los dptos.) Ámbito rural (centros mixtos de salud en Patacamaya y Curva)	Ministerio de Salud y Previsión Social Funcionarios públicos (gerencia de hospitales)	Capacitación y fortalecimiento institucional Equipamiento de hospitales	Impacto indirecto
EDUCACIÓN (Apoyo a la reforma educativa) (2000) € 480.827 COOP. UNIVERSIT. (2000) € 33.057	Ámbito nacional (los 16 Institutos Normales Sup. existentes en Bolivia) Ámbito rural (centros de computación en municipios de La Paz)	Ministerio de Educación y Cultura Institutos Normales Superiores (directores, catedráticos, asesores e inspectores) Universidades (catedráticos)	Apoyo al sistema de capacitación permanente de educación primaria y secundaria Fortalecimiento institucional Equipamiento de centros (unidad de recursos pedagógicos, paneles)	Impacto indirecto Impacto difuso

PROGRAMAS	ORIENTACIÓN GEOGRÁFICA	GRUPOS BENEFICIARIOS	ORIENTACIÓN SECTORIAL	VALORACIÓN FINAL
PATRIMONIO (1992) € 976.680	Ámbito urbano (Sucre y Potosi) Ámbito rural (Chiquitania en el dpto. de Santa Cruz) Grupos indígenas	Ministerio de Educación y Cultura Jóvenes (con recursos económicos escasos, pero no en situación de pobreza) (en Chiquitania)	Capacitación (escuelas taller) Planes de Rehabilitación de Areas Históricas	Impacto inclusivo
REFORMA JUSTICIA (2000) € 126.217	Ámbito estatal Instituto de Capacitación del Ministerio Público (directores)	Consejo de la Judicatura Fiscalía General de la República	Capacitación Fortalecimiento institucional	
ARAUCARIA (2000) € 360.620 (alto grado de pobreza)	Ámbito rural - Municipios de Charazani, Curva y Pelechuco (asociaciones productivas agropecuarias)	Grupos indígenas Familias campesinas Org. de base Manejo sostenible de resos nat	Provisión de servicios sociales (alcantarillado y electrificación) Actividades agropecuarias	Impacto focalizado
DESARROLLO ALTERNATIVO (1996) € 919.582	Ámbito rural - Chapare (Dpto. de Cbba) - Yungas (Dpto. de La Paz)	Asociación productiva de palmito (PROASPA)	Extensión agrícola (palmito) Industria agroalimentaria Fortalecimiento empresarial Comercialización	Impacto indirecto
ESCUELA TATAPY (1994) CRÉDITOS FAD (1998) €4.517.122,96 a dptos. con baja incidencia de pobreza)	Ámbito urbano Dpto. de Santa Cruz Dptos. de Santa Cruz, Cochabamba y Tarija (40% de las peticiones se dirigen y servicios españoles)	Cámara Hotelera Gobierno central Ayuda ligada (a la adquisición de bienes (en ocasiones, tecnología excesiva, alejada de las necesidades)	Capacitación en hostelería Electrificación (luminarias y aeropuertos, etc.) Equipamiento de salud	Impacto difuso Impacto difuso
