



VNIVERSIDAD
D SALAMANCA

Instituto de Iberoamérica
Universidad de Salamanca

Máster en Estudios Latinoamericanos
Proyecto de Tesis de Máster

**Coordinación y complementariedad
de la cooperación europea al desarrollo:
El caso de Bolivia**

presentado por:

Anna Balkenhol

bajo la dirección académica de:

Prof. Dr. Luis Noberto González Alonso

Profesor titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Universidad de Salamanca

mayo de 2009



instituto de iberoamérica
universidad de salamanca



VNiVERSIDAD
D SALAMANCA

Instituto de Iberoamérica
Universidad de Salamanca

Máster en Estudios Latinoamericanos
Proyecto de Tesis de Máster

**Coordinación y complementariedad
de la cooperación europea al desarrollo:
El caso de Bolivia**

autora

Anna Balkenhol

director

Prof. Dr. Luis N. González Alonso

mayo de 2009



instituto de iberoamérica
universidad de salamanca

Doy infinitas gracias ...

*Al Instituto Iberoamericano y al Director del Instituto Miguel Carrera Troyano
por haberme recibido cordialmente en el Máster y abrirme puertas en el camino de la formación;*

*Al profesor y tutor Luis Noberto González Alonso
por su ayuda y consejos acerca de mi proyecto de tesis de Máster;*

*A Iván Velasquez, Coordinador de la Fundación Konrad Adenauer en Bolivia, y a todo el equipo
por acogerme cariñosamente en la KAS Bolivia y apoyarme en la investigación;*

*A Claudia Heins
por su apoyo en la revisión final de la tesis;*

*A mis compañeros de Máster
por acompañarme y por su amistad;*

*Y a mi familia, mi novio y mis amigos
por escucharme y amarme a la distancia.*

Índice de Contenido

Índice de Contenido	VII
Tabla de Ilustraciones	VIII
Tabla de Abreviaturas	IX
1. INTRODUCCIÓN	11
2. ACTORES Y ACTIVIDADES	15
2.1 Características de la Cooperación Europea	15
2.2 Situación Económica y Social en Bolivia	18
2.3 Perspectiva General sobre las Actividades Europeas en Bolivia.....	24
2.3.1 Alcance de la Cooperación Europea al Desarrollo	24
2.3.2 Objetivos, Sectores y Proyectos Europeos de Cooperación al Desarrollo.....	27
3. COORDINACIÓN Y COMPLEMENTARIEDAD DE LA COOPERACIÓN EUROPEA AL DESARROLLO EN BOLIVIA.....	35
3.1 Costes de Transacción y Acción Colectiva	36
3.2 Mecanismos Europeos de Coordinación	40
3.2.1 Acción Colectiva Europea: Trabajo por separado pero complementario	40
3.2.2 Coordinación Europea en Bolivia.....	44
3.2.3 Cambio de Ámbitos y Modalidades de Cooperación al Desarrollo de la CE.....	51
3.2.4 Coordinación de la Cooperación Española en Bolivia - un Ejemplo	56
3.3 Mecanismos Bolivianos de Coordinación.....	58
3.3.1 Localización de las Actividades de la Cooperación Internacional	58
3.3.2 Decreto de Registro y Mecanismo de Coordinación Gobierno - Cooperación Internacional	65
4. CONCLUSIÓN.....	68
Bibliografía.....	74
Anexos.....	78

Tabla de Ilustraciones

Mapa 1:	Países por Índice del Desarrollo Humano 2005	19
Mapa 2:	Coefficiente de Gini, distribución del ingreso por país	19
Mapa 3:	Países en vías de desarrollo altamente endeudados	20
Gráfico 1:	Distribución de los tres sectores económicos-productivos en Bolivia	21
Gráfico 2:	Tendencias del crecimiento económico en Bolivia y América Latina	21
Gráfico 3:	Composición y desarrollo de la deuda pública en Bolivia	22
Gráfico 4:	Población bajo la línea de pobreza en Bolivia	24
Gráfico 5:	Ayuda total (bilateral y multilateral) en 2007	25
Gráfico 6:	Desembolso acumulado a Bolivia por agencia en 2006, España 2007	27
Figura 1:	Juego de convergencia	38
Figura 2:	Juego de confianza	39
Cuadro 1:	Matriz Sectorial por Agencia	48/49
Cuadro 2:	Evolución de los sectores prioritarios de la CE en Bolivia de 1994 a 2007	52
Cuadro 3:	Distribución sectorial de las intervenciones, CE en Bolivia (1996-2006)	54
Cuadro 4:	Evolución del porcentaje correspondiente al apoyo presupuestario en el total de los desembolsos	55
Mapa 4:	Zonas de Proyectos y Zonas de NBI	61
Mapa 5:	Zonas de Proyectos UE y Zonas de NBI	62
Gráfico 7:	Localización de los Proyectos de ONGs europeas según departamento	63
Cuadro 5:	ONGs Vigentes por País de Origen (Europeo)	64
Cuadro 6:	Proyectos de Inversión Pública con Financiamiento Externo por Donante (Europeo), 2000-2008	64
Figura 3:	Mecanismo de Coordinación Gobierno - Cooperación Internacional	66
Anexo I:	Matriz de Posicionamiento de 1998, en NMR (1999)	79
Anexo II:	Matriz Sectorial por Agencia, GruS (2006-2008)	80
Anexo III.1:	Proyectos Priorizados, PND (2006)	81
Anexo III.2:	Distribución Territorial de Proyectos, PND (2006)	82
Anexo IV:	Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), PND (2006)	83
Anexo V:	Bolivia IDH de 2001, PNUD Bolivia (2004)	84
Anexo VI:	Matriz de Posicionamiento Óptima de 2001, EBRP (2004-2007)	85

Tabla de Abreviaturas

ACP	Países de África, Caribe y Pacífico
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
ALA	Países de América Latina y Asia
ALC	América Latina y el Caribe
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, en español: Ministerio Federal de la Cooperación Económica y al Desarrollo (Alemania)
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAN	Comunidad Andina
CE	Comisión Europea
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CONGDE	Coordinadora de ONG para el Desarrollo (España)
CSP	Country Strategy Paper, en español: Documento de estrategia país
DGPOLDE	Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo
EBRP	Estrategia Boliviana para la Reducción de la Pobreza
EGEval	European Group for Evaluation EEIG
FMI	Fondo Monetario Internacional
GoB	Gobierno de Bolivia
GruS	Grupo de Socios para el Desarrollo de Bolivia
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries, en español: Países en vías de desarrollo altamente endeudados
IDH	Índice del Desarrollo Humano
INE	Instituto Nacional de Estadística (de la República de Bolivia)
Mercosur	Mercado Común del Sur
MoU	Memorandum of Understanding
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
NMR	Nuevo Marco de Relacionamiento
NN.UU.	Naciones Unidas
NSB	Necesidades Sociales Básicas
ODM	Objetivos de Desarrollo de Milenio
OEA	Organización de los Estados Americanos
ONGDs	Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo
OPIN	Orientaciones Plurianuales Indicativas
PASA	Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria
PIB	Producto Interior Bruto
PM	Países Miembros
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Tabla de Abreviaturas

PyMES	Pequeñas y Micro - Empresas
SECIPI	Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica
UE	Unión Europea
VIPFE	Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo

1. INTRODUCCIÓN

En el contexto de la globalización se ha originado una fuerte interdependencia mundial. Mientras que las acciones nacionales antes tenían un alcance limitado dentro del país, hoy tienen repercusiones globales. De esta manera la globalización ofrece múltiples oportunidades con respecto a mercados comerciales y de intercambio cultural y científico, pero también conlleva el riesgo de la marginalización. Efectivamente la globalización ha marginado a muchos grupos de población y países enteros aumentando la pobreza y la desigualdad (Comisión Europea, 2000 y 2005).

En muchos países y regiones del mundo alrededor de la mitad de la población vive todavía por debajo del umbral de la pobreza enfrentando carencias graves de salud, nutrición y educación, mientras que los ricos se hacen siempre más ricos. Ya el 10% más rico de la población mundial consigue más del 54% de los ingresos globales. Los beneficios y costes de la globalización están divididos de una manera muy desigual. Y la brecha económica y de oportunidades entre ricos y pobres no deja de crecer con lo que las perspectivas para los más pobres se oscurecen más.

Cambiar esta situación con la lucha contra la pobreza y desigualdad a escala mundial no es sólo una obligación moral, - aparte de que los países avanzados son en cierto grado corresponsables de esta circunstancia por explotación y exclusión histórica -, sino que contribuirá asimismo a la construcción de un mundo más estable, pacífico, próspero y equitativo, ya que la pobreza y la desigualdad son las principales causas de conflictos que ponen en peligro la estabilidad y seguridad de un número demasiado elevado de países y regiones. El terrorismo se intensifica y sigue siendo alimentado por los conflictos regionales, la pobreza y el subdesarrollo.

Así la interdependencia abarca ámbitos de la economía, el medio ambiente y la ciencia, pero también políticos, como por ejemplo los de la seguridad y paz. Los Estados del mundo y sus ciudadanos tienen una responsabilidad compartida de afrontar y solucionar las amenazas globales y la pobreza. Están comprometidos conjuntamente con la erradicación de la pobreza, la inclusión de la población marginada y la promoción de la paz. Por lo tanto la creciente pobreza y desigualdad se han convertido en un problema internacional. En palabras de la Comisión Europea (2000), la “cuestión del desarrollo es hoy más candente que nunca” (p. 2). La lucha contra la pobreza y el desarrollo sostenible -capacitando a los pobres y desfavorecidos así como a través de la construcción de asociaciones más fuertes, más eficaces y más inclusivas que permitan a los países en desarrollo cumplir con sus objetivos de desarrollo- nunca habían adquirido tanta importancia como ahora.

Por eso, en el nombre de solidaridad y paz, han surgido varias organizaciones y sub-organizaciones, multilaterales como bilaterales, que enfocan el desarrollo humano equitativo y sostenible, estableciendo un marco internacional de cooperación al desarrollo. Éste nace a partir de la Segunda Guerra Mundial en un contexto de transformación de la descolonización hacia la globalización teniendo inicio en la conferencia de Bretton Woods en 1944 (Gómez Galán, 2001). En el transcurso del tiempo se crean siempre más agencias de la cooperación para el desarrollo por los países desarrollados, mayormente los países del hemisferio norte, que aportan recursos y esfuerzos en una variedad de proyectos.

Sin embargo, la realidad evidencia que el impacto de la cooperación internacional “ha sido, hasta ahora, significativamente menor al esperado” (VIPFE, 2008b, p. 1). Se ha reconocido que el sistema internacional de cooperación al desarrollo está demasiado fragmentado. Hay demasiados donantes concentrándose en los mismos lugares y sectores, y una dispersión incoherente de programas y proyectos, además de una gran variedad de requisitos y procedimientos exigidos por los donantes para la preparación, prestación y seguimiento de la asistencia para el desarrollo. Esto conlleva a altos costes para los cooperantes y una gran complicación para los países receptores.

En fin, la cooperación al desarrollo no ha tenido la efectividad deseada. Por eso se da la necesidad trascendental de cambiar la forma en la que se han aportado tradicionalmente los recursos. Desde el año 2000 hay esfuerzos más intensivos de coordinar la cooperación al desarrollo, se han establecido los ‘Objetivos del Desarrollo de Milenio’ y principios tanto de armonización y complementariedad como de apropiación y alineamiento, suponiendo que una mayor coherencia y complementariedad de los esfuerzos al desarrollo es sustancial para lograr una mayor eficacia y efectividad, es decir la capacidad de lograr el efecto que se busca.

A este respecto se destaca el proceso europeo de coordinación, que en relación con los esfuerzos internacionales de coordinación de la cooperación al desarrollo, ha creado sus propios instrumentos para coordinar su política de cooperación al desarrollo. Por lo tanto conviene preguntar por los avances del proceso coordinante y por la importancia del multilateralismo europeo en ello. Como estudio de caso se consideró oportuno enfocar el proceso europeo de coordinación en un país en desarrollo destacado como es Bolivia.

El objetivo de este trabajo es analizar la complementariedad de la cooperación europea al desarrollo en Bolivia para investigar la hipótesis de que con el establecimiento de la cooperación europea multilateral se ha aumentado la complementariedad de los proyectos europeos al desarrollo en Bolivia. Esta hipótesis se basa en el supuesto de que el establecimiento de una cooperación europea multilateral es un paso importante a la coordinación de la ayuda.

La ayuda exterior de la Unión Europea se ubica en el conjunto del sistema internacional de ayuda. Su cooperación al desarrollo ha pasado por varias fases y se constituye hoy de una parte multilateral, a través de la Comisión Europea, y de otras bilaterales de los países miembros europeos. Dentro del sistema internacional de cooperación al desarrollo la Unión Europea es un donante global, en conjunto incluso es el principal donante a escala mundial. Asimismo la Comunidad Europea destina una mayor parte de sus donaciones a Bolivia, un país latinoamericano que por el Índice de Desarrollo Humano está clasificado por debajo del desarrollo promedio mundial y en el que más se han concentrado esfuerzos internacionales de cooperación al desarrollo, en la que es particularmente significativa la cooperación europea.

La coordinación se refiere a que “los donantes organizan sus actividades y procedimientos de tal forma que maximicen la eficacia colectiva de la ayuda, reduciendo las duplicaciones de esfuerzos y disminuyendo la carga administrativa asumida por los países socios” (VIPFE, 2008b, p. 7). Esto implica el intercambio de información y transigencia para la simplificación y reducción del número de procedimientos y actividades en el proceso de apoyo que brindan las agencias de cooperación al desarrollo. Por complementariedad se entiende: “la división óptima del trabajo entre varios actores para hacer el mejor uso posible de los recursos humanos y económicos” (Comisión Europea, 2007a, p. 6).

Una gran parte de la información sobre la coordinación y complementariedad de la cooperación europea en Bolivia pude obtenerla durante una estancia de investigación en el país entre diciembre 2008 a febrero 2009 en reuniones con personas destacadas en este ámbito como el Agregado de Cooperación de la Delegación de la Comisión Europea en Bolivia, el Consejero de Cooperación y Acción Cultural de la embajada de Francia y la Coordinadora de Cooperación de la embajada de Holanda que me podían facilitar algunos materiales e informaciones extraoficiales de “working papers” y “matrices” no publicados. Por otro lado el trabajo se basa en tratados, declaraciones oficiales,

documentos de estrategia país, informes y estudios tanto de la Unión Europea (CE y países miembros) y la Comunidad Internacional (Foro de Alto Nivel y PNUD de NN.UU.) como de Bolivia a través del VIPFE, además de folletos y desplegados de los donantes. Aparte utilicé informaciones de libros y revistas para las informaciones generales sobre los actores de investigación. Como punto de referencia y de partida para la investigación tomé el año 2000, año en que se establecieron los ODM y se presentó la declaración sobre la política de desarrollo de la Comunidad Europea.

El trabajo se divide en tres partes. La primera parte (cap. 2) describe las características de los actores Unión Europea y Bolivia así como las actividades europeas en Bolivia. La segunda parte entonces (cap. 3) trata de explicar el estado de la coordinación y complementariedad de la cooperación europea en Bolivia, analizando los esfuerzos europeos para ser complementaria y los esfuerzos bolivianos para coordinar la cooperación al desarrollo, eso bajo el planteamiento teórico de los costes de transacción y acción colectiva. También están presentados brevemente los primeros documentos globales de coordinación internacional de la cooperación al desarrollo que constituyen el marco integral tanto para la Unión Europea como para Bolivia en sus esfuerzos de coordinación. Finalmente están algunas conclusiones acerca de los avances en la coordinación y complementariedad de la cooperación europea y la perspectiva de la cooperación al desarrollo en Bolivia.

2. ACTORES Y ACTIVIDADES

El objetivo de este capítulo es introducir a los dos actores de investigación, la Unión Europea y Bolivia. Desde 1976 la Comisión Europea apoya a Bolivia en cuestiones de la lucha contra la pobreza y en todos los sectores vitales para su desarrollo. La Unión Europea, entendida como Comisión Europea más los países miembros, es el principal donante en Bolivia en términos de cooperación, pero también un importante socio en los campos del comercio y de las inversiones y en el diálogo político. Más del 50 por ciento del total de los recursos de la cooperación no reembolsable en Bolivia provienen de la Unión Europea. Es decir, Bolivia es uno de los países latinoamericanos que más se beneficia de la cooperación, particularmente de la al desarrollo, de la Unión Europea.

A continuación, antes que nada, este trabajo explicará las características de la cooperación europea al desarrollo y la situación económica y social en Bolivia, seguido por una perspectiva general sobre las actividades europeas en Bolivia.

2.1 Características de la Cooperación Europea

La cooperación de la Unión Europea al desarrollo es de envergadura mundial y consiste por un lado de la cooperación bilateral de los países miembros europeos¹ y por otro lado de la cooperación multilateral de la Comisión Europea. Se ha creado en base de improvisación conforme a tareas crecientes convirtiéndose poco a poco en un sistema internacional. Para entender la política de cooperación europea y el complejo proceso de creación que hay detrás, hay que comprender la estructura de la Unión Europea. Por eso, antes de entrar en la política de cooperación europea al desarrollo y ejemplificar ésta en el caso de Bolivia, se dará un breve perfil de la Unión Europea.

La Unión Europea es el fruto de un proceso de integración por el que Estados europeos han transferido gradualmente competencias a instituciones europeas comunes y supranacionales. Es decir, la Unión Europea se ha creado integrando Estados en sí independientes y funciona bajo el principio de atribución de competencias. De esta manera ha acumulado competencias que le dan cierto poder, o mejor dicho, cierta

¹ El trabajo se refiere en general a todos los países miembros de la Unión Europea, concentrándose en ocasiones más específicamente a los 15 países miembros que han adoptado una moneda común, de los cuales 8, más la Comisión Europea, están representados en Bolivia.

soberanía, lo que le permite llevar a cabo acciones dentro del marco de estas competencias.

Desde su construcción ha avanzado constantemente, no sólo incrementando el número de Estados miembros, sino también asumiendo cada vez más competencias. No obstante, al mismo tiempo los países miembros guardan un papel y funciones importantes, especialmente cuando se tocan asuntos sensibles como el sector energético o la cooperación al desarrollo. En la integración europea tanto la Comunidad como los Estados miembros disponen de competencias.

Por lo tanto, la Unión Europea “[...] ni evidentemente es un Estado [federal], ni evidentemente es sólo una suma de Estados” (Sotillo, 2006, p. 38). Este enunciado deja vislumbrar la difícil frontera que hay entre los asuntos que pasan a las competencias de la Unión Europea y aquellos que siguen perteneciendo a la soberanía de los países miembros. Algunos ámbitos se han transferido prácticamente por completo a las competencias de la comunidad multilateral europea, mientras que otros se han quedado en diferentes grados parte de las competencias propias de los países miembros. Así la transferencia incompleta de competencias, a saber, en cierto grado o de ciertos ámbitos, ha llevado a una competencia compartida que explica fundamentalmente el carácter europeo.

Este concepto de la competencia compartida subyacente en la naturaleza europea, define a varios ámbitos de competencia de la Unión Europea en conjunto. Uno de estos ámbitos son las relaciones exteriores, a las que pertenecen las relaciones de cooperación. Consiguientemente, también la cooperación al desarrollo tiene un componente europeo y otro nacional. Por eso el reparto entre las competencias comunitarias y estatales en el ámbito de la cooperación al desarrollo siempre ha sido difícil y no es hasta 1992, – cuarenta años después del primer acuerdo entre países europeos y año en el que se firma el ‘Tratado de la Unión Europea de Maastricht’ –, que se incorpora formalmente la cooperación al desarrollo en las políticas de la Comunidad Europea. Por lo tanto el 1 de noviembre de 1993, fecha de entrada en vigor del Tratado, nace oficialmente la política de cooperación al desarrollo, como plataforma europea multilateral, en el ámbito de las competencias de la Unión Europea².

El Tratado de la Unión Europea de Maastricht recoge y formaliza lo que creció paulatinamente en el proceso de gradual transferencia de competencias desde los Estados individuales hacia la Unión Europea. Previamente la integración europea se

² Con el mismo Tratado la integración europea pasa “de una Comunidad Europea de naturaleza fundamentalmente económica [a] una Unión Europea de naturaleza política” (Sotillo, p. 21).

concentraba más en los asuntos económicos y en el establecimiento de un mercado común por lo que dejaba de lado otros aspectos de su dimensión exterior como, por ejemplo, también la ayuda al desarrollo. No obstante, a partir de los vínculos que traían los países miembros con sus antiguas colonias la cooperación comunitaria iba poniendo en marcha allí de manera compartida distintas acciones de ayuda.

Así en el nombre de la solidaridad externa, se relacionaba especialmente con las antiguas colonias, así como con zonas de interés estratégico, y empezaron a aplicar acciones en el ámbito de la ayuda alimentaria o de la ayuda humanitaria. En el transcurso del tiempo, la integración europea continuó realizando más acciones en este campo hasta llegar a una situación turbia, punto donde se ve la necesidad de definir políticas unitarias en ese campo. Sotillo (2006) describe el estado con la metáfora: “[P]rimero se plantan todo tipo de árboles hasta que, llegado el momento, hay que definir qué tipo de bosque queremos” (p. 47). Adicionalmente agravó el enredo la pretensión de los países miembros de asegurar su especial relación con sus antiguas colonias y territorios, lo que llevó a una reserva por parte de los países miembros ante posibles transferencias de competencias estatales a manos comunitarias.

De esta manera el Tratado de la Unión Europea de Maastricht sistematiza la situación anterior de puesta en práctica de diversas acciones, que estaban dispersas y desconectadas, e institucionaliza la política comunitaria de cooperación al desarrollo (Título XVII, artículos 130U-130Y; nuevamente Título XX, artículos 177-181 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea) respetando las relaciones privilegiadas ya establecidas hacia los países de África, Caribe y Pacífico, en adelante ACP. Por lo tanto, a partir de 1993, se actuará conforme a este Tratado, – con algunas modificaciones por sucesivas reformas de los Tratados de Ámsterdam en 1997 y de Niza en 2001 –, que representa la base legal de la transferencia de determinadas competencias de los Estados a la Unión.

Además el Tratado de la Unión Europea de Maastricht introdujo una medida de como manejar mejor el tema de cuestión de la competencia compartida en el ámbito de la cooperación al desarrollo. En el artículo 130 U del respectivo Tratado (artículo 177 del Tratado constitutivo) se determina que la política comunitaria de cooperación al desarrollo sea complementaria. Es decir, cada uno de los países miembros mantiene su política de cooperación al desarrollo y conceden a la Comunidad su propio, pero diferenciado, espacio en este terreno, permitiéndole “desarrollar su propia política [al desarrollo] con independencia de las líneas de actuación nacionales, aunque en coordinación con ellas” (González Alonso, 2000, p. 441/442; Sotillo, 2006; Francesc Granell, 2006). Esto significa

que la política comunitaria se añade, y no reemplaza, a la de los países miembros. Hecho que da lugar a que la Comunidad europea cuenta hoy con nada menos de 27 + 1 políticas de cooperación en el conjunto de la Unión Europea.

Destaca, por ello, junto al concepto de la competencia compartida la característica de la complementariedad en la política de cooperación al desarrollo europea.

2.2 Situación Económica y Social en Bolivia

Bolivia es un país diverso con mucha riqueza natural y cultural. El país es rico con respecto a su biodiversidad y en materias primas (gas, minerales, petróleo). Dos tercios de su población es indígena, los que se dividen en 35 etnias, de las cuales los Aymara y los Quechua son las más importantes. En total Bolivia tiene una población de 8,3 millones de habitantes: 62% vive en zonas urbanas y 38% en zonas rurales (EGEval, 2007).

Por otro lado, Bolivia es un país en desarrollo, incluso uno de los más pobres, que presenta profundas desigualdades socio-económicas. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) clasifica Bolivia con un Índice de Desarrollo Humano (IDH)³ de 0,695 (en 2005) en el grupo de países con un desarrollo humano medio (PNUD, 2007; ver Mapa 1). Con esto se encuentra debajo del promedio mundial de 0,743 (en 2005) y a nivel suramericano en la última posición. El Coeficiente de Gini⁴ de 60,1 (en 2002) demuestra que Bolivia pertenece a los países con la más elevada desigualdad en la distribución del ingreso a nivel mundial y es el país más desigual en América Latina (PNUD 2007; ver Mapa 2). Estas son razones para haber acogido a Bolivia en la iniciativa de los países en vías de desarrollo altamente endeudados, 'países HIPC'⁵ por sus siglas

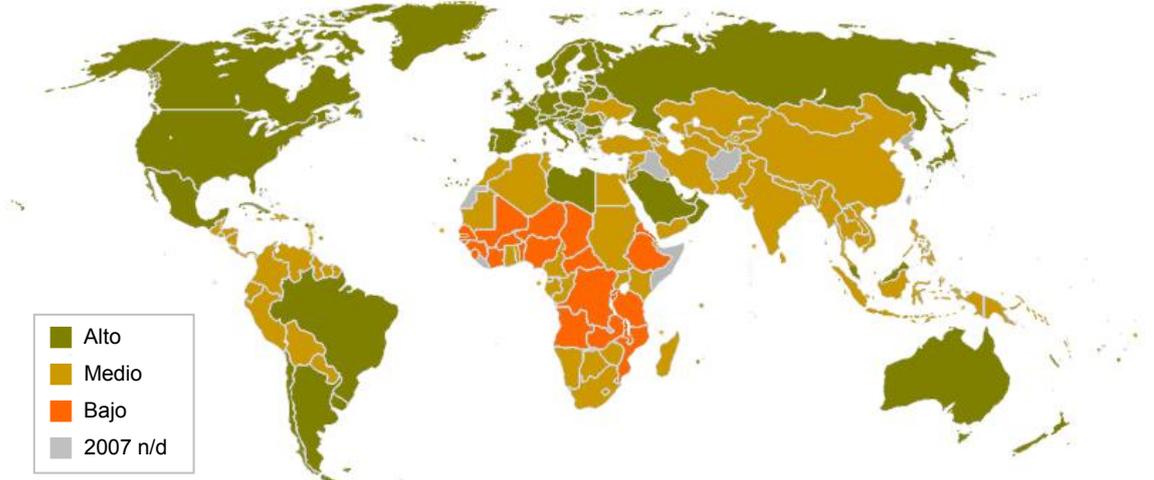
³ El IDH integra indicadores relativos a la salud, la esperanza de vida, la educación y el ingreso ajustado al poder adquisitivo. Se clasifican tres grandes grupos, países con un desarrollo humano alto teniendo un IDH mayor o igual a 0,8 (70 países), países con un desarrollo humano medio teniendo un IDH menor de 0,8 pero mayor o igual a 0,5 (85 países), y países con un desarrollo humano bajo teniendo un IDH menor de 0,5 (22 países). (PNUD, 2007)

⁴ El Coeficiente de Gini mide cualquier forma de distribución desigual, aquí utilizado para medir la desigualdad en los ingresos o gastos. Un valor de 0 representa la igualdad perfecta y un valor de 100 la desigualdad perfecta. (PNUD, 2007) Actualmente un desempeño sobresaliente correspondería a un índice de Gini de alrededor de 30% (promedio países OECD).

⁵ La iniciativa HIPC fue iniciado por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en 1996 para reducir la deuda externa de los gobiernos de países elegibles de la iniciativa y para incrementar la inversión de estos gobiernos en la gente pobre (Banco Mundial, 2008b). - Para más información consultar el artículo "De los programas de ajuste a la reducción de la pobreza" sobre la iniciativa HIPC, incluyendo su evolución, de J. Atienza. En: Revista Española de Desarrollo y Cooperación, N°7: La financiación de la cooperación para el desarrollo, otoño/invierno de 2001, Madrid, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, p. 9-28.

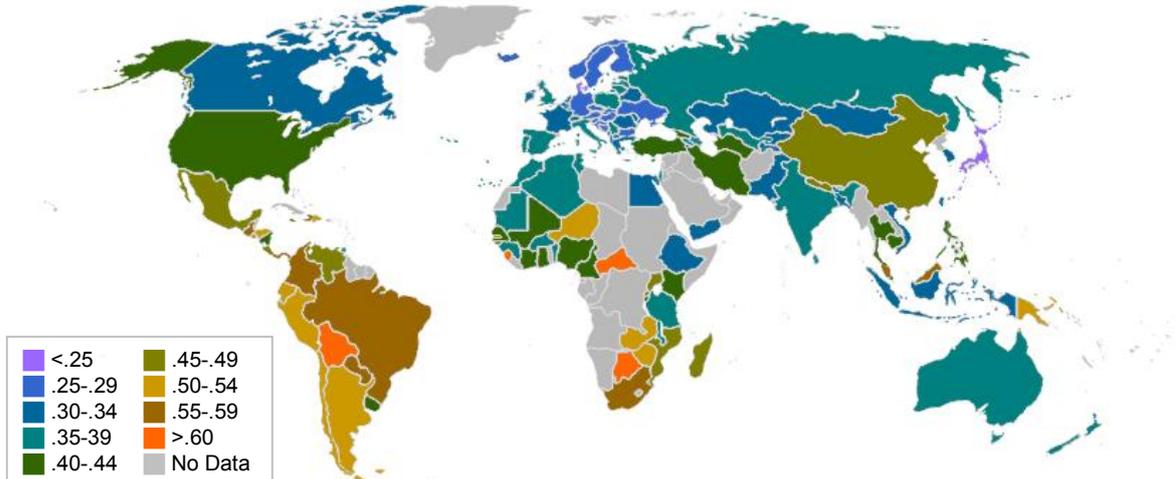
en inglés. Es una iniciativa que quiere fomentar la inversión nacional en la gente pobre a través del alivio de la deuda externa. Destaca que Bolivia, al lado de Guyana, es uno de los dos países HIPC suramericanos. (Banco Mundial, 2008a y b; ver Mapa 3).

Mapa 1: Países por Índice del Desarrollo Humano 2005



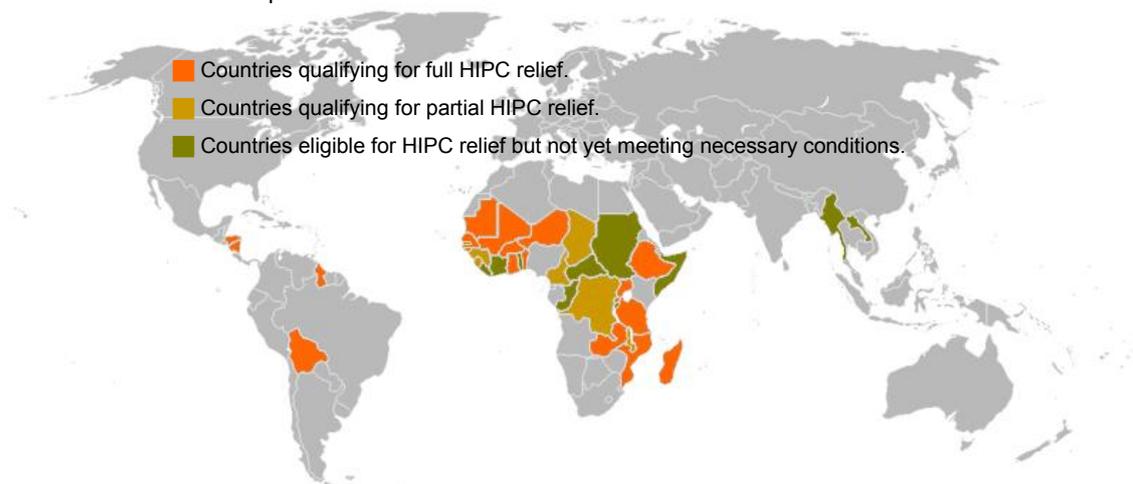
Fuente: elaboración propia a base de PNUD (2007)

Mapa 2: Coeficiente de Gini, distribución del ingreso por país



Fuente: elaboración propia a base de PNUD (2007)

Mapa 3: Países en vías de desarrollo altamente endeudados



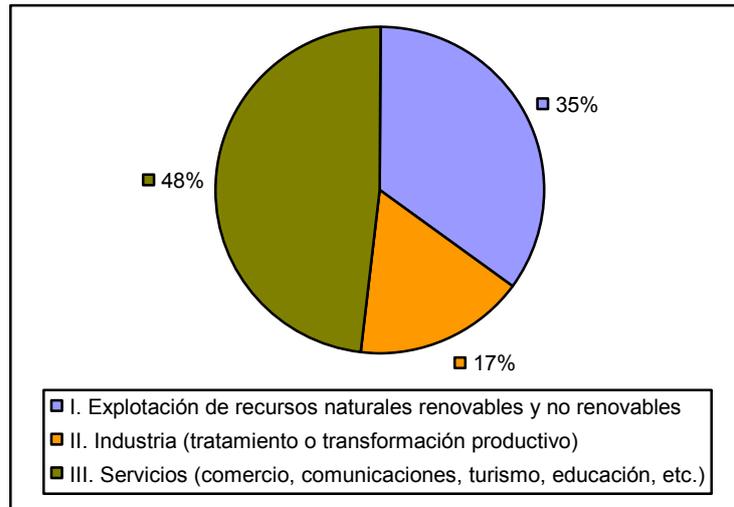
Fuente: elaboración propia a base de Banco Mundial (2008a)

Tradicionalmente Bolivia es caracterizada como un país minero. Hasta la crisis mundial del estaño, en la primera mitad de los años ochenta, la minería constituyó la actividad central y determinó el rendimiento del país. Para salir de la crisis y para diversificar la gama de productos de exportación, Bolivia entró también al comercio con la soya y el gas natural. Además la agricultura contribuye significativamente al PIB. Es decir, la economía de Bolivia está especializada en pocas actividades de exportación con un bajo grado de diversificación. Depende en un alto grado de la explotación de recursos naturales (agricultura, hidrocarburos y minería) y productos sin tratamiento o transformación productivo, o sea en el primer sector económico-productivo⁶ (Gráfico 1), con lo que la economía boliviana es primario-exportadora.

Por otro lado, Bolivia tiene una posición geográfica estratégica por estar situada en el centro de América del Sur, con lo que es una conexión natural entre las naciones de la región y cruce de las rutas norte-sur y oeste-este. Pero no cuenta con un acceso soberano al mar. Por eso, siendo un país cercado de tierra, considera la integración regional y el fomento de redes regionales, - ya es miembro fundador pleno de la Comunidad Andina (CAN) y miembro asociado al Mercosur -, como condición necesaria para su desarrollo y no quedarse al margen de la creciente economía e integración mundial.

⁶ La teoría de los tres sectores económicos o de la producción, elaborada por los economistas británicos Allan G.B. Fisher y Colin G. Clark, es una teoría del sistema económico nacional, que divide la economía nacional en los tres sectores explotación de materias primas (sector I), transformación de productos (sector II) y servicios (sector III).

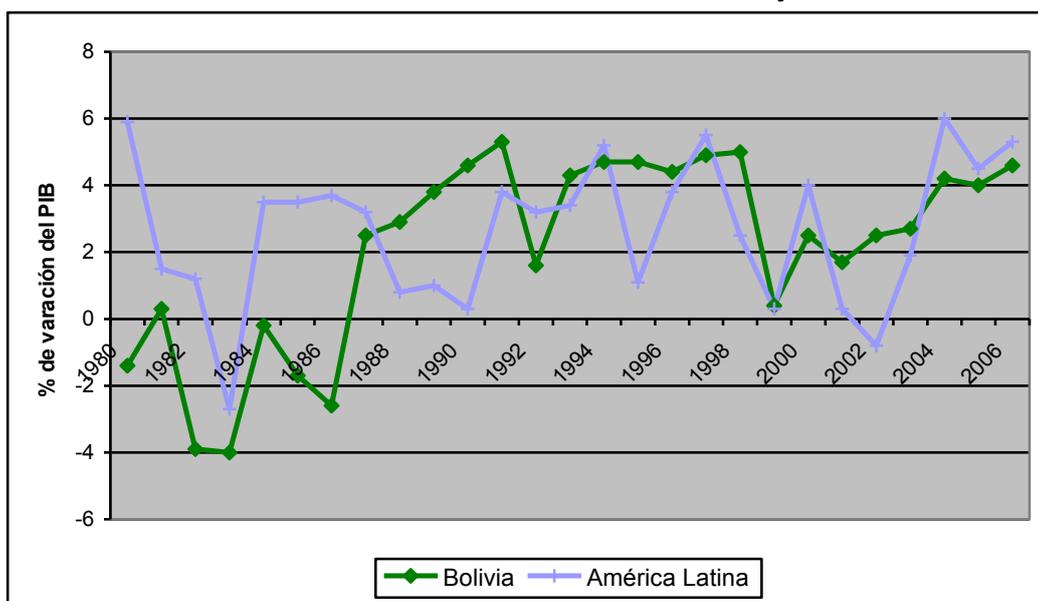
Gráfico 1: **Distribución de los tres sectores económicos-productivos en Bolivia**



Fuente: elaboración propia a base de Pacheco (2008) basado en CEPAL

La capacidad productiva de la economía boliviana es baja. En promedio el PIB real en Bolivia creció entre 1980 y 2006 un 2,1%, lo que está ligeramente por debajo del valor necesario para compensar el crecimiento poblacional que fue de 2,2%. A ello se suma un crecimiento económico sumamente volátil, la desviación estándar del crecimiento en Bolivia es de 2,83. En comparación, en América Latina el promedio del crecimiento económico fue de 2,6% con una desviación estándar de 2,19. Por lo tanto el crecimiento boliviano es menor y a la vez su volatilidad es mayor al crecimiento latinoamericano (Gráfico 2).

Gráfico 2: **Tendencias del crecimiento económico en Bolivia y América Latina**



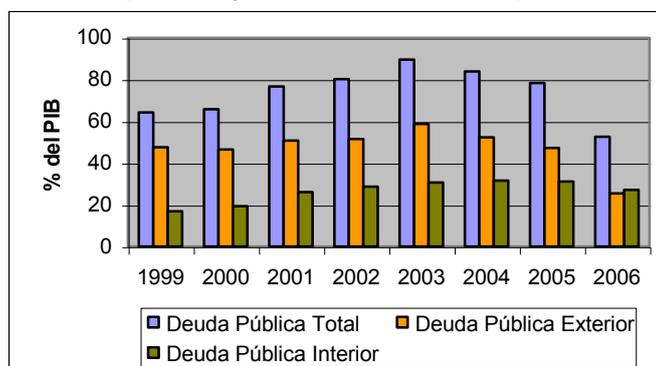
Fuente: elaboración propia a base de Pacheco (2008) basado en INE / CEPAL

Asimismo sobresale la creciente inestabilidad política y social en Bolivia en los cuatro años recientes de 2003 a 2006. Al inicio de la década de 1980, después de dictaduras militares, se logró instaurar la democracia en 1982, permitiendo la sucesión legítima de gobiernos con un cambio ordenado en el gobierno entre los principales partidos políticos. Sin embargo, desde 2003 aumentaron las elecciones anticipadas debido a crisis internas, lo que llevó a una sucesión de cuatro presidentes entre 2003 y 2006, incluyendo el actual presidente Evo Morales. De esta manera también seguía cambiando la política económica. Algunos presidentes favorecían un modelo económico estatista y proteccionista, otros un modelo económico liberal orientado al mercado. Hoy en día, bajo la presidencia de Evo Morales, el gobierno trata de restablecer el modelo económico estatista con fuertes rasgos populistas.

Además, las instituciones en Bolivia son débiles y la gobernabilidad es reducida. Mientras que en 1998 Bolivia estaba en el mismo nivel con América Latina respecto a los indicadores de gobernabilidad⁷, hasta 2006 se habían depreciado esos indicadores, entre ellos el aspecto institucional de estabilidad política y la efectividad gubernamental.

La deuda pública de Bolivia en relación con su PIB es alta. El promedio fue de más de 70% del PIB entre 1999 y 2006. Su valor más alto de casi 90% del PIB alcanzó en el año 2003. Desde entonces la proporción de la deuda pública en relación con el PIB está bajando y llega a su valor más bajo del período de 53% en 2006, con lo que todavía constituye más de la mitad del PIB. La mayor parte de la deuda pública formaba la deuda externa, que igualmente empezó a decrecer después de 2003, incluso a un ritmo mayor a la deuda interior, en parte por la ayuda de la iniciativa HIPC (Gráfico 3).

Gráfico 3: **Composición y desarrollo de la deuda pública en Bolivia**



Fuente: elaboración propia a base de CEPAL 2008

⁷ El Banco Mundial elaboró un conjunto de indicadores de gobernabilidad incluyendo seis aspectos institucionales, a saber estabilidad política, voz y rendición de cuentas, control de corrupción, estado de derecho, calidad regulatoria y efectividad gubernamental, que se ha utilizado como una medida proxy de calidad institucional (Pacheco, 2008).

Otra característica de la economía boliviana es su heterogeneidad estructural en el sentido de que combina organizaciones y economías con diferentes grados de desarrollo, que se extienden desde economías familiares hasta empresariales, de economías obsoletas hasta modernas y de economías informales hasta mercantiles. Esta combinación no es siempre libre de conflictos porque influye al bienestar de la población, la productividad y la integración en los mercados nacionales e internacionales.

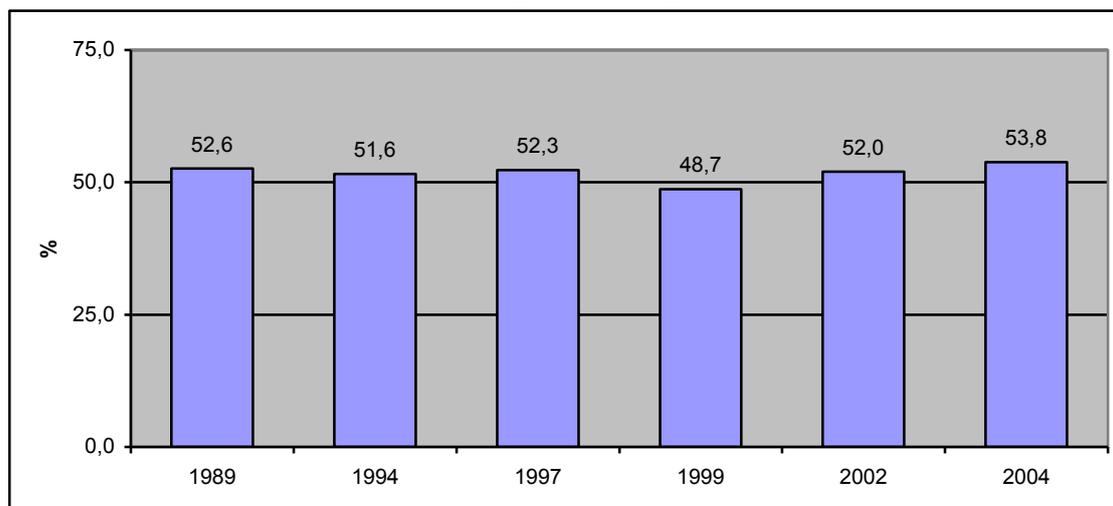
Un tema marcado en América Latina y Bolivia es la informalidad que se entrelaza con la economía de mercado y está presente mayormente en los sectores de comercio, de servicios así como en la producción de diferentes bienes. En 2002, el sector informal en Bolivia contó con el 67,1% del PIB formal en términos reales. Por lo tanto, el sector informal es un factor clave en la economía boliviana, así como en el ingreso familiar. No obstante, el subempleo en Bolivia es extendido y alrededor de 8%⁸ de la población no tiene trabajo.

Otro tema de gran importancia en la sociedad boliviana son las plantaciones de coca. La coca es considerada una droga y está prohibida. Sin embargo, Bolivia se reserva el derecho de cultivar legalmente 12.000 ha de coca destinada al uso tradicional en la región de los Yungas en La Paz. Aparte hay una zona de producción "excedentaria" en transición en 3 provincias de la Paz y parte del Chapare. En el resto del país se ha establecido una zona de prohibición total. Intenciones de substituir la coca por desarrollo no han surtido el efecto deseado y más bien se observa un fuerte crecimiento de los cultivos de coca. Bolivia está comprometida con eliminar las actividades ilícitas en su país, pero el asunto del cultivo de coca es delicado porque el uso tradicional de la coca está reconocido internacionalmente y se reconoce la responsabilidad compartida entre países productores y consumidores de droga (EGEval, 2007, p. 15).

A pesar de un permanente y notable incremento de la inversión social en los sectores de salud, educación, vivienda y saneamiento, especialmente entre 1994 y 2001, período de crecimiento económico favorable, la población bajo la línea de pobreza en Bolivia se mantiene en niveles altos, en torno a 53%, entre 1989 y 2004. En ello hay que tener en cuenta que sin la economía informal y sin los envíos de remesas de los emigrantes, este dato sería probablemente todavía mucho más alto. Los datos muestran una reducción de 3,9% entre 1989 y 1999, pero después nuevamente un aumento en 5,1% subiendo en 2004 por encima del registro de 1989 (Gráfico 4).

⁸ Dato oficial del Gobierno de Bolivia.

Gráfico 4: Población bajo la línea de pobreza en Bolivia



Fuente: elaboración propia a base de Pacheco (2008) y CEPAL 2007

Aunque la evolución del IDH boliviano ha tendido a mejorar constantemente de 0,550 en 1980 a 0,695 en 2005, hecho que se debe a importantes mejoras en varios componentes del IDH, principalmente en los ámbitos de esperanza de vida al nacer y educación, Bolivia aún tiene un largo camino por recorrer, especialmente en la lucha contra la pobreza y la desigualdad, así como en la estabilización de su macroeconomía y política económica (Pacheco, 2008; EGEval, 2007; Comisión Europea, 2002; CEPAL 2007).

2.3 Perspectiva General sobre las Actividades Europeas en Bolivia

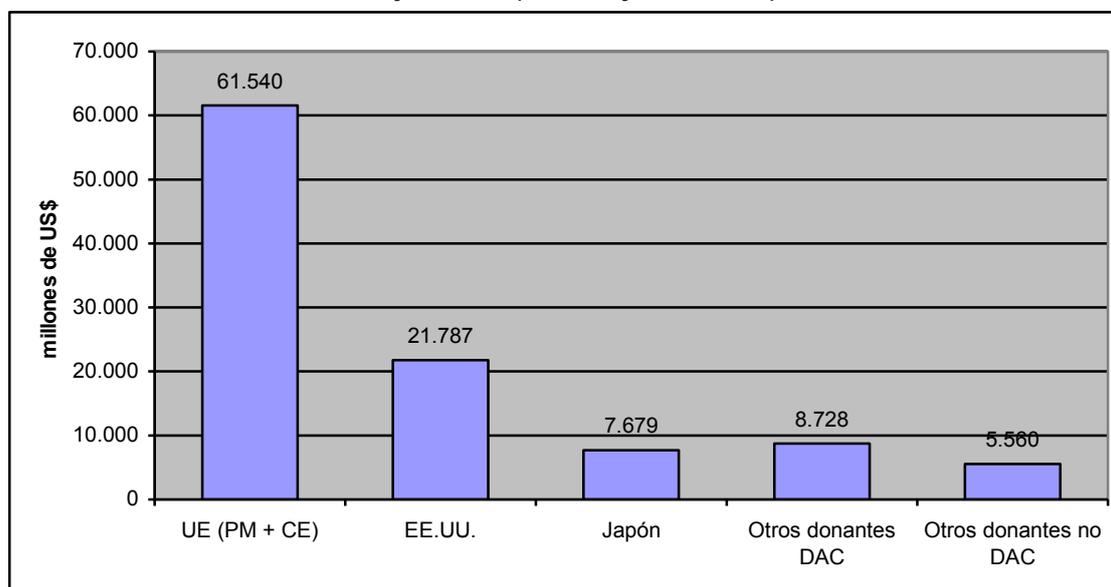
2.3.1 Alcance de la Cooperación Europea al Desarrollo

La Unión Europea, integrada por veintisiete Estados disponiendo de la cuarta parte del producto nacional bruto mundial y de una amplia gama de instrumentos de cooperación al desarrollo, constituye correspondientemente un actor de envergadura mundial (Sotillo, 2006; González Alonso, 2000).

Se ha constituido en un donante global en el sistema internacional de cooperación al desarrollo que en conjunto ha superado a los EE.UU. En 2007, los EE.UU. dieron alrededor de 21 mil millones de dólares (en 2004 eran sobre 20 mil millones de dólares) de ayuda total, mientras que la Unión Europea en conjunto dio alrededor de 61 mil

millones de dólares (en 2004 eran sobre 43 mil millones de dólares), es decir el triple (en 2004 era el doble) con diferencia creciente. Tomando en cuenta todos los donantes, el 52% de la ayuda total a escala mundial proviene de la Unión Europea (Gráfico 5).

Gráfico 5: Ayuda total (bilateral y multilateral) en 2007



Fuente: elaboración propia a base DAC online (2007) y del "Donor Atlas" de la CE (2008)

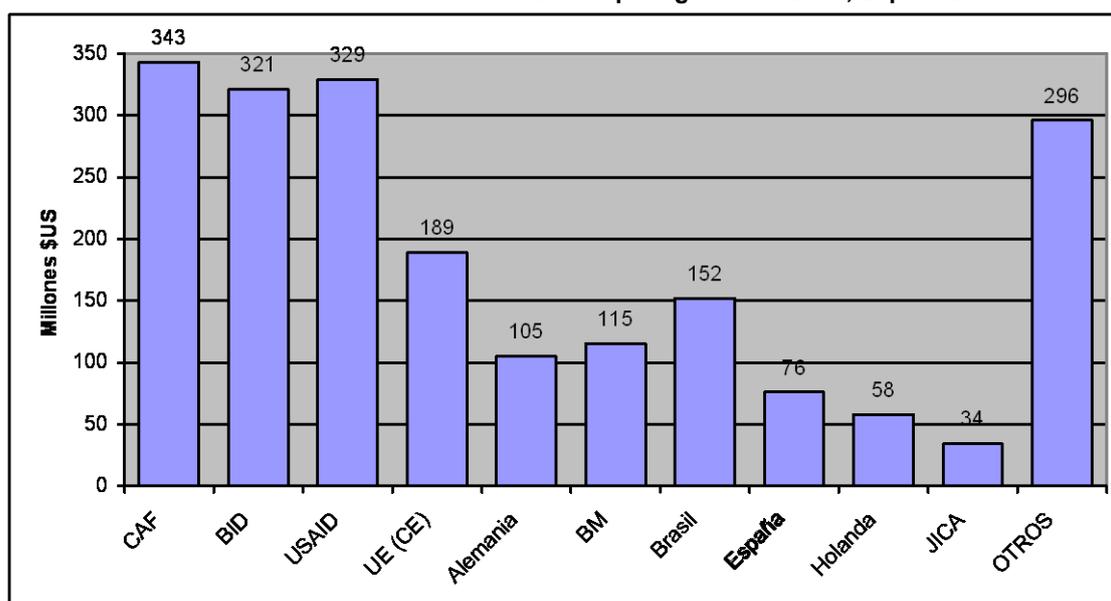
Conviene subrayar también que los 15 países de la Comunidad Europea miembros del CAD aportan en promedio un 0,36% del PIB, a lo cual 20% de los recursos al desarrollo están canalizados colectivamente a través de la CE. En comparación el aporte de los Estados Unidos es de 0,16 y el de Japón de 0,19, últimos los dos primeros donantes individualizados (Francesc Granell, 2006).

Las iniciativas de la Unión Europea en cuanto a la ayuda al desarrollo están presentes en cada uno de los cinco continentes, interviniendo en todas las regiones del mundo. En relación a esto destacan tres zonas geográficas de interés prioritario, la zona ACP de países de África, Caribe y Pacífico, la zona mediterránea y otros países europeos, así como la zona ALA de países de América Latina y Asia. Lo que empezó paulatinamente a partir de los vínculos que traían los primeros miembros con sus antiguas colonias en la África, el Caribe y el Pacífico, se ha extendido con cada de las ampliaciones del proceso de integración europeo. El hecho más importante para las relaciones eurolatinoamericanas era el ingreso de Portugal y España el 1 de enero de 1986. Desde entonces América Latina se ha convertido en una región prioritaria dentro de la agenda exterior europea, y se han establecido tres dimensiones de relación: regional, sub-regional y bilateral (Sotillo, 2006 y EGEval, 2007).

De la ayuda total a la región América Latina y el Caribe (ALC) alrededor de 45% proceden de la Unión Europea. Del desembolso bilateral total de la Unión Europea el 11% está destinado a determinada región. Dentro de la región ALC los países de mayor enfoque de ayuda europea al desarrollo en términos absolutos son en primer lugar Nicaragua con 378 millones de dólares y en segundo lugar Bolivia con 329 millones de dólares, más alejado en tercer lugar se encuentra Brasil con 175 millones de dólares (promedio de los años 2001-02). En general se muestra una tendencia de la cooperación europea al desarrollo de privilegiar los países menos desarrollados de Centro América y la región Andina (Perú y Bolivia) y reducir la ayuda a los países más desarrollados de la región. En términos relativos, alrededor de 50% de la ayuda total a Bolivia es de origen europeo. Por consiguiente, tanto la región ALC como el país suramericano de Bolivia, son receptores prioritarios de la cooperación al desarrollo europea. O expresado a la inversa, la Unión Europea es el donante principal tanto a la región como para Bolivia (Comisión Europea, 2004, 2006 y 2008; Valderrama, 2004).

Con respecto a los donantes principales a Bolivia, el VIPFE publicó los siguientes datos sobre los desembolsos por agencia⁹ (Gráfico 6). Destaca que la Comisión Europea, Alemania, España y Holanda son los principales donantes europeos. Tomando en cuenta el desembolso conjunto de la CE, España, Alemania y Holanda, los datos respaldan que la Unión Europea es el donante principal para Bolivia.

⁹ Se toman en cuenta agencias multilaterales y bilaterales de ayuda gubernamental y se trata de desembolsos registrados en el VIPFE.

Gráfico 6: Desembolso acumulado a Bolivia por agencia en 2006, España 2007¹⁰

Fuente: elaboración propia a base de VIPFE (2008a) y DGPOLDE (2008)

En total en Bolivia operan 15 organismos multilaterales, incluyendo la Comisión Europea y las NN.UU., último con 11 sub-agencias, y 18 organismos bilaterales, 8 de ellos europeos. Por lo tanto la cooperación europea en Bolivia se constituye por 8 + 1 donantes, la Comisión Europea como fuente multilateral y Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Holanda, Italia y Suecia de cooperación bilateral¹¹.

2.3.2 Objetivos, Sectores y Proyectos Europeos de Cooperación al Desarrollo

La política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea en general se centra en tres prioridades fundamentales, definidas en el artículo 177 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea:

- La lucha contra la pobreza en los países en desarrollo;
- El desarrollo económico y social duradero de los países en desarrollo y particularmente de los más desfavorecidos; y
- La inserción armoniosa y progresiva de los países en desarrollo dentro de la economía mundial.

¹⁰ Falta el dato para la cooperación bilateral de España del VIPFE, dato incluido a base de la DGPOLDE de la SECI del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Éste último indica un aporte bilateral neto de alrededor de 55 millones de euros, que serían alrededor de 76 millones de dólares (tipo de cambio oficial de alrededor de 1,3902 del Banco Santander, mayo 2009). Sin embargo la comparabilidad estricta no es necesariamente dada, por la diferencia de fuentes.

¹¹ El Reino Unido se retiró del país hace poco.

El primer objetivo de la Unión Europea es entonces la reducción de la pobreza en los países en vías de desarrollo, y a más largo plazo, su erradicación. Ello implica su desarrollo económico, su desarrollo político institucional y su desarrollo social, así como la integración de los países en desarrollo en la economía mundial. Todo siempre bajo los principios generales de fomentación y consolidación de la democracia, el respeto de los derechos humanos y la protección del medio ambiente. Además la política de desarrollo europea se apoya en el principio de un desarrollo humano y social sostenible, equitativo y participativo.

Teniendo en consideración los objetivos y principios, y sus ventajas comparativas, la Unión Europea ha definido seis ámbitos generales de actuación:

- Relación entre comercio y desarrollo;
- Integración y cooperación regional;
- Apoyo a las medidas macroeconómicas y fomento de un acceso equitativo a los servicios sociales como sanidad y educación;
- Transportes;
- Seguridad alimentaria y desarrollo rural sostenible; y
- Fortalecimiento de las capacidades institucionales.

Asimismo se deben tomar en cuenta las necesidades y oportunidades específicas de cada país, y las estrategias de desarrollo individuales tienen que ser adaptadas a éstas. Por eso “[h]ay que lograr que los países asociados hagan suyas estas fórmulas y se integren en un diálogo entre el Estado y la sociedad civil” (Comisión Europea, 2000, p. 11). Es decir, hay que alcanzar no sólo la participación, sino la apropiación más amplia posible por los países en desarrollo, - o sea por todos los segmentos de sus sociedades-, en la lucha contra la pobreza y desigualdad, respetando los principios generales y la potenciación del diálogo inter-jerárquico.

Los objetivos globales para Bolivia corresponden a las prioridades y principios fundamentales de la política de cooperación de la Unión Europea en relación con las especificidades del país. Estas especificidades están vinculadas a dos orientaciones básicas convergentes: la dimensión regional o subregional y la dimensión nacional.

La primera dirección estratégica se refiere a las relaciones entre la Unión Europea (CE) y América Latina o bien Unión Europea (CE) y Comunidad Andina (CAN), que busca alcanzar los objetivos definidos en la Cumbre UE-ALC iniciada en Río de Janeiro en el año 1999 y en el Acuerdo de Cartagena, por el cual se crea la CAN en 1969,

respectivamente. Las estrategias para la región están formuladas en documentos de estrategia regional. El objetivo central para la relación regional es el fomento del desarrollo humano, de la sociedad civil y de la cohesión social¹², el fortalecimiento de la red UE-ALC, además de promover la intensificación y consolidación del proceso de integración subregional andino, entre otros. En este contexto de desarrollo regional, la Comisión Europea ha creado programas horizontales descentralizados que se extienden a toda la región latinoamericana, de los cuales destacan: EUROsociAL (Cohesión Social - educación, salud, entre otros), ALFA (América Latina Formación Académica - Cooperación Universitaria), ALBAN (Programa de becas para latinoamericanos en la Unión Europea), URB-AL (Desarrollo Urbano), AL-INVEST (para impulsar y fortalecer la cooperación económica y la internacionalización de la PyMES, promoviendo las inversiones y el flujo comercial entre ambas regiones), Programas @LIS y ALICE (Alliance for the Information Society, y América Latina Interconectada con Europa), EURO Solar. Programas de cooperación regional con la CAN son por ejemplo UE-CAN con el Proyecto Regional de Asistencia Técnica al Comercio y el Proyecto Regional sobre la Sociedad Civil.

La segunda dirección estratégica, la dimensión nacional, involucra todos los elementos de la dimensión global y regional-subregional, así como las especificidades del país. De esta manera Bolivia participa en los programas horizontales de la Comisión Europea con delegaciones propias y tiene programas individuales. Los programas y proyectos bilaterales en Bolivia son múltiples. Tanto la Comisión Europea como los países miembros europeos han establecido varias iniciativas en los diferentes ámbitos de actuación, descritas a continuación (EGEval, 2007; Comisión Europea, 2002 y Comisión Europea, 2007b).

Las prioridades de la Comisión Europea en sus relaciones con Bolivia son:

en 2002-2006

- Mejor acceso a servicios y sustento sostenible;
- Crecimiento Económico; y
- Integración Regional y Cooperación;

y en 2007-2013

¹² “La cohesión social implica la promoción de la inclusión política y social, la posibilidad de conseguir un trabajo digno y la reducción de la marginación de determinados grupos sociales y económicos” (Comisión Europea, 2007, p. 26).

- Ayudar al país a lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio¹³, haciendo especial hincapié en el primer objetivo de erradicar la pobreza y el hambre;
- Las actividades se dirigirán a fomentar la cohesión social (reduciendo así la pobreza, la desigualdad y la exclusión social) y la integración regional;
- Teniendo en cuenta las deficiencias de las instituciones nacionales se prestará especial atención a las medidas de desarrollo de la capacidad institucional.

Los sectores específicos de la cooperación al desarrollo de la Comisión Europea con Bolivia se han determinado como sigue:

en 2002-2006

- Suministro de agua potable y acceso a sistemas de saneamiento básico;
- Apoyo a la integración regional física;
- Desarrollo alternativo - reemplazar la producción de coca destinada a la fabricación de cocaína, por actividades agrícolas, forestales y agroindustriales; y
- Cooperación económica para el desarrollo de las inversiones y el comercio con la perspectiva de participar efectivamente en el sistema de comercio multilateral y en la economía global;

y en 2007-2013

- Creación de oportunidades económicas sostenibles de trabajo digno en microempresas y pequeñas y medianas empresas (PYME);
- Apoyo a la lucha de Bolivia contra la producción y el tráfico de drogas ilícitas mediante el desarrollo integral¹⁴ y la racionalización de la producción de coca a través de mecanismos de control social;
- Gestión sostenible de los recursos naturales, en particular a través del apoyo a la gestión integrada de las cuencas fluviales internacionales.

A base de las prioridades y los ámbitos específicos, así como de los principios generales, la Comisión Europea ha implementado unos 30 programas y proyectos en Bolivia, de los cuales se destacan los siguientes:

- Programa de Autodesarrollo Campesino (PAC - La Paz), 1989-1996;
- Programa de Autodesarrollo Campesino (PAC - Oruro), 1993-1997;
- Programa de Autodesarrollo Campesino (PAC - Potosí), 1993-1997;

¹³ Los Objetivos de Desarrollo de Milenio (ODM) son objetivos internacionales de referencia en la lucha contra la pobreza y desigualdad, así como para un desarrollo humano equitativo y sostenible. Serán detallados más adelante.

¹⁴ “El término «desarrollo integral», de conformidad con la terminología del Gobierno, se utiliza en vez del término empleado anteriormente «desarrollo alternativo». El desarrollo integral hace referencia a acciones emprendidas tanto en las zonas de cultivo de coca como en las zonas de emigración laboral, con el objetivo específico de impedir el exceso de producción de coca” (Comisión Europea, 2007, p. 27).

- Programa de Asistencia y Promoción de la Pequeña Iniciativa Privada en el Medio Urbano y Periurbano (PROMMI), 1995 - 2000;
- Programa de Desarrollo Integral en la Zona Andina y el Valle Alto de Tarija (PRODIZAVAT), 1994-2000;
- Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria (PASA), 1996 – 2001 y 2004-2009;
- Programa de Apoyo a la Pequeña Explotación Minera - Apoyo al Desarrollo Económico Sostenible en las Áreas Mineras Empobrecidas del Occidente de Bolivia (APEMIN I y II - Oruro y Norte de Potosí), 1998-2003/2004-2010;
- Programa de Desarrollo de los Valles de Arque y Tapacarí (PRODEVAT), 1998-2003;
- Programa de Apoyo a la Estrategia de Desarrollo Alternativo en El Chapare (PRAEDAC), 1998-2006;
- Proyecto de Agua y Saneamiento en el Departamento de Beni (PRAS-BENI), 1998-2003;
- Proyecto de Agua y Saneamiento en el Departamento de Pando (PRAS-PANDO), 2001-2005;
- Proyecto de Rehabilitación de Redes de Agua y Saneamiento en la ciudad de Santa Cruz (PRAS - SANTA CRUZ), 2001-2005;
- Proyecto de Apoyo a la Reforma Educativa (PAR - EL ALTO), 2001-2005;
- Programa de Apoyo a la Integración Física Regional “Corredor Vial Bi-Oceánico Santa Cruz - Puerto Suárez”, 2001-2005;
- Programa de Apoyo al Sector de la Higiene y Salud de Base (PROHISABA - Tarija y Potosí), 2002-2007;
- Programa Andino de Derechos Humanos y Democracia (Programa País-Bolivia), 2002-2005;
- Proyecto Plan Maestro de la Cuenca del Río Pilcomayo, 2002-2008;
- Programa de Apoyo Sectorial en el Abastecimiento de Agua y Saneamiento (PASAAS), 2004-2008;
- Programa de Apoyo a la Nueva Estrategia de Desarrollo Alternativo de Bolivia (FONADAL-Yungas), 2004-2011;
- Proyecto de Apoyo al Plan Nacional de Desarrollo Integral con Coca, 2006-2010;
- Estudio Integral de la Hoja de Coca en Bolivia, 2007-2008;
- Proyecto al Control Social de la Producción de la Coca, 2007-2012;
- Programa de Desarrollo del Comercio y Promoción a las Inversiones (PROCOIN), 2004-2007;
- Además Bolivia tiene Eurocentros de cooperación empresarial y proyectos cofinanciados mediante ONGs en todos los sectores (Delegación CE en Bolivia, 2008 a y b).

Destaca que los programas y proyectos de la CE han sido enfocados principalmente en el desarrollo rural y la seguridad alimentaria, agua y saneamiento y el desarrollo alternativo, aunque también hay actividades en salud, educación, derechos humanos e

integración física y regional. Especialmente importantes son actualmente los sectores de la ayuda económica, el desarrollo alternativo y la gestión de cuencas, los cuales son los ámbitos prioritarios de la CE en Bolivia según el Country Strategy Paper (CSP) de 2007 a 2013. La evolución sectorial de los programas y proyectos de la CE están descritas en el capítulo 3.2.3 (cuadros 2 y 3).

Los otros ocho donantes europeos en Bolivia tienen diversos ámbitos de actuación. Las líneas prioritarias de actuación de la Cooperación Española, que atiende a Bolivia como país prioritario, son variadas: gobernanza democrática y participación ciudadana para aumentar las capacidades sociales e institucionales, la cobertura de necesidades sociales como salud y educación, incluyendo alimentación, agua potable y saneamiento para aumentar las capacidades humanas y la cohesión social, la promoción del desarrollo del tejido económico y empresarial con el apoyo a la micro y pequeña empresa y a la inserción económica internacional para aumentar las capacidades económicas, la protección y mejora del medio ambiente para aumentar las capacidades para la mejora de la sostenibilidad ambiental, la promoción de la cultura en el marco del desarrollo para aumentar la libertad y las capacidades culturales, la promoción de la equidad de género para aumentar las capacidades y la autonomía de las mujeres, además de la prevención de conflictos y construcción de la paz. Éstas están suscritas en la 'Acta de la IX Comisión Mixta Hispano – Boliviana de Cooperación'. Los actores españoles de cooperación al desarrollo son la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI), la Oficina Técnica de Cooperación (OTC), Comunidades Autónomas, entidades locales españolas y numerosas ONGDs, aunque el mayor aporte financiero viene dado por la AECID. La cooperación española está canalizado de manera bilateral directa así como por financiaciones a ONGDs y organismos multilaterales para sus programas y proyectos.

La Cooperación Alemana, otro principal socio del desarrollo boliviano, enfatiza su enfoque regional y sectorial, teniendo tres áreas focales, agua potable y saneamiento básico (alcantarillado), fortalecimiento del Estado y de la democracia, y desarrollo agropecuario sostenible, pero también trabaja en temas como educación, salud y protección de los recursos naturales. En ello focaliza las regiones del Chaco, la Chiquitanía, el norte de Potosí y el norte de la Paz. La cooperación alemana al desarrollo tiene diferentes actores a nivel gubernamental, organizaciones no gubernamentales y fundaciones. A nivel gubernamental hay actualmente cinco organizaciones, la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), la Cooperación Financiera Alemana (kfw), el

Centro para la Migración Internacional y el Desarrollo (CIM), el Servicio de Cooperación Social-Técnica (ded) y la Capacitación y Desarrollo Internacional (inWent). Las fundaciones políticas son la Fundación Konrad Adenauer (KAS), la Fundación Friedrich Ebert (Instituto Latinoamericano de Investigaciones) y la Fundación Hanns Seidel (HSS). Hay un número considerable de ONGs sin fines de lucro entre los que están Welthungerhilfe, Kindernothilfe, Visión Mundial y muchos más. Entre las agencias de las dos grandes iglesias en Alemania, la iglesia católica y la iglesia evangélica, están Adveniat, Brot für die Welt (Pan para el mundo), Misereor y Cáritas. Además hay la Cooperación Pública – Privada de la Cámara de Comercio e Industria Boliviano-Alemana (AHK), otras organizaciones como el Servicio de Expertos Señor (SES) y el Instituto Nacional de Metrología, pequeños proyectos de la Embajada de la República Federal de Alemania y asociaciones mixtas como la Asociación de Amistad Boliviano-Alemana (AABA), una organización sin fines de lucro creado por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) en coordinación con CIM y Servicio Universitario Mundial (WUS). Además también participa en fondos de organizaciones multilaterales.

La Cooperación Holandesa, también un principal donante a Bolivia, se concentra en los sectores y temas educación, medio ambiente, desarrollo productivo sostenible y gobernabilidad y desarrollo institucional. La cooperación holandesa canaliza su financiación a través de los tres vías, a nivel bilateral casi exclusivamente de gobierno a gobierno, - es decir, directamente a programas del gobierno -, a través de organizaciones multilaterales y tiene un cierto espacio para proyectos con la sociedad civil y el sector privado.

Bélgica enfoca sus actividades hacia los sectores de salud, desarrollo productivo rural y seguridad alimentaria, consolidación de la sociedad civil y apoyo a la democracia.

Los principales sectores de Dinamarca son pueblos indígenas, educación, agricultura y desarrollo rural, medio ambiente y manejo de recursos naturales, además de manejo de conflictos, anticorrupción, derechos humanos y género, buena gobernanza y alianzas empresariales.

Francia utiliza los fondos liberados por la condonación de la deuda bilateral en el marco de la iniciativa HIPC de Bolivia hacia Francia. Los recursos son utilizados en el marco de un “Contrato de Desendeudamiento y Desarrollo” que prioriza el sector de salud. De esta manera la cooperación francesa es principalmente una cooperación gobierno a gobierno.

Los sectores prioritarios de la cooperación italiana son salud, fortalecimiento institucional, educación, medio ambiente, desarrollo rural, desarrollo económico e infraestructura.

La cooperación belga enfoca los sectores salud, agua y saneamiento, educación, desarrollo social, desarrollo económico, medio ambiente y recursos naturales, instituciones, derechos humanos y democracia (Delegación de la Comisión Europea en Bolivia, 2008d; AECID, 2005a; AECID, 2009a; Embajada de Alemania, 2006; Embajada de Alemania, 2008; Embajada de los Países Bajos, 2008; Embajada de los Países Bajos, 2009).

Hay que subrayar que la cooperación al desarrollo europea está canalizada a los programas y proyectos por diferentes vías de financiación, de manera bilateral-gubernamental y a través de ONGs, fundaciones y organizaciones multilaterales como la CE o el PNUD de NN.UU. En todas las actividades el objetivo fundamental es la lucha contra la pobreza y la inclusión social, tomando como referencia las prioridades y principios fundamentales de la política de cooperación de la Unión Europea, los acuerdos de relación regional, así como las metas del 'Plan Nacional de Desarrollo de Bolivia (PND)'. Todo ello, como veremos más adelante, en el marco de las prioridades y los principios de los 'Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)', la 'Declaración de París', la 'Declaración de la Comunidad Europea de 2000', el 'Consenso Europeo de 2005' y el 'Código de Conducta de la Unión Europea de 2007'. En general las acciones en el país están desarrolladas con contrapartes locales, a saber a nivel nacional con el GoB, ministerios y viceministerios sectoriales, y a nivel subnacional con prefecturas departamentales y alcaldías municipales, además de con la sociedad civil.

Destaca por otro lado la complejidad de la cooperación al desarrollo europea. Cada país más bien tiene su propio enfoque y numerosas agencias en diferentes niveles con programas y proyectos individuales. Ésta dispersión de donantes, ámbitos de actuación e iniciativas, así como mecanismos para su coordinación se analizará en el siguiente capítulo.

3. COORDINACIÓN Y COMPLEMENTARIEDAD DE LA COOPERACIÓN EUROPEA AL DESARROLLO EN BOLIVIA

Como constatado previamente, la cooperación europea al desarrollo tiene dos componentes, la cooperación de los países miembros y de manera agregada la de la Comisión Europea. Aunque la Unión Europea ha hecho un considerable esfuerzo en el proceso de integración por la transferencia casi completa de competencias en varios ámbitos a instituciones europeas comunes, los países miembros mantienen su cooperación al desarrollo, concediendo un espacio complementario a la Comisión Europea. Es decir, hay 15, o incluso 27, + 1 políticas de cooperación europeas individuales. En Bolivia son 8 + 1 políticas de cooperación europeas estatales.

Evidentemente a éstas se añaden las políticas de otros países, como Estados Unidos, y organizaciones multinacionales, como las Naciones Unidas, a las que también pertenecen los países europeos. Si se considera aún las organizaciones no gubernamentales (ONGs), entonces el número de políticas de cooperación crece a una multitud inmensa.

Así, en el transcurso de los años, se han puesto en marcha una cantidad abundante de programas y proyectos. Este hecho ha llevado a la dispersión de proyectos. Por lo tanto ha surgido la necesidad de coordinar la cooperación al desarrollo. Es imprescindible una mayor armonización de las políticas de los países donantes y establecer una coherencia entre las mismas, ya que: “La falta de esta coherencia produce altos ‘costes de transacción’: despilfarro, duplicación de esfuerzos, incoherencia en los enfoques y una gran complicación para los países receptores” (Sotillo, 2006, p. 198). La situación compleja de numerosos actores, múltiples ámbitos e iniciativas ha llegado a ser insostenible. Volviendo a la metáfora de Sotillo (véase capítulo 2.1), primero se han plantado todo tipo de árboles y ya es hora de definir qué tipo de bosque queremos.

En Bolivia se han puesto en marcha procesos de coordinación por parte de la Unión Europea como integrante de la cooperación internacional al desarrollo, y por parte de Bolivia. Estos esfuerzos se describen en capítulo 3.2 y 3.3. Antes precede un planteamiento teórico sobre costes de transacción y acción colectiva que luego puede ayudar a explicar la complejidad del proceso de coordinación.

3.1 Costes de Transacción y Acción Colectiva

Vivimos en un mundo interdependiente. En el contexto de la globalización la creciente pobreza y el subdesarrollo se han convertido en un problema internacional. Por eso, en el transcurso del último medio siglo han surgido una multiplicidad de organizaciones y sub-organizaciones de cooperación al desarrollo de los países en desarrollo. Pues, ahora es necesario coordinar éstas y su cantidad abundante de programas y proyectos dispersos e incoherentes para obviar duplicaciones y carencias. Si todos trabajaran juntos se podría aprovechar mejor el potencial de la cooperación al desarrollo en conjunto y con ello, como se supone, ser más efectivo. Bajo ciertas condiciones el equipo puede ser más (creativo-innovador o eficiente) que la suma de sus rendimientos individuales. Este efecto se denomina efecto de sinergia (Quiske, et al., 1973 y Gebert, 2004). Sin embargo, no es tan fácil.

El problema son las inconveniencias a la hora de coordinación cuando realmente existe la necesidad de organizarse. Es decir, hay una tensión entre la necesidad de organizarse y las inconveniencias que dificultan a las organizaciones a trabajar en conjunto. Para entender las motivaciones y los obstáculos hay que entrar brevemente en la nueva economía institucional, que combina la microeconomía con el pensamiento institucional, y dentro de ella a los conceptos de los costes de transacción (desarrollado originalmente por Coase y Williamson) y de la acción colectiva (estudiado inicialmente por Olson). “El elemento común que liga estas dos aportaciones estriba en el intento de indagar en la conducta de los individuos y en sus capacidades para, a partir de unos supuestos simplificadores, derivar conclusiones en el campo del comportamiento social” (Alonso y Garcimartín, 2008, p. 40).

Ambas escuelas razonan que el individuo, a causa de la escasez de recursos, tiene que elegir entre diferentes posibilidades de actuar, o sea alternativas, dentro de las que se decide por la mejor, ponderando las calidades positivas y negativas. Pues, cada alternativa tiene ventajas y desventajas. Y se entiende al hombre como un individuo oportunista, que debido a consideraciones de beneficios por el provecho personal y negando sus propios valores y convicciones, está dispuesto a aprovecharse a coste de otros; - aunque también se puede analizar el comportamiento social incluyendo convicciones y valores. Obsérvese que los individuos operan conforme a una “racionalidad imperfecta”, es decir que no son capaces de disponer y procesar toda la información relevante para decidir de acuerdo con una conducta óptima y omnisciente. De todas maneras los hombres son agentes económicos que tratan de minimizar los costes y maximizar los beneficios (Weise, et al., 2002 y Alonso y Garcimartín, 2008).

Según el concepto de los costes de transacción, puede ser más barato organizarse que actuar individualmente. Este concepto se basa en la consideración de que el uso del mercado origina costes que se dejan restringir por el establecimiento de una organización. El mercado constituye un sistema descentralizado basado en la decisión individual de los agentes económicos, mientras que la organización, por el contrario, constituye un sistema centralizado basado en relaciones estables entre los agentes vinculados con un acuerdo de condiciones básicas y en un proceso de decisión jerárquico que parte de un sujeto superior que asume el poder directivo central.

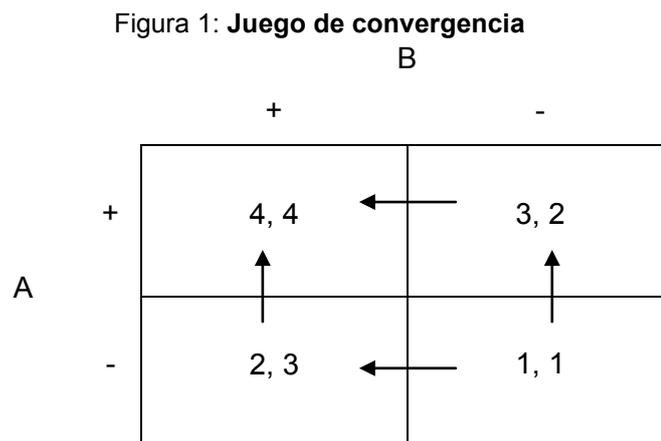
Los costes están asociados a los intercambios (o transacciones) que el trabajo requiere y no a la producción material de un bien. Es decir, los costes de transacción se refieren a costes de búsqueda y de información, costes de negociación y costes de control. Para un empresario, por ejemplo, podría ser muy costoso tener que acudir diariamente al mercado a contratar a sus trabajadores. Cada día tendría que identificar, de nuevo, las personas apropiadas para los cometidos e instruirlos en la tarea correspondiente, entre otras cosas. Por eso el empresario opta por dar contratos sobre un período más amplio para darle cierta estabilidad a la relación laboral.

De esta manera una organización puede reducir los costes por limitar las transacciones. Por consiguiente, cuando los costes que conlleva realizar una transacción en el mercado son elevados o superiores, los agentes optan por realizar determinadas actividades en estructuras organizadas, cediendo parte de su libertad individual (Weise, et al., 2002 y Alonso y Garcimartín, 2008).

Por lo tanto, por un lado es conveniente optar por estructuras organizadas, por otro lado, según el concepto de la acción colectiva, la misma no se desarrolla sin conflictos. Precizando el concepto, “[...] por acción colectiva se entiende el esfuerzo deliberado que realizan dos o más agentes para actuar conjuntamente a la búsqueda de un determinado resultado que se considera deseable para todos” (Alonso y Garcimartín, 2008, p. 46). Esto significa que la acción colectiva está caracterizada por la interacción entre individuos (no necesariamente con estructuras jerárquicas).

Para dar un ejemplo como se explican interacciones entre individuos: Dos científicos, el uno economista de Londres (A) y el otro institucionalista de Princeton (B), investigan el tema de cooperación entre organizaciones. Debido a su separación geográfica acuerdan trabajar individualmente, cada uno explicando el comportamiento social según su razonamiento. Si el proyecto sale bien en su conjunto aumentaría su reputación científica.

De esta manera las posibilidades de actuar son de trabajar con una “alta intensidad de trabajo” (+) o de “remolonear” (-). La estimación de los beneficios sea de 4, como mejor, 3, 2, y 1, como peor beneficio. Obviamente la estrategia “+” resulta dar para ambas personas un mayor beneficio que la estrategia “-“, independientemente de la selección de estrategia del otro; por lo tanto la estrategia “+” es dominante, tanto para A como para B. Figura 1 ilustra la situación:



Resulta entonces que ambos científicos van a optar por una “alta intensidad de trabajo” y conseguir un resultado óptimo, tanto individual como colectivo (4,4). En este caso, los intereses de ambas partes están dirigidos a la misma dirección, - hay sólo un punto de equilibrio -, y no hay problemas de cooperación ni de coordinación.

Supongamos ahora que los dos científicos deciden trabajar conjuntamente, para juntos lograr más que trabajando por separado. Hay entonces las mismas alternativas, de “trabajar con alta intensidad” o “remolonear”. Cada persona quiere trabajar duro, si el otro también se esfuerza. Pero se prefiere remolonear si el otro remolonea. En todo caso, el resultado del trabajo común se considera como lo máximo (Figura 2):

Figura 2: Juego de confianza

B

		+	-
A	+	4, 4 ←	1, 3 ↓
	-	3, 1 ↑	2, 2 →

En este caso no hay ninguna estrategia dominante, ni un resultado “globalmente estable”. Existen dos equilibrios en las estrategias “+,+” y “-,-”. El equilibrio racional individual y colectivo “+,+”, el óptimo (4,4), sólo se deja lograr con una confianza mutua y una simpatía recíproca. Asimismo la cooperación y coordinación son importantes para lograr un resultado valioso (Weise, et al., 2002).

En ambos ejemplos el objetivo colectivo de lograr un resultado destacado es indiscutible. Pero las estrategias para llegar a este resultado son diferentes. En el primero se opta por trabajar de manera separada y en el segundo se trabaja de manera conjunta, último que a menudo resulta ser un asunto complicado. Hay una serie de efectos secundarios que pueden reducir el proceso sinérgico de equipos. Hay por ejemplo barreras comunicativas por competencias diferentes y barreras coordinativas por intereses heterogéneos, entre otros. Cada actor tiene sus ideas e intereses particulares las que hay que coordinar. Pero la coordinación sólo es posible si los actores están dispuestos a llegar a compromisos, es decir, ceder intereses individuales para alcanzar el objetivo colectivo (Gebert, 2004). “En la realidad, por consiguiente, para un individuo puede ser individualmente racional seleccionar una estrategia determinada, aunque hay otra estrategia que es mejor para todos los participantes o para el bienestar común” (Weise, et al., 2002, p. 107).

Por lo tanto, se puede resaltar que la acción colectiva tiene beneficios y costes. Por un lado se limitan los costes de transacción, pero a la vez surgen costes de cooperación y coordinación en el interior de la organización. Es por eso que la comunicación abierta y la cooperación transigente son tan importantes.

3.2 Mecanismos Europeos de Coordinación

3.2.1 Acción Colectiva Europea: Trabajo por separado pero complementario

¿Es realmente complementaria la cooperación europea? ¿Es más complementaria desde el establecimiento de la cooperación europea multilateral?

En primer lugar se puede destacar que la política comunitaria es aún una política de cooperación al desarrollo más y que el 80% de la ayuda al desarrollo europea está canalizada a través de vías bilaterales u otras multilaterales, lo que conlleva a preguntar ¿por qué no se ha transferido el ámbito de la cooperación al desarrollo de manera completa a las competencias de la Unión Europea multilateral?

Transfiriendo los conceptos de los costes de transacción y de la acción colectiva al ámbito de la cooperación al desarrollo, se muestra un comportamiento análogo. Aquí la magnitud de los costes de transacción depende, por ejemplo, de determinar zonas necesitadas, de contactar con autoridades locales, de encontrar una manera endógena y sostenible de aportar al desarrollo, de llevar a cabo los programas y proyectos, así como de control y evaluación. Si una persona por si misma quisiera poner en marcha un proyecto de ayuda al desarrollo, el esfuerzo individual sería muy costoso. Por eso se busca colaboradores fijos y se establece una organización.

Pues, en el caso de la Unión Europea ya se han establecido demasiadas organizaciones de cooperación al desarrollo en cada país miembro, que aparecen prácticamente de nuevo como individuos organizados, así que el estado de la estructura presente por su complejidad ya no es soportable ni sostenible. Con la transferencia de las competencias en el ámbito de la cooperación al desarrollo de todas las organizaciones individuales hacia la Unión Europea, se podría reducir considerablemente los costes de transacción, además de evitar las duplicaciones y carencias.

Sin embargo, esto no se ha hecho realidad. Los intereses entre los actores son muy divergentes y con ello los costes de cooperación son muy elevados. Los costes de cooperación superan los costes de transacción. De esta manera la Unión Europea y los países miembros prefieren mantener sus cooperaciones individuales. Por eso, en el nombre de la integración, se ha llegado al compromiso o, mejor dicho, se ha acordado la solución intermedia de darle a la Unión Europea multilateral su propio espacio de competencia en éste ámbito. No obstante, la cooperación al desarrollo no es un tema nacional. Es un tema de relevancia global y las decisiones europeas afectan a la cooperación al desarrollo en los países en desarrollo.

Es decir, una cooperación europea al desarrollo única y fusionada en la Comisión Europea sería muy costosa con respecto al esfuerzo de coordinación, pero la actividad separada de las organizaciones individuales también es costosa en relación a las transacciones así como en el sentido de la dispersión y eficacia de las acciones. Tomando eso en cuenta, se define que la cooperación de la Unión Europea debe ser complementaria. En términos microeconómicos tenemos una situación que se encuentra entre el primer y segundo ejemplo del capítulo 3.1 (Figura 1 y 2). Los actores trabajan separadamente pero de alguna manera tienen que coordinarse para ser más eficaces. Por lo tanto, se da la misma situación “de juego” como en Figura 2. En el caso de las alternativas cooperación conjunta o no, se han decidido en contra de ésta (-,-) siendo conscientes de los perjuicios. Por eso otro juego con las alternativas coordinación sí o no, ha resultado en favor de la coordinación (+,+). No obstante, la intensidad de coordinación depende de la transigencia de cada actor, ya que no hay leyes determinantes que fijan los términos y modos de la coordinación.

Sin embargo hay esfuerzos de la Unión Europea para cumplir con esta condición. Como mencionado anteriormente, un primer intento marca la institucionalización de la política comunitaria en 1992 por el ‘Tratado de Maastricht’ con la determinación que su cooperación al desarrollo sea complementaria (Art. 177.1). Además se refiere a la coherencia de las políticas de las relaciones exteriores (Art. 178) y ya establece que “[l]a Comunidad y los Estados miembros coordinarán sus políticas en materia de cooperación al desarrollo y concertarán sus programas de ayuda, también en el marco de organizaciones internacionales y de conferencias internacionales” (Art. 180). De esta manera el Tratado de Maastricht introduce los conceptos de coordinación, complementariedad y coherencia (los denominados 3Cs¹⁵) al ámbito de la cooperación al desarrollo europea.

Pero el punto de partida de un proceso de renovación constituye la declaración sobre la política de desarrollo de la Comunidad Europea del 10 de noviembre de 2000 que se basa en una comunicación de la Comisión del 26 de abril de 2000. Se declara que hay una “[...] necesidad de establecer una mejor división del trabajo entre la Comunidad y los

¹⁵ A este respecto el Grupo de Servicios de Evaluación de la Unión Europea, apoyado por el equipo de proyecto de los 3Cs, llevó a cabo en 2005 una serie de seis estudios de evaluación sobre los 3Cs en la política de cooperación europea al desarrollo. El informe nº4 de 2006, por ejemplo, trata de la evaluación de la coordinación y complementariedad de la asistencia europea en el desarrollo local, ilustrado mediante 4 estudios de caso: Mozambique, África del Sur, Indonesia y Nicaragua. Se publicó además una síntesis de los seis estudios en noviembre del 2007: “Evaluating Co-ordination, Complementarity and Coherence in EU development policy: a synthesis. Evaluating the role and application of the Maastricht Treaty requirement, coherence, coordination and complementarity in the European Union’s development co-operation policies and operations.” - Los informes finales y la síntesis de los seis estudios de evaluación sobre los 3Cs están accesibles en: <http://www.three-cs.net>

Estados miembros []: “La Comunidad y sus Estados miembros coordinarán sus políticas y sus programas para lograr el máximo impacto. Por lo que se refiere a la división del trabajo, se intentará lograr una mejor complementariedad, tanto dentro de la Unión como con los demás donantes, sobre todo en el marco de las estrategias por país” (Comisión Europea, 2000, p. 9 y 12). Asimismo se promueve la elaboración de documentos de estrategia para regiones y para los países, denominados documentos de estrategia regional o de estrategia país (“regional” o “country strategy papers”, por su denominación en inglés), y el fomento de estrategias sectoriales. Por otro lado en el contexto de la profundización de la programación estratégica y la ayuda exterior se crea la Oficina, hoy Dirección General, de Cooperación EuropeAid para gestionar los proyectos de desarrollo de la Comunidad Europea, y se establece la descentralización de la gestión de los proyectos hacia las delegaciones locales en los países receptores.

El año 2000, es también el año en que la comunidad internacional adopta, en el marco de las Naciones Unidas, los ‘Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)’. Estos objetivos, basados en el enfoque del desarrollo humano equitativo y sostenible, serán desde entonces los objetivos de referencia para todos los actores de la cooperación al desarrollo internacional: 1. erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2. lograr la enseñanza primaria universal; 3. promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer; 4. reducir la mortalidad infantil; 5. mejorar la salud materna; 6. combatir el VIH/SIDA; el paludismo y otras enfermedades; 7. garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; 8. fomentar una asociación mundial para el desarrollo (PNUD, 2008).

El inicio más ambicioso para la coordinación de los esfuerzos europeos marca el Consenso Europeo sobre el Desarrollo del 22 de noviembre de 2005, que proporciona una guía de objetivos y principios comunes, entre los que se refiere explícitamente a los ODM, el desarrollo sostenible y equitativo, así como a la coordinación de la cooperación al desarrollo apuntando a la aplicación de los compromisos de cooperación sobre eficacia de la ayuda, a saber, apropiación y asociación, alineación y armonización, diálogo y participación de la sociedad civil, y mutua responsabilidad.

La base para los compromisos europeos forma la ‘Declaración de París’ que firmaron los ministros de países desarrollados y en desarrollo, y los directivos de instituciones de desarrollo multilaterales y bilaterales en marzo del mismo año. Esta declaración se basa en que los países socios fijan la agenda para alcanzar los resultados del desarrollo (países socios: apropiación, para un desarrollo endógeno sostenible), a la que los donantes responden con el alineamiento de sus cooperaciones y la utilización de los sistemas de los socios (donante-socio: alineación). Como base los donantes inician la coordinación para lograr acciones complementarias (donante-donante: armonización). En

todo ello se presta atención a la gestión orientada a resultados y la mutua responsabilidad como aspectos transversales. El Consenso detalla además los ámbitos de actuación de la Comunidad Europea, en respuesta a las necesidades expresadas por los países socios y en relación con los objetivos internacionales: comercio e integración regional; medio ambiente y gestión sostenible de los recursos naturales; infraestructuras, comunicaciones y transportes; agua y energía; desarrollo rural, ordenación del territorio, agricultura y seguridad alimentaria; buen gobierno, derechos humanos y apoyo a las reformas económicas e institucionales; prevención de conflictos y estados frágiles; desarrollo humano; y cohesión social y empleo. En todas las actividades, la Comunidad toma en cuenta los siguientes temas horizontales: democracia, buen gobierno, derechos humanos, derechos de los niños y de los pueblos indígenas; igualdad de género; VIH/SIDA; y sostenibilidad medioambiental (Foro de Alto Nivel, 2005; Comisión Europea, 2005).

A pesar de ello, el documento europeo de índole más operativo en términos de complementariedad es el 'Código de Conducta de la Unión Europea' relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo¹⁶. Este documento reconoce que "[h]a llegado el momento de pasar de las palabras a la acción" (Comisión Europea, 2007a, p. 3) y formula medidas concretas, que están enraizadas a los principios de apropiación, adaptación, armonización, gestión en función de los resultados y mutua responsabilidad, expresados en la Declaración de París, así como a los objetivos, principios y valores adicionales destacados en el consenso europeo.

- Principio rector 1 - Concentrar las actividades en el país en sectores prioritarios (2 sectores prioritarios por donante europeo)
- Principio rector 2 - Reorganizar las demás actividades en el país (cooperación delegada o retirándose)
 - ♦ Subprincipio 2a - Acuerdos relativos a los donantes principales
 - ♦ Subprincipio 2b - Cooperación o asociación delegada
- Principio rector 3 - Velar por una presencia adecuada de la UE en los sectores estratégicos (al menos uno europeo y máximo tres donantes activos por sector)

¹⁶ Una reflexión del proyecto ActiOnAid del Centro Europeo para la Administración de la Política al Desarrollo (ECDPM, por sus siglas en inglés) de 2008 sobre la división de trabajo afirma, entre otros, la fragmentación de la cooperación europea a nivel mundial además del hecho de que la información pública disponible de los programas al desarrollo de los donantes de la UE permanece ser insuficiente aunque para el cumplimiento de los requerimientos del Código de Conducta se precisa claramente estadísticas auténticas y desagregadas de las actividades europeas al desarrollo. Aparte indica al potencial de liderazgo y delegación de ayuda en muchos países. - El documento: "Whither EC Aid? Briefing Note: the Code of Conduct on Complementarity and Division of Labour" está disponible en <http://weca-ecaid.eu>

- Principio rector 4 - Reproducir las prácticas en la cooperación con las instituciones regionales asociadas
- Principio rector 5 - Establecer países prioritarios (enfoque geográfico manteniendo el alcance universal)
- Principio rector 6 - Ocuparse de los países «huérfanos» de la ayuda (países “infrafinanciados” o “olvidados”)
- Principio rector 7 - Analizar y ampliar los ámbitos de competencia global (diversidad de competencias y capacidades)
- Principio rector 8 - Seguir ahondando en la complementariedad vertical y entre formas e instrumentos de ayuda
- Principio rector 9 - Fomentar conjuntamente la división del trabajo
- Principio rector 10 - Profundizar las reformas de los sistemas de ayuda (cambios estructurales)

Este documento es de difusión reciente, por lo que es prácticamente obvio que los objetivos aún no han sido alcanzadas. Pero será interesante ver cuán lejos se está de cumplir con ellos. Como veremos son metas bastante ambiciosas, pero desde luego necesarias. Además, basándose en el Consenso Europeo y la Declaración de París, la Comunidad Europea está acentuando sus actividades para presentar posiciones comunes al GoB y lograr la complementariedad de sus intervenciones. Primero, pues, los instrumentos y mecanismos de coordinación concretos de la cooperación europea dentro de la cooperación internacional en Bolivia.

3.2.2 Coordinación Europea en Bolivia

Para Bolivia los documentos europeos de referencia son, aparte de los globales, el ‘Memorandum of Understanding (MoU)’ de 1994 y 2001, las ‘Orientaciones Plurianuales Indicativas (OPIN)’ de 1998, y desde 2002 el ‘Documento de Estrategia País (CSP, por sus siglas en inglés)’, último elaborado cada tres a seis años dependiendo del país. Éstos definen, en el marco de los acuerdos internacionales y europeos generales, el margen de las prioridades de las actividades europeas en Bolivia.

En 1995 la Unión Europea elaboró el primer informe general sobre la cooperación europea en Bolivia¹⁷. Se puede decir que éste es el punto de partida del diálogo sobre la

¹⁷ Para un análisis del contexto histórico (resumido a partir de la conquista) y político-económico del país, además de los inicios de la cooperación al desarrollo en Bolivia (internacional y europea) y la evaluación de

coordinación de las intervenciones europeas en el país. En esta época la ayuda europea consistió básicamente del desarrollo rural y de infraestructuras, ampliándose luego al sector social y microempresas, entre otros. No obstante ya en estos tiempos se reconoce la dispersión de una gran gama de actividades internacionales y comunitarias en todo el país así como la incoherencia tanto entre las diversas líneas de la cooperación europea como de ésta y la de sus estados miembros. Un objetivo de evaluación era entonces el análisis de la dispersión geográfica de las intervenciones financiadas o cofinanciadas por la UE para, partiendo de los proyectos individuales, medir el impacto global del conjunto de las acciones. Por lo tanto, es después de 1992, año de la institucionalización de la política comunitaria de cooperación al desarrollo, que se observa el primer intento de la UE de reformar su cooperación. Pero el número de donantes continuó creciendo y con ello la dispersión de las actividades. Sin embargo, últimamente hay nuevos esfuerzos de la coordinación de la cooperación al desarrollo a nivel europeo e internacional.

Hoy en día, por la multiplicidad de los proyectos variados que hay, se perfila una tendencia marcada en Bolivia, a saber hacia un pensamiento macro-agregado, en la que también participa la cooperación europea. El problema de la dispersión de la cooperación al desarrollo se basa, entre otros, en la existencia de una multiplicidad de proyectos incoherentes, por lo que ya hay más programas y se empieza a enfocar sectores. En el contexto del enfoque sectorial se están estableciendo canastas de fondos programáticos y sectoriales. Como indica el nombre los fondos canasta, o “basket funds” en inglés, son fondos únicos donde varias cooperaciones aportan dinero para apoyar a los programas y proyectos o a una institución de un determinado sector.

La particularidad de estos fondos canasta es entonces que el dinero desembolsado no está destinado a una acción o un proyecto en concreto sino a un programa o un sector en general dentro del cual hay distintos proyectos o programas de la cooperación internacional o iniciativas nacionales. De esta manera las canastas con programas sectoriales son un instrumento común de cooperación que tienen la ventaja de que el beneficiario tiene que rendir cuentas de la utilización de los fondos una sola vez a todos los donantes participantes del fondo y no de manera separada a cada donante. Un ejemplo es la canasta “desnutrición cero” que apoya el mismo programa del gobierno en favor de los niños de 6 a 24 meses y sus madres. El fondo más avanzado es el fondo canasta sectorial para educación que incluso asigna los recursos al gobierno nacional, al ministerio respectivo, para su utilización en el mismo ámbito.

ésta (europea) de aquella época consultar la “Evaluación global de la ayuda de la Unión Europea en Bolivia.” Volume 1 del “Informe general” de julio 1995 de la Comisión Europea.

Por añadidura se ha conformado recientemente a iniciativa de la Unión Europea, que ya se estaba reuniendo mensualmente entre sí para promover la aplicación de los principios comunes, un equipo de trabajo para la coordinación de la cooperación gubernamental al desarrollo y la aplicación de los compromisos de cooperación en Bolivia. El 'Grupo de Socios' para el Desarrollo de Bolivia (GruS) empezó a reunirse oficialmente a comienzos del año 2007 con el objetivo principal de apoyar, en el marco de la Declaración de París, el liderazgo del Gobierno de Bolivia (GoB) en la coordinación y armonización de la cooperación al desarrollo internacional, para mejorar la efectividad y el alineamiento de ésta al cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los ODM. De esta manera quiere mejorar la coordinación entre los donantes de la cooperación internacional en Bolivia, promover un diálogo más fluido y organizado, y asimismo ser un espacio de intercambio de información sobre las actividades de cada uno de los donantes, todo en cooperación con el GoB.

El GruS trabaja de manera institucionalizada y cuenta actualmente con 20 miembros, es decir Agencias de Cooperación y Embajadas, 9 de ellos son europeos: Delegación de la Comisión Europea, Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), embajada de Alemania, embajada de Bélgica, embajada Real de Dinamarca, embajada de Francia, embajada de Italia, embajada del Reino de los Países Bajos, embajada de Suecia; entre las otras agencias restantes, otras 6 agencias multinacionales: el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF), la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Sistema de las Naciones Unidas (NN.UU.); y otras 5 cooperaciones bilaterales: la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, la embajada de Noruega y la embajada de Japón. La Cooperación del Reino Unido se ha retirado de Bolivia hace poco, hasta entonces formó parte del GruS.

En las reuniones mensuales se tratan temas como las prioridades del trabajo en el GruS, intercambios de información sobre actividades, programas y proyectos y de experiencias, presentación y discusión del Plan Nacional de Desarrollo, presentaciones del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE) sobre la comunidad internacional, análisis del Decreto Supremo 29308, presentación del Código de Conducta de la UE, así como se realizó un ejercicio de autodiagnóstico, en el marco del Código de Conducta de la Unión Europea y la división del trabajo (Reuniones con la Cooperación Europea, 2008/2009).

De esta manera los donantes y agencias multilaterales en Bolivia dieron información sobre el enfoque de sus intervenciones, áreas de prioridad y posibles áreas de retirada, así como sus ventajas comparativas para asumir liderazgos. A pedido del Ministro de Planificación se elaboró un cuadro sintético de los sectores y áreas de intervención de los cooperantes. La siguiente matriz de cooperación enseña una aproximación a la situación actual de la cooperación europea (Cuadro 1, para matriz completa ver Anexo II).

El GruS identifica 10 sectores y 7 subsectores de cooperación al desarrollo. No obstante, la identificación de los sectores es un tema controvertido. Hay muchas propuestas de diferentes organizaciones en que el número de sectores varía considerablemente, dependiendo de las definiciones de cada sector. ¿Caben, por ejemplo, los derechos indígenas en los principios generales de los derechos humanos o sería conveniente enfocarlos específicamente? Globalmente las definiciones del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) constituyen un estándar, pero considerando también las definiciones del gobierno boliviano en su PND, el GruS trató de encontrar definiciones sectoriales más apropiadas para la comunidad internacional en Bolivia.

Entonces se han identificado líderes y miembros por cada sector, además de clasificar los países según su intensidad de participación. Una participación amplia siendo líder y/o miembro en más de cinco sectores está marcada con A, una participación mediana siendo líder y/o miembro en tres a cinco sectores con B y una participación enfocada siendo líder y/o miembro a hasta dos sectores con C¹⁸.

¹⁸ Clasificación modificada. La clasificación original del GruS era: A: L+M > 8; B: L+M entre 5 y 8; C: L+M < 5.

3. COORDINACIÓN Y COMPLEMENTARIEDAD DE LA COOPERACIÓN EUROPEA EN BOLIVIA

Cuadro 1: Matriz Sectorial por Agencia

L:Líder M: Miembro

			1	2	3	4	5	6	7	8	9				Participación		
			Comisión Europea	España	Alemania	Bélgica	Dinamarca	Francia	Italia	Bajos	Suecia	Países otros	Σ L	Σ M	Total		
Grupo	GRUS	PND Sector	CAD Sector														
S	Agua y Saneamiento	Saneamiento Básico	Abastac. y Dep. de Agua	L	M	L				M		M	L: 0, M: 4	2	7	9	A
S	Gestión Pública	Justicia, Descentr., Gestión Pública y Transparencia	Gobierno y Sociedad Civil		M	M		M	M		M	L	L: 0, M: 4	1	9	10	A
ss	Descentralización				M	M		M			M	M	L: 1, M: 5	1	10	11	A
ss	Justicia				L	M		M				M	L: 0, M: 3	1	6	7	A
ss	Gestión Adm.-Transparencia					L		M			M	M	L: 0, M: 2	1	5	6	A
S	Educación	Educación	Educación		M			M			L		L: 1, M: 2	2	4	6	A
S	Salud	Salud	Salud		M		M		M	M			L: 1, M: 3	1	8	9	A
S	Culturas (1)	Cultura	Otros Servicios e Infraestructura Social		M				L		M		L: 0, M: 2	1	4	5	B
S	Medio Ambiente	Recursos Ambientales	Multisectorial y Silvicultura, Abastac. y Dep. de Agua		M	M		M			L	M	L: 0, M: 6	1	10	11	A
ss	Cambio Climático							M				M	L: 1, M: 2	1	4	5	B
ss	Forestal										M	M	L: 1, M: 1	1	3	4	B
ss	Áreas Protegidas-Biodiversidad							M			L		L: 0, M: 2	1	3	4	B
ss	Cuencas					M		M			L	M	L: 0, M: 2	1	5	6	A

3. COORDINACIÓN Y COMPLEMENTARIEDAD DE LA COOPERACIÓN EUROPEA EN BOLIVIA

S	Género	Protección Social y Justicia	Gobierno y Sociedad Civil		L					M			M	M	L: 1, M: 4	2	7	9	A
S	Desarrollo Productivo	Transformación industrial, Manufacturera y Artesanal	Agricultura, Silvicultura, Industria, Minería, Comercio, Turismo	L	M	L	M	L					M		L: 0, M: 4	3	7	10	A
S	Desarrollo Integral/ Lucha contra Narcotráfico	Desarrollo Agropecuario	Agricultura, Silvicultura, Industria, Minería, Comercio, Turismo	L											L: 0, M: 3	1	2	3	C
S	Estadística/ Monitoreo-Evaluación/ Indicadores	Gestión Pública y Transparencia	Gobierno y Sociedad Civil										L (2)		L: 0, M: 5	1	5	6	A

Total Lideres			3	2	3			1	1		5	1	6	22	
Total Miembros				8	5	2	10	2	2	7	9	54		99	
Total			3	10	8	2	11	3	2	12	10	60			121
Participación			B	A	A	C	A	B	C	A	A				

(1) Embajadas

(2) Confirmar con Holanda

NOTA: No considera Lideres de Canasta de Fondos y Sub Grupos temáticos

Fuente: Trabajo del GruS (2006-2008)

La matriz muestra que más de la mitad (cinco de los nueve) de los donantes europeos tienen una participación amplia, dos una participación mediana y dos una participación enfocada. La participación promedio es de 6,8 sectores por país europeo (A). En general son los donantes principales, como España, Holanda, Alemania, que están participando en una amplitud de ámbitos (10, 12 y 8, respectivamente; Holanda incluso como líder en 5), con excepción de la Comisión Europea que como constatado previamente (cap. 2.3) se ha enfocado en tres sectores, con lo que ésta cabe en la participación mediana clasificada como B.

Asimismo se ha clasificado la participación por sector, asignándole una participación amplia (A) si hay cinco o más líderes y/o miembros en el sector, una participación mediana (B) con cuatro a cinco líderes y/o miembros, y una participación enfocada con hasta tres líderes y/o miembros por sector¹⁹. Tomando en cuenta también los otros donantes (no europeos), se puede destacar que en promedio hay siete líderes y/o miembros por sector. Son doce (de diecisiete) los sectores con una participación amplia (mayormente en sectores sociales como agua, saneamiento, salud y educación, en el sector económico-productivo, en sectores de modernización del estado y medioambientales), cuatro con una participación mediana y sólo hay un sector, el desarrollo integral, con una participación enfocada.

La participación europea por sectores equivale a esta tendencia, por lo que la Unión Europea no sólo tiene una participación amplia en los diferentes sectores sino también se enfoca a los sectores de concentración. Es decir que aún las actividades por país son dispersas y hay demasiados actores por sector.

La matriz proyecta la dispersión de esfuerzos en el ámbito de la cooperación al desarrollo e identifica los sectores de concentración. Basado en esta matriz se están emprendiendo medidas de coordinación y división de trabajo. Se ha empezado con la coordinación de los esfuerzos dentro de los sectores para reducir el número de líderes y miembros por sector con el objetivo de tener sólo un líder por sector.

Para ello se han definido el papel y las obligaciones de un donante líder, de un donante co-líder y de los otros donantes. El líder debe coordinar el sector elegido por un tiempo de 3 a 5 años y debe prever los recursos humanos y fondos de apoyo propios, el co-líder asumirá el liderazgo en ausencia, emergencia y después del mandato del donante líder, además pueden ser líderes en subsectores. Para los otros donantes se han introducido los conceptos de “silent partners” y “delegate cooperation”. No realizarán consultas bilaterales, todas las acciones serán realizadas mediante el donante líder, pero

¹⁹ Clasificación modificada. La clasificación original del GruS era: A: L+M > 8; B: L+M entre 5 y 8; C: L+M < 5.

pueden participar en las mesas sectoriales aunque “con voz” pero “sin voto”. La cooperación delegada es una transferencia de fondos de un donante a otro (líder) para que este último los ejecuta. Esta modalidad puede ser utilizada por ejemplo en fases de transición, es decir cuando un donante está saliendo de un sector pero tiene todavía fondos comprometidos (Reuniones con la Cooperación Europea, 2008/2009).

3.2.3 Cambio de Ámbitos y Modalidades de Cooperación al Desarrollo de la CE

En el transcurso del tiempo el enfoque sectorial de la Comisión Europea ha cambiado de temas heterogéneos como integración física, medio ambiente y modernización del Estado, hacia un enfoque más homogéneo de temas sociales y económicos, aunque en 2007 ha diferenciado otra vez más su enfoque con lo que ahora está presente en el ámbito social, económico y medioambiental (cuencas). Además se muestra primero una tendencia de una ampliación y diversificación de la participación en más sectores que entonces se mantiene constante hasta 2007, año en que se muestra una especialización a los tres sectores mencionados (Cuadro 2).

Cuadro 2: Evolución de los sectores prioritarios de la CE en Bolivia de 1994 a 2007

	1994 (MoU)	1995	1996	1997	1998 (OPIN)	1999	2000 (ODM, Decl. UE 2000)	2001 (MoU)	2002 (CSP)	2003	2004	2005 (Decl. París, Consenso europeo)	2006	2007 (Código de Conducta, CSP)
Sectores sociales														
Agua potable y saneamiento														
Desarrollo rural y seguridad alimentaria														
Educación y Salud (1)														
Desarrollo alternativo														
Desarrollo económico														
Cooperación económica y empresas														
Integración física regional														
Transportes														
Varios														
Medio ambiente							(2)							
Cuencas hidrográficas														
Modernización del Estado														
Desarrollo del sector privado														
Otros														

(1) no prioritario, (2) a partir de 2000 una prioridad transversal

Fuente: elaboración propia a partir de EGEval (2007)

El cuadro ilustra la evolución temporal de los sectores prioritarios de la ayuda comunitaria según los documentos de país el MoU de 1994, la OPIN de 1998, el MoU de 2001, el CSP de 2002 y de 2007, e indica asimismo los documentos globales sobre los ODM de 2000, la Declaración sobre la política de desarrollo de la UE de 2000, la Declaración de París de 2005, el Consenso europeo de 2005, y el Código de Conducta de la UE de 2007.

La primera prioridad de la Comisión Europea siempre ha sido la lucha contra la pobreza, primero más como un objetivo específico entre otros ligada al desarrollo rural y seguridad alimentaria basada en donaciones, y a partir de 1998 definida generalmente en términos de necesidad de apoyo a los sectores de salud, educación, higiene y vivienda. En 2001 se añade agua y saneamiento, e igualmente a partir de 2001 con el MoU, siguiendo la Declaración sobre la política de desarrollo de 2000, la lucha contra la pobreza se transforma en el objetivo último de la cooperación comunitaria al desarrollo, lo que coincide con la evolución a nivel internacional.

Con respecto a la seguridad alimentaria, las donaciones son reemplazadas en 1996 en el marco del PASA que utiliza un concepto muy diferente de seguridad alimentaria fomentando el auto-abastecimiento. Desde temprano también se considera acciones de protección a los jóvenes, así como en la lucha contra la droga y el desarrollo alternativo. Otro eje prioritario, desde el principio, es la integración regional física y el desarrollo económico. A partir de 1998 se expresa el fortalecimiento de las relaciones económicas entre la UE y Bolivia, insistiendo a la vez en la importancia de los acuerdos regionales (CAN y MERCOSUR) como marco global de la cooperación económica. Acciones en el sector del medio ambiente se realizan a partir de 1994, sin embargo este sector no se vuelve en una prioridad hasta 1998 cuando es mencionado como uno de los cinco ejes prioritarios en el OPIN del mismo año. A partir de 2001, el medio ambiente se convierte en un eje transversal, es decir en un principio general. Las intervenciones en la modernización del Estado se dejan en 1998, pero el fortalecimiento de la capacidad institucional y de la política de descentralización, enfocado en el MoU de 1994 hacia las instituciones del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, sigue siendo una prioridad, que se menciona explícitamente otra vez en el CSP de 2007. Sin embargo, según el CSP de 2007 (cap. 2.3.2) los sectores prioritarios actuales son la cooperación económica, el desarrollo alternativo y cuencas. En el proceso de priorización de estos tres sectores estratégicos, como declara la CE, se han tomado en cuenta diversos factores conforme a la necesidad de asegurar la coordinación y complementariedad de las intervenciones y las ventajas comparativas de la CE, incluyendo los requisitos de Bolivia para asegurar que las intervenciones sean las más apropiadas. En este sentido el abandono de los sectores de salud y educación proviene de la relativa concentración de la ayuda en estos sectores.

En los diez años de 1996 a 2005, la Delegación de la CE en la Paz administró 40 intervenciones entre proyectos, programas y ayudas sectoriales. Para ello se ha contribuido 417,38 millones de euros, de los cuales aproximadamente 298 millones fueron ejecutados en el determinado espacio de tiempo. En promedio, una intervención tiene un presupuesto comunitario de 10,43 millones de euros y dura cinco años y medio.

La distribución sectorial de los presupuestos de intervenciones muestra entre 1996 y 2006 una muy fuerte acumulación de fondos en el sector del desarrollo rural y seguridad alimentaria representando en promedio 41%, seguida por agua y saneamiento con 25% y desarrollo alternativo 12%. Si se considera que en Bolivia el desarrollo alternativo es desarrollo rural orientado a la eliminación del cultivo de coca, entonces en conjunto las intervenciones de desarrollo rural representan un 53% de los presupuestos de las

intervenciones en el período de referencia. Sumando los sectores restantes éstos representan en total un 22% de los desembolsos (Cuadro 3).

Cuadro 3: **Distribución sectorial de las intervenciones, CE en Bolivia (1996-2006)**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total (1996-2006) %
Sectores sociales												
Agua potable y saneamiento				7%	11%	7%	10%	41%	66%	44%	41%	25%
Desarr. rural y seg. alimentaria	64%	70%	63%	56%	56%	83%	34%	12%		25%	37%	41%
Educación												5%
Desarrollo alternativo			5%	19%	18%	9%	40%	9%	9%	19%	9%	12%
Desarrollo económico												
Cooperación económica												2%
Integración física regional												2%
Transportes												4%
Varios												
Medio ambiente												
Cuencas hidrográficas	24%	18%	15%	6%	7%		5%	3%	2%	8%	4%	7%
Modernización del estado												
Desarrollo del sector privado												1%
Otros												1%

Fuente: elaboración propia a partir de EGEval (2007)

Este cuadro enseña además la evolución de los montos, es decir la dinámica de las prioridades sectoriales. Destaca que el sector del desarrollo rural y la seguridad alimentaria ha sido el sector de mayor intervención a lo largo de los diez años aunque empezó con una participación más alta de alrededor de 60%, mientras que la participación en el sector de agua y saneamiento ha crecido a lo largo del tiempo cuadruplicándose. La intervención en el desarrollo alternativo muestra fluctuaciones con un pico de 40% en 2002. Los dos programas más amplios de la comisión europea han sido PASA (1996-2010) en seguridad alimentaria y PASAAS (2004-2008) en agua y saneamiento, que en 2005 y 2006 constituyen juntos el 63% de la contribución de la Comisión Europea (EGEval, 2007).

Existe por lo tanto una continuidad en la búsqueda de la reducción de la pobreza sobre el período estudiado, pero acompañada por variaciones en la selección de los sectores de intervención, por un cambio en la concepción de la seguridad alimentaria y por una concentración más grande de la ayuda hacia menos sectores.

Asimismo hay un cambio en las modalidades de ejecución de los presupuestos de intervención. A partir de 2003 se evidencia un cambio de las modalidades de programas y proyectos, y se prepara la introducción del apoyo presupuestario. La evolución del apoyo presupuestario enseña que la CE lo ha introducido de manera rápida (Cuadro 4).

Cuadro 4: **Evolución del porcentaje correspondiente al apoyo presupuestario en el total de los desembolsos**

Año	Desembolsos millones €	Apoyo presupuestario millones €	% Apoyo presupuestario / desembolsos
2003	53,6	0	0%
2004	26,9	15,5	58%
2005	28,6	14,1	49%
2006	35,2	25,3	72%

Fuente: EGEval (2007)

Los datos señalan que el apoyo presupuestario ha pasado, dentro de tres años, de cero a casi tres cuartos del total de los desembolsos. La primera intervención en forma de apoyo presupuestario sectorial era el PASAAS, desde 2004, y después de modificaciones en el programa, el PASA, desde 2005. De esta manera las dos intervenciones más importantes de la Comisión Europea en Bolivia están consideradas como ayuda presupuestaria.

“El primer objetivo del apoyo presupuestario es el de permitir a un país y de ayudarlo a utilizar su principal instrumento, su presupuesto, para poner en marcha su política de desarrollo” (EGEval, 2007, p. 85). Sin embargo, la implementación de este mecanismo como modalidad de financiamiento depende de una serie de condiciones como:

- un liderazgo por parte del gobierno capaz de elaborar políticas sectoriales claras, de dirigir una concertación con los donantes y llegar a un consenso,
- estabilidad de las políticas aplicadas,
- una gestión suficientemente transparente de las finanzas públicas,
- capacidad y voluntad de mejorar esta gestión y de ejecutar políticas sectoriales, macroeconómicas o, en este caso, de lucha contra la pobreza.

Por consiguiente, la Comunidad Europea en conjunto ha optado por la alternativa de coordinarse. Se ha empezado a formular objetivos y principios, tanto globales como, en concordancia, específicos para el país, y a entablar el intercambio de informaciones sobre la cuestión de ¿quién hace qué y cómo lograr una división de trabajo apropiada? para ser más complementaria en el futuro. De esta manera la matriz, después de un amplio proceso de conciliación de información, da una visión de conjunto sobre la

distribución actual de la cooperación internacional al desarrollo. Asimismo el enfoque sectorial con un líder por sector, “silent partners”, “delegate cooperation” y canastas de fondo con programas sectoriales constituye un instrumento común de cooperación. Estos esfuerzos se pueden considerar como primeros avances a la concretización de la división del trabajo. Además el GruS apoya al GoB, respeta su institucionalidad y trabaja en el marco del PND con el VIPFE como contraparte oficial. Aparte, el apoyo presupuestario, bajo las determinadas condiciones, establece un mecanismo importante de ampliación de los fondos del Gobierno boliviano para su política de desarrollo. Sin embargo, cada uno de los donantes sigue actuando más bien de manera individual en demasiados ámbitos manteniendo proyectos aislados.

3.2.4 Coordinación de la Cooperación Española en Bolivia - un Ejemplo

Tanto el enfoque sectorial como el GruS son mecanismos de coordinación de la cooperación gubernamental al desarrollo. Pero son las ONGD que canalizan la mayor parte de la cooperación. España, por ejemplo, trata de organizar ambas fuentes de recursos. De su cooperación pública se encarga la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) que tiene como objetivo “el fomento, la gestión y la ejecución de las políticas públicas de cooperación internacional para el desarrollo, dirigidas a la lucha contra la pobreza y la consecución de un desarrollo humano sostenible en los países en desarrollo” (AECID, 2008). Para la coordinación de la cooperación no gubernamental en Bolivia se ha creado en 1998 la COEB, la coordinadora de ONGD españolas en Bolivia. La COEB se entiende como una plataforma que “tiene la finalidad de coordinar las actividades de las ONGs españolas que actúan en Bolivia, tanto entre ellas, como con la cooperación oficial española, con el gobierno boliviano y con instituciones de Bolivia y de otros países” (AECID, 2005b). Desde su inicio las relaciones entre la AEI y la COEB han sido estrechas. Ambas organizaciones, con sedes en la ciudad de La Paz, están trabajando juntos para lograr una mayor coordinación y complementariedad en las acciones de los diferentes actores de la cooperación española, promoviendo una relación integral entre sectores, instrumentos y actores.

Uno de los objetivos principales de la COEB es entonces el intercambio de información entre los miembros, contrarrestando la falta de comunicación y coordinación entre actores e instrumentos que ha resultado en ineficiencias y el desaprovechamiento del potencial de la cooperación en conjunto, para facilitar el conocimiento de sus

actividades y promover la coordinación y complementación de éstas en beneficio del desarrollo en Bolivia. De esta manera inició en 2003 un proceso de coordinación y complementariedad bajo el lema “Cooperación para el desarrollo: una responsabilidad compartida”. Los estudios de la COEB demuestran una concentración de la mayoría de las actividades de los distintos agentes de la cooperación en el ámbito de las Necesidades Sociales Básicas (NSB). A continuación en 2005 se llevó a cabo un Taller titulado “Coordinación, Complementariedad y Calidad de la Cooperación Española” con participación y presencia de AECI Bolivia y Madrid, COEB, CONGDE, Representantes de Organismos Gubernamentales de Bolivia y ONGD bolivianas. Este taller sirvió para delinear ya las bases de una estrategia de actuación conjunta de manera coordinada y complementaria de los diferentes actores de la cooperación española, para poder mejorar la calidad de las actividades al desarrollo.

Otro ejemplo de un semejante mecanismo de coordinación es el Ministerio de Cooperación y Desarrollo de Alemania (BMZ) que financia y coordina todos los esfuerzos de la cooperación alemana. En Bolivia está representado por la embajada alemana. Por lo tanto la embajada de Alemania coordina todas las instituciones de la cooperación alemana en Bolivia además de las relaciones con el GoB y maneja el diálogo con los otros donantes in situ.

De esta manera los países miembros intentan por sí mismos tener una visión de conjunto completa sobre su propia cooperación al desarrollo para entonces poder coordinarla a nivel nacional, europeo e internacional. Pero aún los países no cuentan con las informaciones completas de sus donantes y sus actividades, especialmente incompleto es todavía el conocimiento sobre las ONGs. Por eso, más importantes son plataformas de diálogo y coordinación, como el GruS para la cooperación internacional gubernamental (bi- y multilateral), en el país beneficiario, además de mecanismos de coordinación de éste mismo.

3.3 Mecanismos Bolivianos de Coordinación

3.3.1 Localización de las Actividades de la Cooperación Internacional

Entre los instrumentos con los que cuenta Bolivia para fomentar su desarrollo se encuentra el financiamiento externo. Sin embargo, en este proceso la dispersión de la cooperación al desarrollo y sus múltiples proyectos, como ya analizado para la Comunidad Internacional, han llegado a ser demasiados complejos y costosos, también para Bolivia, obstaculizando el desarrollo mismo del país.

Así los componentes anteriores del contexto nacional conducen a que, a fines de los noventa, Bolivia empieza a esforzarse con la coordinación de los donantes y presenta en 1999 el 'Nuevo Marco de Relacionamiento: Gobierno - Cooperación Internacional hacia el Siglo XXI (NMR)', tras haber iniciado con la primera reunión, en noviembre de 1997, el proceso de diálogo entre el Gobierno boliviano y los donantes internacionales sobre una mayor efectividad en la lucha contra la pobreza.

El NMR es una primera propuesta del Gobierno de Bolivia (GoB), consensuada con la comunidad internacional representada en Bolivia sobre un conjunto de principios y acciones para mejorar la efectividad y coordinación de la relación Gobierno - Cooperación Internacional, es decir entre todos los actores involucrados en el desarrollo del país incluyendo la sociedad civil, así como en el mejor uso de los recursos en la lucha contra la pobreza. Se establecen principios como apropiación, alineamiento, conjunción de esfuerzos y complementariedad, así como transparencia (disposición de información sobre iniciativas y efectivizar monitoreos), "accountability", eficacia y sostenibilidad.

Para alcanzarlos se reconoce que "[l]a amplia gama de proyectos deberá ser agrupada en un conjunto reducido de programas principales", se debe buscar "el financiamiento conjunto de programas por instituciones multilaterales y bilaterales simultáneamente" y posibilitar un "enfoque integral y multisectorial", además de haber una "programación por resultados" con indicadores y metas para la evaluación de la ejecución, una mayor descentralización y delegación de autoridad (GoB, 1999, p. 10).

La base para el NMR constituye por un lado el Diálogo Nacional de 1997, un espacio para la discusión de estrategias de desarrollo del país y de lucha contra la pobreza con la sociedad civil, de lo cuál se establece el Plan Operativo de Acción 1997-2002, el Programa de Gobierno, y por otro lado la Matriz de Posicionamiento de 1998 que da una

primera impresión de la distribución sectorial de los donantes para la gestión del financiamiento externo.

La matriz muestra una fuerte concentración hacia los sectores sociales de salud, desarrollo rural, servicios básicos y educación, así como en los sectores económico-productivos, de institucionalidad y de medio ambiente (Anexo I). Se puede destacar que la Unión Europea se compromete en casi todos los sectores, pero enfocándose principalmente hacia los sectores de concentración. De esta manera, la matriz identifica la concentración y las carencias en algunos sectores con lo que se pueden establecer medidas para una mejor distribución de los recursos externos, como lo señala el documento:

“Como resultado del análisis de la Matriz de Posicionamiento, se deberá trabajar en la asignación de nuevos recursos o la reprogramación de recursos existentes, para cubrir los déficits de financiamiento en algunas áreas sectoriales [...]. El objetivo de estas reasignaciones sería racionalizar y complementar esfuerzos, buscar sinergias y mayor eficacia y llegar a una matriz de posicionamiento óptima²⁰ [Anexo VI]. Adicionalmente podrá ser necesaria eventualmente una reasignación de recursos hacia aquellos programas que tienen un mayor impacto en la lucha contra la pobreza” priorizados en la EBRP²¹ (GoB, 1999, p. 11).

En el marco de los compromisos a nivel internacional también Bolivia se compromete a la Declaración de París en 2005 que respalda sus esfuerzos en la búsqueda de aumentar la eficacia de la ayuda al desarrollo y en asumir el liderazgo en ello.

En un siguiente paso el Gobierno de Bolivia presenta dentro de su PND (2006-2011) un mapa con la distribución geográfica de los proyectos priorizados divididos en proyectos económico-productivos y socio-comunitarios. Del mismo modo que ya la matriz de posicionamiento para la distribución sectorial, el mapa muestra una distribución de los proyectos (de ambos tipos) por todo el país concentrándose en el oeste, centro y sureste del país (La Paz, Cochabamba, Oruro, Chuquisaca y Tarija) dejando el este del país (Beni y Santa Cruz) con proyectos más espaciados (Anexo III.1 y III.2). Es decir, que los donantes se concentran en la media luna occidental espaciando sus proyectos en la media luna oriental del país.

Frente a este mapa cabe preguntarse si esta distribución de proyectos es consonante con las zonas pobres sobresalientes en Bolivia. Como perfilado anteriormente, este país sudamericano se caracteriza por la fuerte presencia de profundas desigualdades socio-

²⁰ El GoB elaboró, en el contexto de conformación de su estrategia de reducción de pobreza, una matriz ideal (2001) en cuanto al desembolso por sectores.

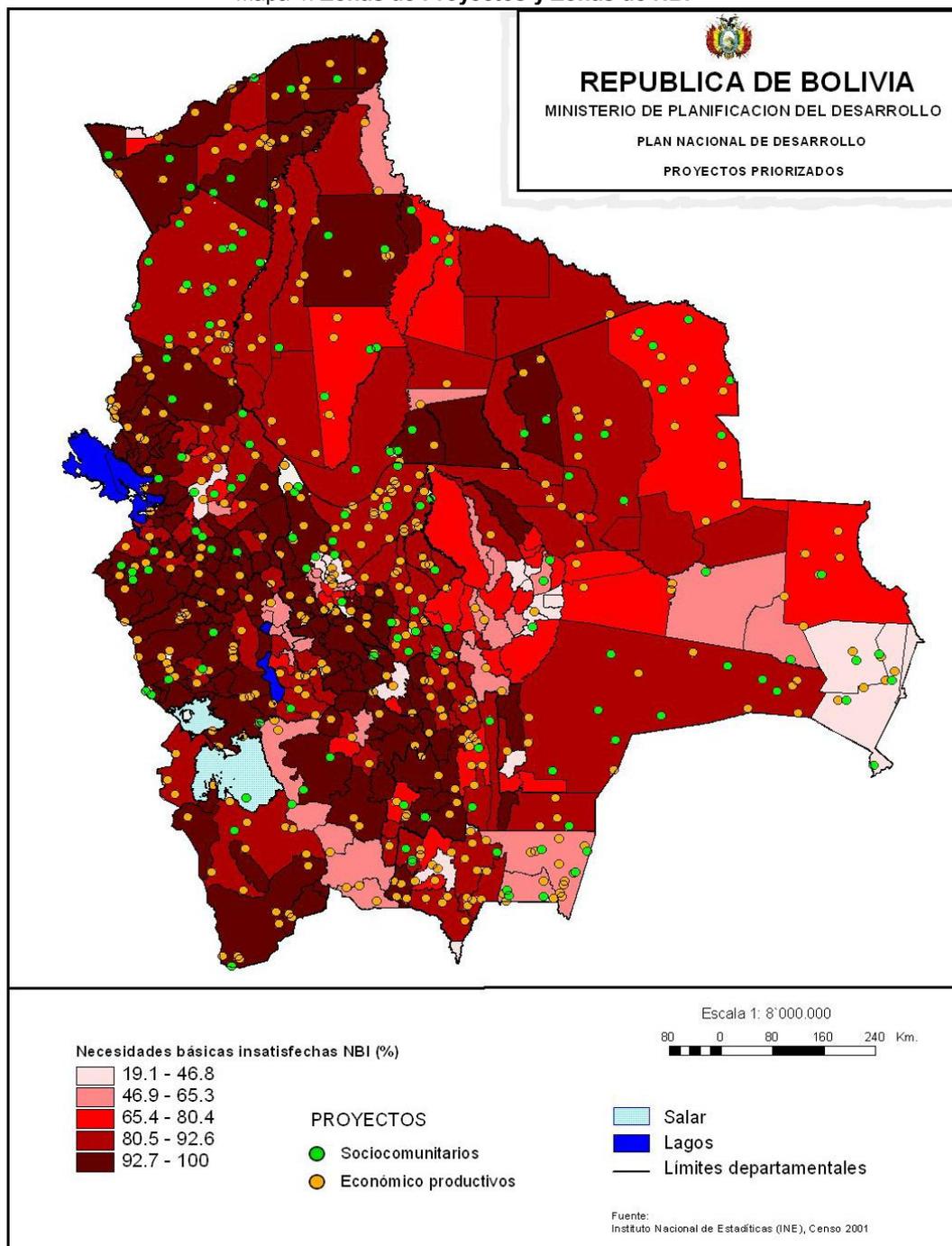
²¹ En el marco de la iniciativa HIPC el gobierno boliviano ha presentado su propia estrategia en la lucha contra la pobreza, la “Estrategia Boliviana para la Reducción de la Pobreza 2004-2007” (EBRP).

económicas y geográficas, generalmente ubicadas las zonas más pobres en áreas rurales y pobladas por indígenas. Estas desigualdades se deben a la larga exclusión histórica de los pueblos indígenas del desarrollo, a la falta de acceso de cierta parte de la población a tierras de cultivo y a la disponibilidad de los recursos naturales, en particular gas y petróleo, en los departamentos. Para una mayor precisión de las zonas necesitadas el PND incluye otro mapa perfilando las zonas pobres en donde es preciso actuar y apoyar el desarrollo humano estimadas a través del método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI)²² que coincide mayormente con las zonas con un bajo IDH (Anexo IV y V).

Si se pone el mapa de la distribución de los proyectos sobre el mapa de las NBI se muestra que generalmente los proyectos están destinados a las zonas de muy extrema pobreza (departamento Pando, centro y sur del departamento de La Paz, oeste del departamento de Cochabamba, departamento Oruro, departamento Potosí), sin embargo, hay carencias en zonas de extrema pobreza (mayormente en los departamentos de Beni y Santa Cruz) y concentración de proyectos en zonas de ligera pobreza (por ejemplo en la ciudad de Cochabamba) (Mapa 4), por lo que a pesar de la variedad de donantes que están presentes en todo el país y en todos los departamentos con una multiplicidad de proyectos, todavía no se llega a todas las zonas necesitadas.

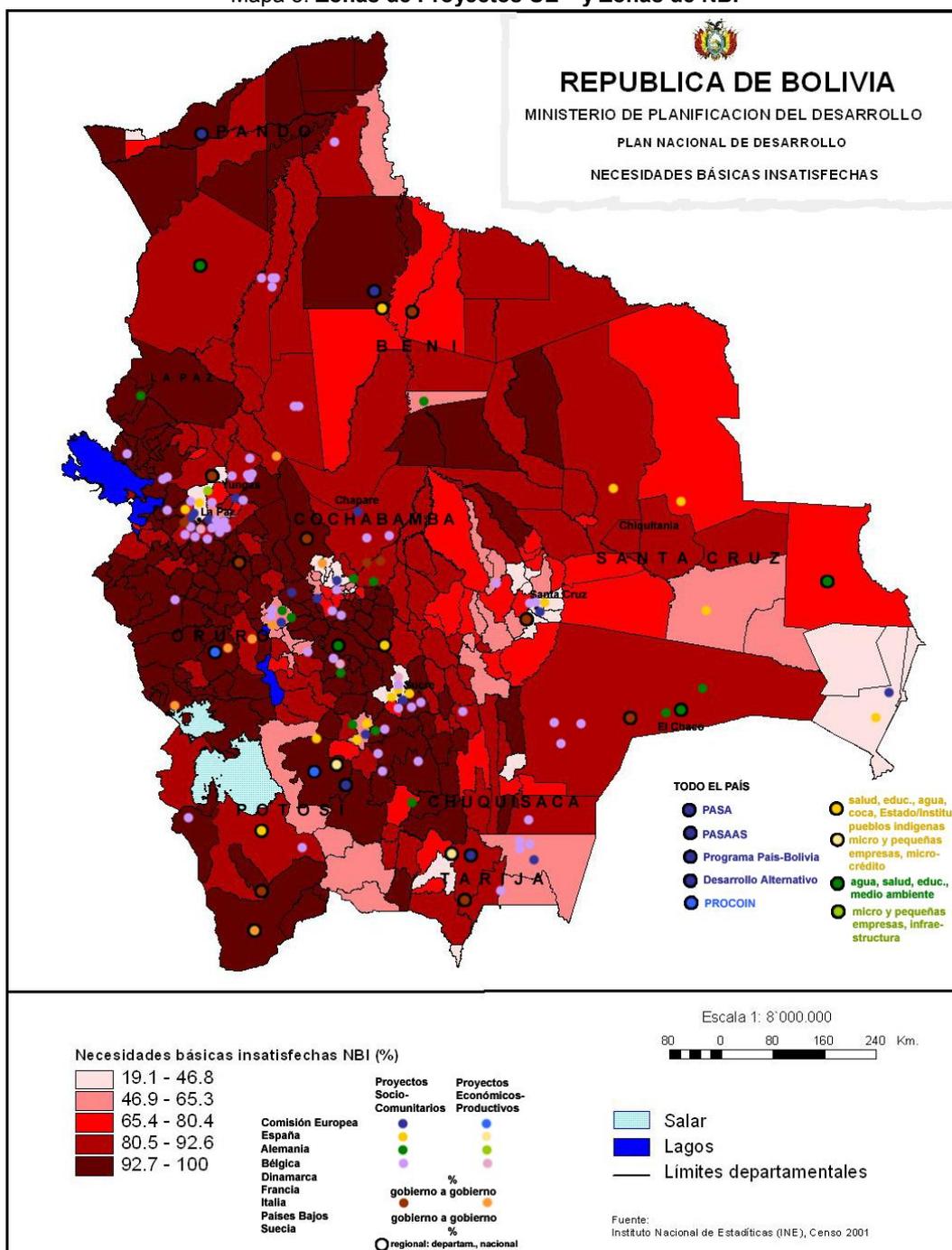
²² El método de las NBI identifica carencias críticas de una población y estima así niveles de pobreza. Usualmente y por recomendación de la CEPAL se miden indicadores en cuatro áreas de necesidades básicas de un persona: Acceso a la vivienda, acceso a servicios sanitarios, acceso a educación y capacidad económica (Feres y Mancero, 2001).

Mapa 4: Zonas de Proyectos y Zonas de NBI



La distribución de los proyectos europeos coincide con la tendencia internacional. También los donantes europeos, en sí, tratan de estar presentes en todo el país, en cada departamento, concentrándose en el triángulo centrooeste-sureste-suroeste y en el norte de Beni con proyectos más espaciados en Pando, el norte de la Paz y la media luna oriental, última que tampoco está muy cubierta por los otros donantes internacionales (Mapa 5).

Mapa 5: Zonas de Proyectos UE²³ y Zonas de NBI



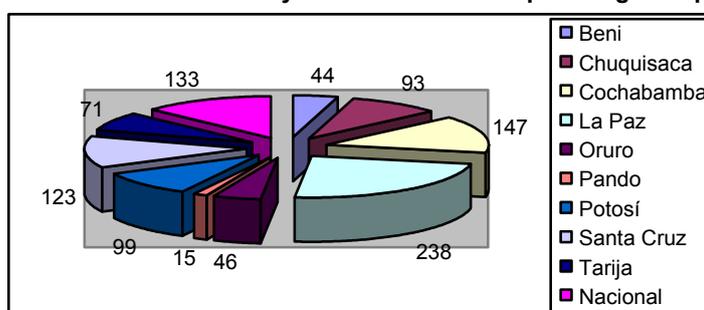
Fuente: elaboración propia, utilizando el mapa de las NBI del PND (GoB, 2006), a base de Delegación de la Comisión Europea en Bolivia (2008ayc), EGEval (2007), AECID (2009b), Embajada de Alemania (2006), BMZ (2007), Embajada de Bélgica (2009), Embajada de Italia (2009, enero)

²³ programas y proyectos: CE a partir de 2000, España a partir de 2005, Alemania los en ejecución en 2007 (pueden ser de mitades de los noventa o recién), Bélgica los en ejecución en 2009 (muchos proyectos de micro-intervenciones), Italia los en ejecución 2005 – 2008, Francia da más ayuda de gobierno a gobierno y ejecuta menos proyectos, Holanda da sólo ayuda de gobierno a gobierno, sin datos de Dinamarca y Suecia

Por lo tanto, no sólo es necesaria una redistribución de los recursos y proyectos en términos sectoriales sino también en términos geográficos hacia Beni y Santa Cruz.

No obstante, hay que tener en cuenta los programas que se extienden por todo un departamento o incluso por todo el país. Además hay que considerar que en el mapa 4 se trata de los proyectos bi- y multilaterales registrados en el VIPFE y en el mapa 5 se trata de informaciones de los donantes europeos sobre sus programas y proyectos bilaterales-gubernamentales²⁴. Una comparación con las áreas de intervención de las ONGs europeas registradas en el VIPFE muestra una distribución similar, a saber una concentración hacia especialmente La Paz, Cochabamba, pero también Santa Cruz y una esparción de proyectos especialmente en los departamentos de Pando y Beni (Gráfico 7).

Gráfico 7: Localización de los Proyectos de ONGs europeas según departamento



Fuente: elaboración propia a base de VIPFE (2007)

Sin embargo, no todos los agentes registran sus programas, proyectos y desembolsos a canastas sectoriales en el VIPFE, y como enseña el cuadro 5, son especialmente pocas las ONGs que se han registrado. Por ejemplo, hay al menos más que el séxtuplo²⁵ de ONGs españolas al Desarrollo en Bolivia. Con respecto a los donantes de cooperación multilateral y bilateral gubernamental los registros también son incompletos (cuadro 6). Tampoco se registra en el sistema del VIPFE todo el apoyo presupuestario y alivio de la deuda, último que en el marco de la iniciativa HIPC a través del “canje de deuda” permite al Estado invertir en proyectos y programas en lugar de pagar la deuda. Esto significa que las agencias con iniciativas en Bolivia no proporcionan toda la información de manera oportuna y periódica para completar el sistema existente nacional (VIPFE, 2008a).

²⁴ Sin canalización de recursos multilaterales, sin ONGs, sin ayuda científica-universitaria.

²⁵ El número de ONGD españolas que forman parte de y son registrados por la Coordinadora de ONGD españolas en Bolivia (COEB) hasta 2004 es de 17, hasta 2007 de 26, pero se consideran alrededor de 50 ONGDs españolas en Bolivia.

Cuadro 5: **ONGs Vigentes por País de Origen (Europeo)**

País	nº de ONGs
España	8
Alemania	3
Bélgica	4
Dinamarca	1
Francia	1
Holanda	1
Italia	10
Suecia	5
TOTAL	33

Fuente: elaboración propia a base de VIPFE (2007)

Cuadro 6: **Proyectos de Inversión Pública con Financiamiento Externo por Donante (Europeo), 2000-2008**

País	nº de intervenciones	%
España	72	1,4
Alemania	2021	39,1
Bélgica	57	1,1
Dinamarca	645	12,5
Francia	3	0,1
Holanda	959	18,6
Italia	148	2,9
Suecia	246	4,8
CE	1015	19,6
Total	5166	100

Fuente: elaboración propia a base de VIPFE (2009)

El cuadro 6 muestra el estado incompleto del registro de los donantes, del cual se destaca la participación española. Al ser uno de los principales donantes, es cuestionable que España cuente con una participación de sólo 1,4% en el financiamiento externo y que en los 8 años entre 2000 y 2008 sólo tenga 72 intervenciones, mientras que otros donantes principales superan los mil o dos mil proyectos. Esto significa que España o tiene menos proyectos pero con montos de desembolso mucho mayores por proyecto o es uno de los países que especialmente poco registra de sus actividades, o bien las registra de manera agregada como ocurre, al menos, con la AECID, que hasta el año 2007 registró en la base de datos del VIPFE sus actividades por sector y año, aunque sólo los de educación y cultura, y de salud y seguridad social, sin especificar el proyecto y la municipalidad.

Por consiguiente, el GoB no cuenta con la información completa ni con el conocimiento de una gran parte de las actividades de la cooperación al desarrollo internacional, lo cual le complica y obstaculiza la redistribución de los recursos externos al desarrollo.

3.3.2 Decreto de Registro y Mecanismo de Coordinación Gobierno - Cooperación Internacional

Aunque es imprescindible, para una redistribución sectorial y geográfica de los recursos, contar con los datos precisos y desagregados de los donantes y sus actividades no es hasta octubre de 2007 que el GoB establece una obligación de registro de los donantes y sus programas y proyectos. El Decreto Supremo N° 29308 del 10 de octubre de 2007 establece en el artículo 1b: “[...] la obligatoriedad de registrar las donaciones²⁶ que reciben las personas o entidades privadas de organismos financieros multilaterales, agencias de cooperación, gobiernos y organizaciones no gubernamentales – ONGs” y también decreta que “[...]os Gobiernos Municipios que reciban donación oficial directa deberán remitir al Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo la información correspondiente a la ejecución de los proyectos [...]”; como plazo de transición específica que aplica a los programas y proyectos que “finalizan con posterioridad al 31 de diciembre de 2007” (GoB, 2007).

Como instrumento dinámico para la coordinación de la relación Gobierno – Cooperación Internacional, el GoB a través del Ministerio de Planificación del Desarrollo ha conformado en 2008 cinco mesas de trabajo: las mesas “Bolivia Productiva”, “Bolivia Digna”, “Bolivia Democrática y Bolivia Soberana”, “Macroeconómica” y la quinta mesa “Alineamiento y Armonización” (Figura 3). Las tres primeras están vinculadas a los cuatro ejes fundamentales del PND²⁷ y las otras dos a los compromisos internacionales de relacionamiento con la Cooperación Internacional y de seguimiento al comportamiento macroeconómico.

Cada mesa está dirigida por un líder nacional (Viceministro por parte del Gobierno) y dos colíderes (titular y suplente) de la cooperación internacional. Destaca que la Unión Europea participa en la dirección de tres de ellas, a saber la UE (CE) en la mesa de Bolivia Productiva, Holanda en Bolivia Digna y Dinamarca en Alineamiento y Armonización. La presidencia sobre las cinco mesas de trabajo la ejerce el Grupo

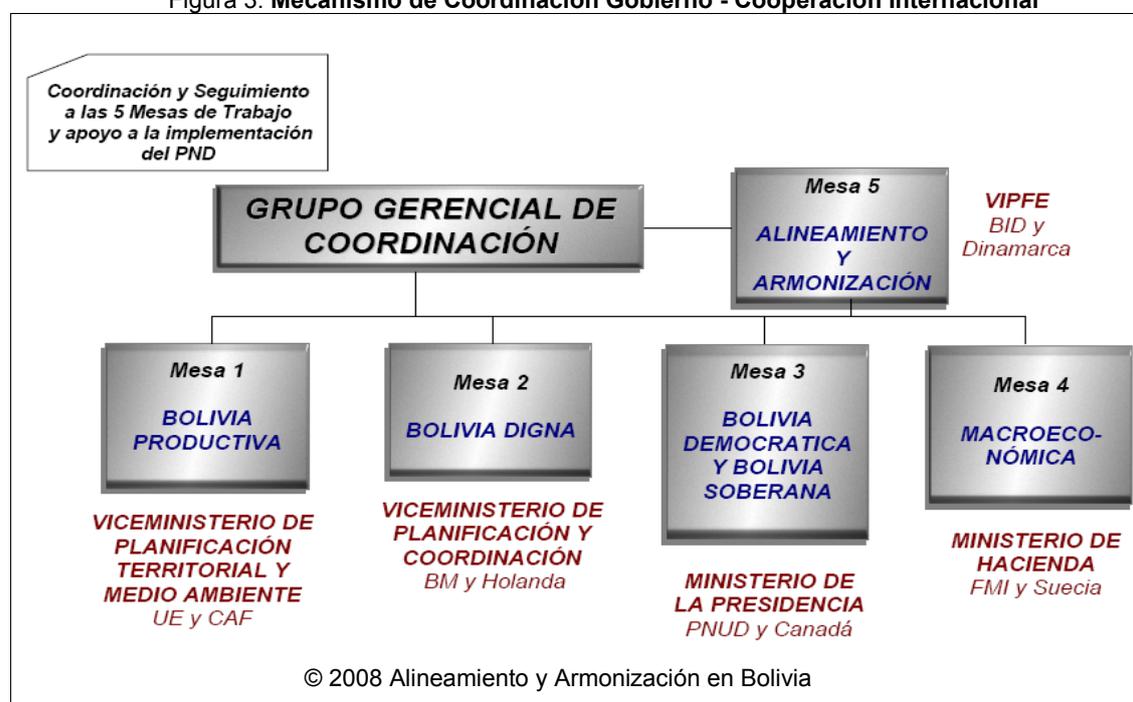
²⁶ Donación entendida como: „Es todo aporte no reembolsable otorgado en dinero, especie, asistencia técnica o cualquier otra modalidad creada o por crearse. (GoB, 2007)“

²⁷ Con la presentación del PND en 2006 el GoB ha orientado sus esfuerzos a la implementación del mismo en cuatro ejes fundamentales: Bolivia Digna, Bolivia Productiva, Bolivia Democrática y Bolivia Soberana para “Vivir Bien” buscando un equilibrio entre el cambio deseado y la sostenibilidad macroeconómica del país, basándose en una visión expresada en el encuentro de pueblos y comunidades, y respetando la diversidad e identificación cultural. (GoB, 2006)

Gerencial de Coordinación que tiene la función de efectuar la coordinación y seguimiento a las mesas así como el apoyo a la implementación del PND.

El Ministerio de Planificación del Desarrollo a través del VIPFE ha desarrollado estas mesas como mecanismo de coordinación Gobierno - Cooperación Internacional para asegurar el alineamiento sectorial y fomentar el proceso de alineamiento de la Cooperación Internacional hacia las políticas, estrategias y programas de los ministerios sectoriales priorizando la inversión requerida para su implementación así como facilitar la gestión del financiamiento necesario para lograr las metas del Plan Nacional de Desarrollo.

Figura 3: Mecanismo de Coordinación Gobierno - Cooperación Internacional



Fuente: GoB (2008)

La Mesa 1, *Bolivia Productiva*, desarrolla temas de políticas, estrategias y programas alrededor de recursos naturales, industria y comercio exterior (producción diversificada), empleo, telecomunicaciones, transportes, y ciencia y tecnología, entre otros; la Mesa 2, *Bolivia Digna*, trata temas de desarrollo social como protección social, salud, educación, saneamiento básico y culturas; la Mesa 3, *Bolivia Democrática y Bolivia Soberana*, trabaja temas de descentralización, gestión pública, movimientos sociales, transparencia y relaciones internacionales; la cuarta Mesa, *Bolivia Macroeconómica*, tiene la función de supervisar los indicadores macroeconómicos e implementar políticas fiscales que garanticen la estabilidad macroeconómica y el crecimiento de la economía; finalmente la quinta Mesa, *Alineamiento y Armonización*, tiene el cometido de coordinar con la

comunidad internacional el cumplimiento de los compromisos asumidos en la Declaración de París para aumentar la eficacia de la ayuda al desarrollo.

De esta manera las mesas cubren todos los temas sectoriales y de concentración cooperativa, además de contar con una mesa especial de coordinación. Esto facilitará la coordinación entre el Gobierno y la Cooperación Internacional en un mismo sector y en concordancia con el PND.

Por consiguiente, Bolivia ha asumido la responsabilidad de conformar un mecanismo de coordinación Gobierno - Cooperación Internacional, que está vinculado al Plan Nacional de Desarrollo y cuenta con una alta participación co-directiva europea y que el GoB desarrolló a partir del establecimiento de un conjunto de principios y acciones para mejorar la efectividad y coordinación de la relación Gobierno - Cooperación Internacional en el marco del NMR, así como a partir de la localización sectorial y geográfica de los proyectos de cooperación al desarrollo mediante la Matriz de Posicionamiento y un Mapa de Distribución de Proyectos Priorizados. Aunque generalmente todo el país está cubierto con proyectos, resulta una necesidad de redistribución tanto geográfica como sectorial, esfuerzo que se puede emprender a base de la matriz y el mapa, así como con el apoyo de las mesas de coordinación Gobierno - Cooperación Internacional, que se pueden considerar bastante completas en términos de temas. Por lo tanto, este mecanismo de coordinación puede constituirse en un apoyo integral a la coordinación de la comunidad internacional al desarrollo. Además todas las agencias de cooperación y embajadas que son miembros del GruS forman parte del mecanismo boliviano de coordinación. Existen entonces dos instrumentos complementarios que en conjunto pueden tener la incidencia requerida sobre las políticas de coordinación y redistribución. Por otro lado, el conocimiento todavía incompleto sobre todos los donantes y todas sus actividades en el país, particularmente de las ONGs, lo trata de finalmente contrarrestar el GoB con el Decreto Supremo N° 29308 por la obligación de registro.

No obstante, los esfuerzos hacia el alineamiento y la coordinación de la cooperación internacional, la aspiración de su complementariedad en especial, requieren un empeño continuo intensificando aún más el diálogo, el intercambio de experiencia e información y transparencia, así como la implementación de los compromisos de coordinación.

4. CONCLUSIÓN

Consiguientemente es importante resaltar que tanto la cooperación internacional como la cooperación europea al desarrollo han logrado significativos avances hacia la coordinación de la cooperación. Los donantes han reconocido la importancia de enfrentar el problema de la eficacia y el impacto de la ayuda. La conciencia y el reconocimiento de las carencias han sido la primera fase para optar a su solución, a lo cual se ha empezado el discurso con el intercambio recíproco de información y la elaboración de diferentes documentos marco de referencia común a nivel internacional y europeo estableciendo principios fundamentales para cambiar la situación de la dispersión de esfuerzos y aprovechar mejor el potencial de la cooperación al desarrollo en conjunto a fin de lograr una mayor eficacia. Los países están integrando estos objetivos en sus planes estratégicos nacionales. Sin embargo, en la realización de la complementariedad se continúa con un significativo atraso.

El caso boliviano evidencia la conformación de plataformas de coordinación, como el mecanismo de coordinación Gobierno - Coordinación Internacional de las cinco mesas del gobierno boliviano (GoB) y, en apoyo y complementariedad con éstas, el Grupo de Socios para el Desarrollo de Bolivia (GruS) de la cooperación internacional en conjunto, que elaboró un primer acercamiento a la temática de la división de trabajo al desarrollo en Bolivia. Igualmente existen otros mecanismos a nivel europeo y subeuropeo, también para la cooperación no gubernamental, aunque falta incluir últimos de manera más adecuada en los procesos y mecanismos de coordinación en general. Además el GoB estableció el Decreto de Registro que obliga a los donantes a registrarse a sí mismos y a sus actividades en el VIPFE. Es importante también destacar positivamente la tendencia del pensamiento agregado de proyectos a programas hacia un enfoque sectorial integrado con un apoyo presupuestario sectorial. De esta manera, Bolivia y la Cooperación Internacional han trabajado en profundizar en el proceso de coordinación entre los donantes y con el gobierno nacional.

A modo de evaluación de los tres lineamientos fundamentales de la Declaración París, se puede decir que hay avances especialmente en la apropiación y alineación. Bolivia tiene formulado su Plan Nacional de Desarrollo (PND) y está asumiendo el liderazgo en el desarrollo de su país, en particular en la coordinación de la cooperación internacional. Los donantes consideran el PND en sus estrategias país, aunque todavía hay reservas ante la utilización de los sistemas propios del país socio en cuanto a las capacidades institucionales y la transparencia de gestión, por lo que es importante el

continúo fortalecimiento de las capacidades institucionales del país. La base para la coordinación entre los donantes, la armonización, está puesta, pero la ejecución de los principios de complementariedad y división de trabajo está, hasta ahora, iniciándose, es decir todavía está en la fase preparativa, lo que a su vez ha evidenciado el hecho de que todavía tanto la cooperación internacional como la cooperación europea al desarrollo siguen fragmentadas.

Esto también enseña una evaluación de los principios respectivos del Código de Conducta de la Unión Europea que estableció metas más específicas con respecto a la división de trabajo. El primer y tercer principio rector establecen que debe haber dos sectores prioritarios por donante²⁸ y al menos un donante europeo pero como máximo tres donantes activos por sector.

Las matrices (cuadro 1, anexo I y II) y los datos de los países propios (cap. 2.3.2) muestran que en Bolivia en promedio cada donante participa en alrededor de 6 sectores prioritarios, según el GruS la CE tiene 3, Alemania 3 de liderazgo además de otros 5 (según datos propios tiene 3 áreas focales), España 2 de liderazgo además de otros 8 (también según datos propios atiende sobre 10 líneas prioritarias) y Holanda 5 de liderazgo además de otros 7 (según datos propios se concentra en 4) que se suma a una participación holandesa en 12 sectores. Las NN.UU. con sus diferentes agencias incluso participan en 15 sectores. Por lo que respecta a los donantes por sector el promedio son siete donantes por sector. En los sectores de concentración, principalmente los sectores sociales, el sector económico-productivo e integrativo, así como instituciones y medio ambiente, incluso hay más. La reclamación de un donante europeo es más que cumplida, cada uno trata de estar en la mayoría de los sectores posibles participando preferiblemente en los más populares. Por eso, como se constata en el cap. 3.2.2, la Unión Europea en conjunto tiene una participación amplia en los diferentes sectores y se enfoca a los sectores de concentración

Se considera que especialmente los sectores sociales aportan un impacto mayor a la reducción de la pobreza ya que se dirigen al empoderamiento de los pobres por la capacitación de sus capacidades humanas, enfocando el desarrollo temprano de niñez, agua, salud y educación (Banco Mundial, 2005; Matriz Ideal, Anexo VI). Pues sólo un hombre capacitado y con voz puede aportar al crecimiento económico y al cambio de la desigualdad, sobre una base institucional sólida. Justamente por esto el aprovechamiento

²⁸ Generalmente el Código de Conducta se dirige a los donantes europeos, pero se espera que el documento también sea utilizado como guía de otras agencias y organismos. Además, al menos en el contexto boliviano, según el enfoque sectorial y la asignación de líderes sería conveniente limitar a todos los donantes internacionales a máximo dos o tres sectores cada uno.

de todo el potencial y los recursos de los donantes en conjunto para una mayor eficacia es tan importante. Asimismo hay que cubrir también de manera suficiente los otros sectores. Por otro lado, hay que llegar a todas las zonas necesitadas en el país.

No obstante, diez años después de la Matriz de Posicionamiento del GoB, ocho años después de la Declaración 2000 y tres años después de la Declaración de París, se comprueba (el GruS y el GoB) la misma situación. Lo que ya se sabía hace una década se vuelve a repetir: hay demasiados actores, dispersión de actividades y duplicación de esfuerzos lo que ha llevado a una situación compleja insostenible, por eso es necesario una repartición sectorial y geográfica de los recursos y actividades de forma más apropiada con el fin de aprovechar la variada gama existente. Adicionalmente complejos son los flujos financieros por las diferentes vías de financiación, bilateral-gubernamental, multilateral, fundaciones, ONGs, apoyo presupuestario sectorial y financiaciones mixtas. Aspectos que refuerzan la necesidad de ejecución de los principios y reorganización de las actividades en el país, cuyo éxito se basa en la condición previa de transparencia, intercambio recíproco de información y registro de las actividades con todos los detalles para un conocimiento completo de las acciones emprendidas por la cooperación internacional.

I.- Por lo tanto, se puede concluir en primer lugar que las plataformas y mecanismos de coordinación complementarios, tanto por el lado boliviano (Mesas) como por el lado de la cooperación internacional al desarrollo (GruS), así como el enfoque sectorial y un sistema nacional de registro, existen. Todos estos son avances importantes que puedan contribuir a la realización de acciones concretas. Se ha puesto en marcha el diálogo pero depende ahora de todos los actores hacer un uso más intensivo de estos mecanismos de coordinación con la voluntad y compromiso de realmente cambiar algo en la estructura de la cooperación al desarrollo y reasignar las actividades en el país, asunto que no funciona sin transigencia. Así, todavía las posibilidades reales de coordinación dependen de la actitud que a este respecto adoptan los Estados miembros. De esta manera hay países menos avanzados en este tema, pero también otros que enseñan mayores avances como Holanda que principalmente coopera Estado a Estado directamente a los programas del Gobierno y a canastas sectoriales o la Comisión Europea, que se caracteriza como el cooperante europeo más avanzado en términos de apoyo presupuestario directo.

Del mismo modo concluye el Programa de Acción de ACCRA expresando la necesidad de “acelerar y profundizar la aplicación” de los principios sobre la eficacia de la

ayuda, se reconoce que “estamos progresando” pero “[a]un así, el ritmo de progreso es demasiado lento” (Foro de Alto Nivel, 2008, p. 1), por lo que se reafirmó el compromiso asumido por la Declaración de París y se volvió llamar a la reducción de la costosa fragmentación de la ayuda.

La lentitud respecto a la división integral de trabajo se explica por la complejidad del proceso de coordinación, debido a que la acción colectiva conlleva beneficios pero también costes de coordinación.

En el contexto de la Unión Europea vimos que la cooperación europea multilateral al desarrollo es en primer lugar una cooperación más y que se decidió trabajar de manera separada pero complementaria. Esta propiedad caracterizada a partir del Tratado de Maastricht de 1992 aún no ha sido alcanzada. ¿Pero es más complementaria la cooperación europea al desarrollo en Bolivia desde el establecimiento de la cooperación europea multilateral? Para responder eso hay que considerar lo que promovió el establecimiento de la cooperación europea multilateral. Inició el proceso de toma de conciencia de la necesidad de coordinación de la cooperación europea seguido por la formulación de guías de lineamiento. En este sentido se puede valorar la determinación del Tratado de que la política comunitaria de cooperación al desarrollo sea complementaria como el primer paso hacia una cooperación europea complementaria. De la mera definición en el Tratado se pasó al proceso del establecimiento de valores, objetivos y principios comunes. La división del trabajo se menciona por primera vez en la declaración sobre la política de desarrollo de la Comunidad Europea de 2000 y se formula medidas concretas en el Código de Conducta de la Unión Europea relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo.

Por lo tanto, se está en el proceso de coordinación. Los donantes han empezado a organizar sus actividades y procedimientos con el fin de maximizar la eficacia colectiva de la ayuda, reduciendo las duplicaciones de esfuerzos y disminuyendo la carga administrativa asumida por los países socios.

Este proceso ilustra el caso boliviano. Sin embargo, la representación de la multitud de donantes internacionales con sus múltiples programas y proyectos en el país hace este proceso de coordinación muy complejo. La división y reasignación de los esfuerzos y recursos con tantas agencias significa altos costes de coordinación en cuanto al encuentro de compromisos, ya que prácticamente cada donante tiene que retirarse de uno o más sectores o ser responsable de un sector menos popular. El Código de Conducta establece el principio de máximo tres donantes activos por sector, si son 10

sectores superiores se necesitaría hasta 30 donantes. La cooperación bilateral y multilateral participando en el GruS son 21, con dos sectores prioritarios por donante serían 42, es decir, que sobrarían donantes activos en la dirección de los sectores con sus programas y proyectos. Si se considera, aunque el Código enfoca sólo la complementariedad entre instituciones públicas, además las fundaciones y ONGs este panorama se agrava. Por eso, incluso sería conveniente la reducción de los donantes activos, tanto por los costes de coordinación como por un exceso de oferta activa. En fin, los costes de cooperación absoluta superarían los costes de transacción y también los costes de fuga. Para no perder sus recursos los pueden delegar a otras instituciones.

Por consiguiente, es probable que poco a poco se vaya a optar más por agencias multilaterales que manejan fondos sectoriales integrados. Los donantes restantes implementaran el trabajo complementario basándose en un enfoque sectorial integral con un líder por sector y “silent partners” aportando recursos financieros y humanos pero sin propios programas y proyectos.

II.- A modo de conclusión, y de responder a la hipótesis, resulta en segundo lugar que todavía la cooperación europea no es más complementaria de manera visible desde el establecimiento de la cooperación europea multilateral. No obstante, se puede decir que el establecimiento de la cooperación europea multilateral era un paso importante a la coordinación de la ayuda dando el primer paso a este fin. El proceso de coordinación está en marcha y se está potenciando, estimulado por algunos donantes ya más avanzados en cuanto a la coordinación, así que se puede suponer que la concretización del Código de Conducta, un producto de la Unión Europea multilateral (CE y PM) será en adelante llevado a cabo de manera más acelerada. La cooperación europea ya está trabajando en un documento de estrategia país común, otro se tiene planeado para los miembros del GruS, ambos previsto para 2011 o 2012, proponiendo también una solución a la cuestión de la división de trabajo europea e internacional. Por lo tanto, además de reuniones a nivel europeo, se reúne con los demás donantes en el marco del GruS para el intercambio de información y el diálogo sobre la profundización de la división de trabajo y complementariedad. Algunos de los miembros no europeos del GruS han incluso mostrado interés en la aplicación del Código de Conducta europeo.

Es así como se cumple con el principio rector 9 del Código de Conducta, formando conjuntamente y con la demás cooperación internacional la división del trabajo. El caso boliviano muestra por parte de la cooperación europea el esfuerzo por adaptarse, invirtiendo también en apoyar la capacitación al desarrollo de Bolivia para liderar de manera endógena los procesos de coordinación. Con respecto a la cooperación europea,

y también a los demás donantes, se puede destacar que es capaz de seguir avanzando en la profundización de la cooperación para irse adaptando a las realidades y las necesidades de los países en desarrollo en nuestro actual contexto de globalización. No obstante, queda todavía un largo camino por recorrer para cumplir con una división de trabajo complementaria, lo que depende ahora sobre todo de la continuidad de los esfuerzos de coordinación y adaptación. Si la división de trabajo elaborada y ejecutada en el futuro será realmente complementaria en el sentido de una división óptima del trabajo entre todos los actores para hacer el mejor uso posible de los recursos humanos y económicos y si aumentará la eficacia, son aspectos que solamente podrán evaluarse entonces.

Bibliografía

Alonso, J. A. y Garcimartín, C. (2008): *Acción colectiva y desarrollo. El papel de las instituciones*. Madrid, Editorial Complutense, S. A.

AECID (2005a): *Documento de Estrategia País 2005-2008. Cooperación Española. Bolivia*. La Paz, AECI DEP Bolivia.

AECID (2005b): *Las ONGD Españolas en Bolivia. Proyectos en ejecución durante el año 2004*. AECI DEP Bolivia.

AECID (2008, diciembre): *La AECID*. En: <http://www.aecid.es/web/es/aecid/>

AECID (2009a): *21 Años. Un Compromiso de Desarrollo Compartido entre Bolivia y España*. La Paz, AECI DEP Bolivia.

AECID (2009b): *Lista de Programas y Proyectos en Bolivia. Gestión 2005-2008*.

Banco Mundial/The World Bank (2008a, junio): *List of HIPC countries*. En: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTDEBTDEPT/0,,contentMDK:20260049~menuPK:64166739~pagePK:64166689~piPK:64166646~theSitePK:469043,00.html>

Banco Mundial/The World Bank (2008b, junio): *HIPC. The Enhanced Heavily Indebted Poor Countries Initiative*. En: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTDEBTDEPT/0,,contentMDK:20260411~menuPK:528655~pagePK:64166689~piPK:64166646~theSitePK:469043,00.html>

Banco Mundial/The World Bank (2005). *Human Capacities*. En: World Development Report (2006). Equity and Development. Chapter 7. Washington. The World Bank.

BMZ (2007): *Bolivien. Länderbericht*. Bonn, BMZ.

CEPAL (2007): *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile, United Nations.

CEPAL (2008): *Economic Survey of Latin America and the Caribbean. Macroeconomic policy and volatility*. Santiago de Chile, United Nations.

Comisión Europea (1992): *Tratado de la Unión Europea - Tratado de Maastricht*. Bruselas, Unión Europea.

Comisión Europea (2000): *Declaración del Consejo y de la Comisión sobre la Política de Desarrollo de la Comunidad Europea del 10 de noviembre de 2000*. Boletín UE, nº 11-2000, punto 1.6.43. Bruselas, Unión Europea.

Comisión Europea (2002): *Bolivia. Country Strategy Paper 2002-2006*. Bruselas, Unión Europea.

Comisión Europea (2004): *EU Donor Atlas. Mapping Official Development Assistance*. Bruselas, Unión Europea.

Comisión Europea (2005): *Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada «El consenso europeo sobre desarrollo» del 22 de noviembre 2005*. Doc. 14820/05. Bruselas, Unión Europea.

Comisión Europea (2006): *EU Donor Atlas 2006. Volume I. Mapping Official Development Assistance*. Bruselas, Unión Europea.

Comisión Europea (2007a): *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: «Código de Conducta de la UE relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo»*. COM (2007), 72 final, del 28.02.2007. Bruselas, Unión Europea.

Comisión Europea (2007b): *Bolivia. Documento de Estrategia País 2007-2013*. Bruselas, Unión Europea.

Comisión Europea (2008): *EU Donor Atlas 2008*. Bruselas, Unión Europea. En: <http://development.donoratlas.eu/> y <http://fs2.bbj.it/>

DAC (2007): **Development Database on Aid from DAC Members: DAC online. Official and Private Flows, main aggregates.** Disbursements, Table 1. En: <http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?DatasetCode=TABLE1>

Delegación de la Comisión Europea en Bolivia (2008a): **Desplegable especial para la EXPOCRUZ 2008 en Santa Cruz de la Sierra.** Bolivia, Delegación Europea.

Delegación de la Comisión Europea en Bolivia (2008b, diciembre). **Página web de la Comisión Europea en Bolivia:** <http://www.delbol.ec.europa.eu/>. La Paz, Delegación Europea.

Delegación de la Comisión Europea en Bolivia (2008c): **Lista de Programas y Proyectos de la CE en Bolivia desde los Noventa.**

Delegación de la Comisión Europea en Bolivia (2008d): **Revista para el Día de Europa.** La Paz, Delegación Europea.

DGPOLDE (2008): **Seguimiento del PACI 2007. Mejorar la Eficacia de la Ayuda a Través de la Armonización, Incrementando la Asignación para la Cobertura de Necesidades Sociales.** Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI), Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE)

EGEval (2007): **Evaluación de la Cooperación de la Comisión Europea con Bolivia. Volume I - Informe principal.** Centre for European Evaluation Expertise

Embajada de Alemania (2006): **Cooperación Alemana en Bolivia. Dos países trabajando juntos.** La Paz, Embajada de la República Federal de Alemania en Bolivia.

Embajada de Alemania (2008, diciembre): **Cooperación para el desarrollo.** En: http://www.la-paz.diplo.de/Vertretung/la_paz/es/05/Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftliche_Zusammenarbeit.html

Embajada de Bélgica (2009): **Informe sobre las Actividades de la Cooperación Belga al Desarrollo en Bolivia.** La Paz, Embajada de Bélgica, Oficina de Cooperación al Desarrollo.

Embajada de los Países Bajos (2008): **La relación bilateral entre el Reino de los Países Bajos y la República de Bolivia. Plan Multianual 2008-2011.** La Paz, Embajada del Reino de los Países Bajos en Bolivia

Embajada de los Países Bajos (2009, enero): **La Cooperación al Desarrollo Bilateral del Reino de los Países Bajos en la República de Bolivia.** En: http://bolivia.nlembajada.org/cooperacion_al

Embajada de Italia (2009, enero): **Panorama General de la Actividad de la Cooperación Italiana en Bolivia.** En: http://www.amblapaz.esteri.it/Ambasciata_LaPaz/Menu/_rapporti_bilaterali/Cooperazione_allo_sviluppo/

Feres, C. J., Mancero, X. (2001). **El Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y sus Aplicaciones en América Latina.** Santiago de Chile, CEPAL.

Foro de Alto Nivel (2005). **Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo.** París, Foro de Alto Nivel.

Foro de Alto Nivel (2008): **Programa de Acción de ACCRA.** Accra-Ghana, Foro de Alto Nivel.

Francesc Granell (2006): **La Política de Cooperación al Desarrollo de la Unión Europea.** En: Las Políticas Comunitarias: Una Visión Interna, N° 831, julio-agosto de 2006, ICE, p. 129-150.

Gebert, D. (2004): **Innovation durch Teamarbeit. Eine kritische Bestandsaufnahme.** Stuttgart, W. Kohlhammer Druckerei GmbH.

GoB (1999), **Bolivia hacia el Siglo XXI. Nuevo Marco de Relacionamento: Gobierno - Cooperación Internacional hacia el Siglo XXI.** La Paz, Gobierno de Bolivia.

GoB (2006): **Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011.** La Paz, Gobierno de Bolivia.

GoB (2007): **Normas para la Gestión y Ejecución de Recursos Externos de Donación. Decreto Supremo N° 29308 de 10 de octubre de 2007.** La Paz, Gobierno de Bolivia.

Gómez Galán, M. (2001): **La Nueva Sociedad Global y Sus Necesidades. ¿Un cambio de rumbo en la cooperación al desarrollo?**. En: M. Gómez Galán y J. A. Sanahuja (Coords.): La Cooperación el Desarrollo en un mundo en cambio. Perspectas sobre Nuevos Ámbitos de Intervención. Madrid, CIDEAL.

González Alonso, L. N. (2000): **La Política Comunitaria de Cooperación al Desarrollo**. En: M. López Escudero, J. M. y P. de Nanclares (comps.): Derecho Comunitario Material. Madrid, McGraw-Hill/Interamericana de España, S. A. U.

GruS (2006-2008): **Matriz Sectorial por Agencia**. La Paz, GruS.

Pacheco Torrico, M. N. (2008): **Bolivia: Crecimiento Económico y Bienestar 1980 - 2006**. En: P. Fischer-Bollin y E. Saavedra (eds.): Crecimiento y Progreso Social en América Latina. Brasil, Konrad Adenauer Stiftung.

PNUD/UNDP (2007): **Human Development Report 2007/2008, chapter: Human Development Indicators**. New York, United Nations.

PNUD/UNDP (2008, diciembre): **Los Objetivos de Desarrollo del Milenio**. En: <http://www.undp.org/spanish/mdg/basics.shtml>

PNUD Bolivia (2004): **Informe Nacional de Desarrollo Humano: Índice de Desarrollo Humano en los Municipios de Bolivia**. Bolivia, PNUD con INE, UDAPE y Asdi.

Quiske, F. H., Skirl, S. J. & Spiess, G. (1973): **Denklabor Team. Konzept für kreative Problemlösungen in Forschung, Verwaltung und Industrie**. Stuttgart, Deutsche Verlags-Anstalt GmbH.

Reuniones con la Cooperación Europea, (2008/2009): **Información de Reuniones con el Agregado de Cooperación de la Delegación de la Comisión Europea en Bolivia, el Consejero de Cooperación y Acción Cultural de la embajada de Francia y la Coordinadora de Cooperación de la embajada de Holanda en el marco de una estancia de investigación en Bolivia entre diciembre 2008 a febrero 2009**.

Sotillo Lorenzo, J. A. (2006): **Un lugar en el mundo. La política de desarrollo de la Unión Europea**. Madrid, Catarata.

Valderrama, M. (2004): Políticas y Prácticas de la Cooperación entre la Unión Europea y América Latina. Santiago de Chile, Rimisp e ICCO.

VIPFE (2007): **Directorio Nacional de ONGs en Bolivia 2005-2006. Registro Unico Nacional de ONGs**. La Paz, Gobierno de Bolivia - Ministerio de Planificación del Desarrollo.

VIPFE (2008a): **Primera Fase de la Evaluación de la Implementación de la Declaración de París. Evaluación a nivel País. Bolivia**. La Paz, VIPFE.

VIPFE (2008b): **Hacia el Alineamiento y Armonización de la Cooperación Internacional en Bolivia. Preliminar Abril de 2008**. La Paz, VIPFE.

VIPFE (2009): **Base de Datos: Proyectos de Inversión Pública con Financiamiento Externo, 2000-2008**. La Paz, VIPFE.

Weise, P.; Brandes, W.; Eger, T.; Kraft, M. (2002): **Neue Mikroökonomie**. Heidelberg, Physica-Verlag.

ANEXOS

ANEXO I:

Matriz de Posicionamiento de 1998, en NMR (1999)

MATRIZ DE POSICIONAMIENTO
CONCENTRACION POR AGENCIA
SALDOS POR DESEMBOLSAR A DICIEMBRE 1998
En \$us millones

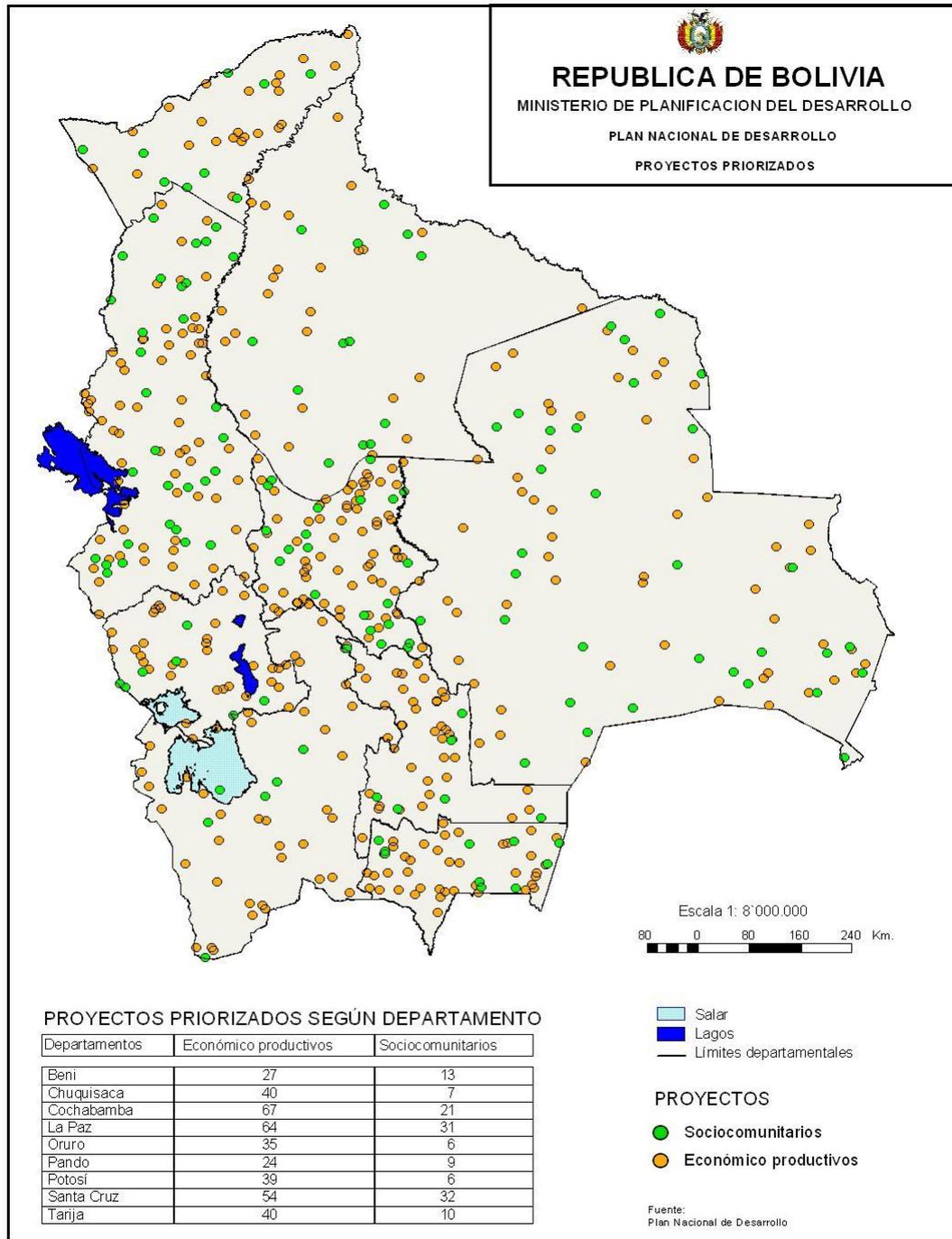
AGENCIA	OPORTUNIDAD					INSTITUCIONALIDAD			EQUIDAD					DIGNIDAD					
	Apoyo Macroeconomico	Emp., Invers. y exportación	Infraestructura	Sistema Financiero	Medio Ambiente	Reformas Judiciales	Modernización del Estado	Lucha contra la Corrupción	Salud	Educación	Vivienda	Servicios Básicos	Desarrollo Rural	Participación Popular	Transversales	Desarrollo Alternativo	Prevención	Inerdiación	Erradicación
SID	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X		X				
EM	X		X	X	X	X				X		X	X		X				
CAF		X	X																
FCMPLATA			X						X										
FM	X																		
Total Participantes	3	2	4	2	2	2	1	0	2	2	1	2	2	0	2	0	0	0	0
ALE			X	X	X	X	X		X	X		X	X	X	X	X			
AUS																			
BEL	X		X	X	X		X		X					X	X				
CAN	X	X	X	X	X		X		X				X	X	X				
CHINA	X		X																
DIN		X			X								X	X	X				
ESP							X		X				X						
FAO													X						
FIDA		X											X						
FRA			X		X					X									
G-BR				X	X				X	X			X		X				
HOL				X	X		X		X	X			X	X	X				
ITA			X						X										
JAP			X						X										
JDF					X						X		X						
CEA																			
CEA													X						
CIN										X									
CMS									X										
CNUDI							X							X					
CPEP			X									X		X					
FMA									X	X			X						
FMUD		X			X	X	X	X	X	X	X		X	X	X				
SUE			X		X		X		X	X			X	X	X				
SUI		X		X	X		X						X	X					
UE		X	X			X						X	X			X			
UNDCP															X		X	X	
UNESCO															X				
UNFPA									X	X									
UNICEF				X										X	X				
USA		X		X	X	X	X		X	X			X	X	X				X
Total Participantes	3	7	10	6	12	4	9	1	13	10	2	5	18	5	14	3	0	1	2
SECT. PUB. \$us mn	75,7	54,3	327,7	87,5	92,1	11,8	40,9	0,1	83,7	198,7	83,7	209,8	242,0	39,0	150,9	39,4	-	0,4	1,8
SID		X		X	X					X			X						
UE	X																		
SECT. PRL. \$us mn	0,1	4,3	-	0,4	0,5	-	-	-	-	3,4	-	-	0,0	-	-	-	-	-	-
BEL		X							X	X			X			X			
G-BR									X							X			
HOL					X					X			X		X				
CEA																			
SUI		X																	
UE		X			X				X	X		X	X	X	X			X	
CMS \$us mn	-	18,3	-	-	5,8	-	-	-	24,9	55,0	-	0,8	111,3	0,0	4,5	46,6	-	1,1	-
TOTAL GRAL. \$us mn	75,7	78,9	327,7	87,9	98,3	11,8	40,9	0,1	78,7	255,1	83,7	210,1	354,3	39,0	155,3	88,0	-	1,5	1,8

ANEXO II:
Matriz Sectorial por Agencia, GruS (2006-2008)*

MATRIZ SECTORIAL POR AGENCIA																												
L: Líder		M: Miembro																										
Grupo GRUS	PND Sector	CAD Sector	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	Total Líder	Total Miembros	Total Gral	Participación	
			Comisión Europea	España	Alemania	Bélgica	Dinamarca	Francia	Italia	Países Bajos	Suecia	Reino Unido	NNUU	BM	FMI	BID	CAF	OEA	USA	Canadá	Suiza	Noruega	Japón					
S	Agua y Saneamiento	Saneamiento Básico	Abastecimiento y Depuración de Agua	L	M	L			M		M		M (OPS/OMS-UNICEF-FAO)	M						M			M		2	7	9	A
S	Gestión Pública	Justicia, Descentralización, Gestión Pública y Transparencia	Gobierno y Sociedad Civil		M	M		M		M	L		M (PNUD)			M				M	M			M	1	9	10	A
SS	Descentralización			M	M		M	M		M	M		M (UNICEF-PNUD)	M				M	M		L		M	1	10	11	A	
SS	Justicia			L	M		M						M (UNICEF-ONUDD)						M		M			1	6	7	B	
SS	Gestión Adm-Transparencia				L		M			M	M		M (ONUDD)								M			1	5	6	B	
S	Educación	Educación	Educación	M			M			L			M (UNICEF-PMA)									M	L	2	4	6	B	
S	Salud	Salud	Salud		M		M	M					M (OPS/OMS-UNICEF-PNUD-PMA)	M					M		L		M	1	8	9	A	
S	Culturas (1)	Cultura	Otros Servicios e Infraestructura Social	M				M		L			M (OPS/OMS)					M						1	4	5	B	
S	Medio Ambiente	Recursos Ambientales	Multisectorial y Silvicultura, Abastecimiento y Depuración de Agua	M	M		M			L	M		M (PNUD)	M					M			M	M	M	1	10	11	A
SS	Cambio Climático						M				M		L (OPS/OMS-ONUDD-PNUD-FAO)	M		M								1	4	5	B	
SS	Forestal									M	M		M (FAO)						L					1	3	4	C	
SS	Áreas Protegidas-Biodiversidad						M			L			M (PNUD)								M			1	3	4	C	
SS	Cuencas				M		M			L	M		M (PNUD)								M			1	5	6	B	
S	Género	Protección Social y Justicia	Gobierno y Sociedad Civil		L		M			M	M		M (OPS/OMS-UNICEF-FAO-PMA)	M							L	M	M	2	7	9	A	
S	Desarrollo Productivo	Transformación industrial, Manufacturera y Artesanal	Agricultura, Silvicultura, Industria, Minería, Comercio, Turismo	L	M	L	M	L			M		M (FAO-PMA)	M						M		M		3	7	10	A	
S	Desarrollo Integral/ Lucha contra Narcotráfico	Desarrollo Agropecuario	Agricultura, Silvicultura, Industria, Minería, Comercio, Turismo	L									M (ONUDD-FAO)						M	M				1	2	3	C	
S	Estadística/ Monitoreo-Evaluación/ Indicadores	Gestión Pública y Transparencia	Gobierno y Sociedad Civil							L (2)			M (OPS/OMS-UNICEF-PNUD-FAO)	M		M							M	M	1	5	6	B
Total Líderes				3	2	3		1	1		5	1		1						1	2	1		1	22			
Total Miembros					8	5	2	10	2	2	7	9		14	8				3	4	6	2	10	1	6			
Total				3	10	8	2	11	3	2	12	10		15	8		3	0	4	7	4	11	1	7			121	
Participación				C	A	B	C	A	C	C	A	A		A	B		C		C	B	C	A	C	B				
(1) Embajadas																												
(2) Confirmar con Holanda																												
NOTA: No considera Líderes de Canasta de Fondos y Sub Grupos temáticos																												

* orden de agencias y coloración modificado, clasificación original

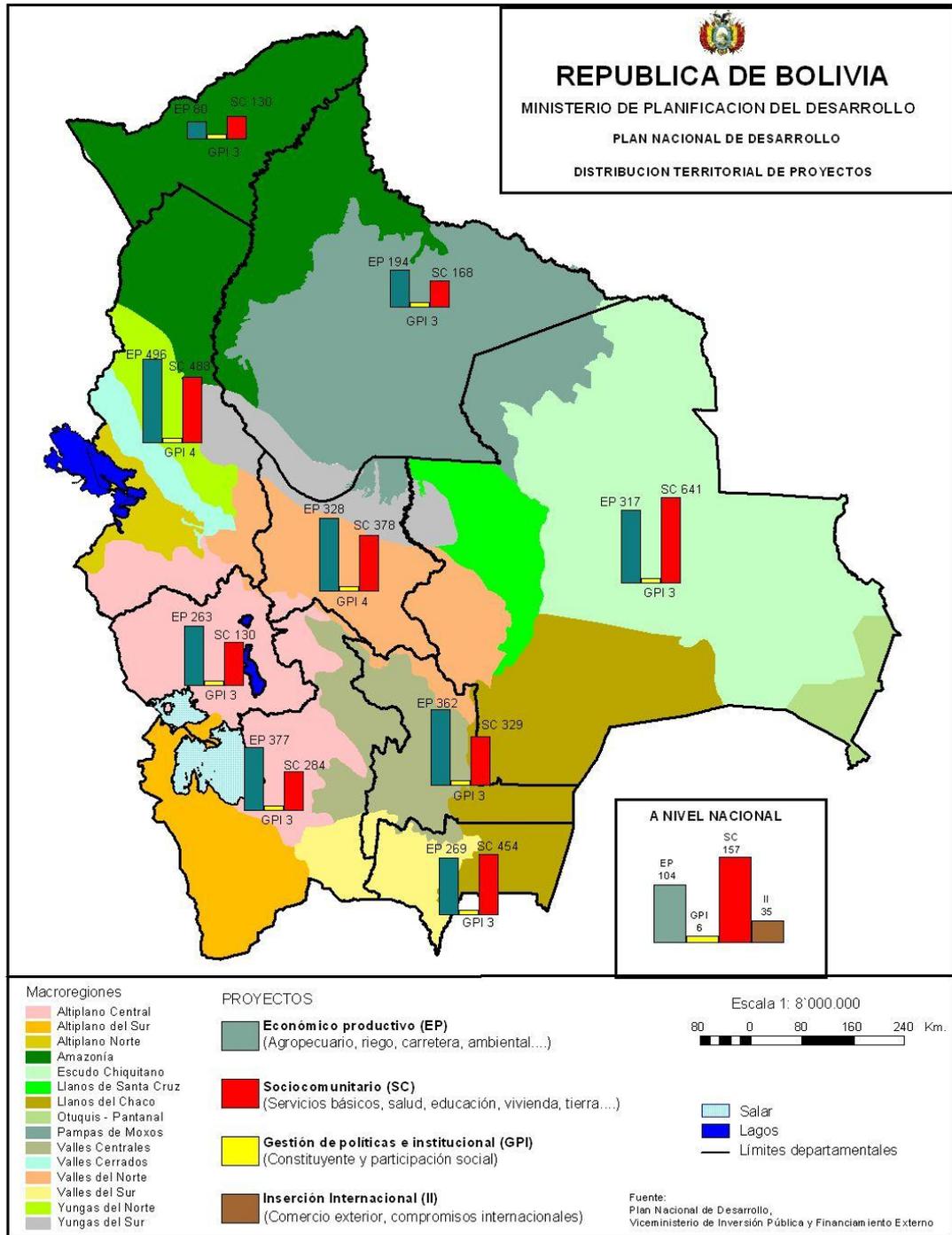
ANEXO III.1:
Proyectos Priorizados, PND (2006)



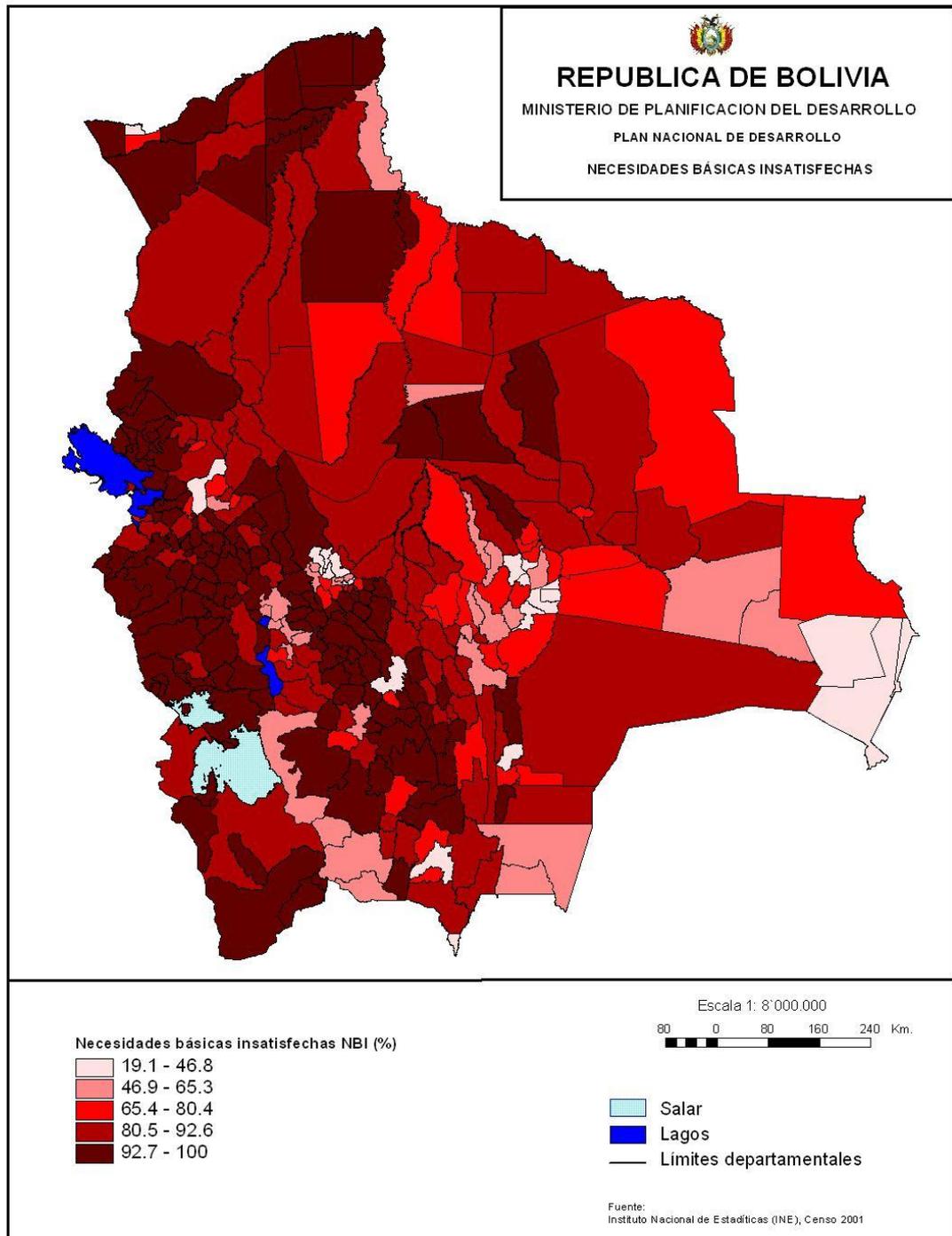
PROYECTOS PRIORIZADOS SEGÚN DEPARTAMENTO

Departamentos	Económico productivos	Sociocomunitarios
Beni	27	13
Chuquisaca	40	7
Cochabamba	67	21
La Paz	64	31
Oruro	35	6
Pando	24	9
Potosí	39	6
Santa Cruz	54	32
Tarija	40	10

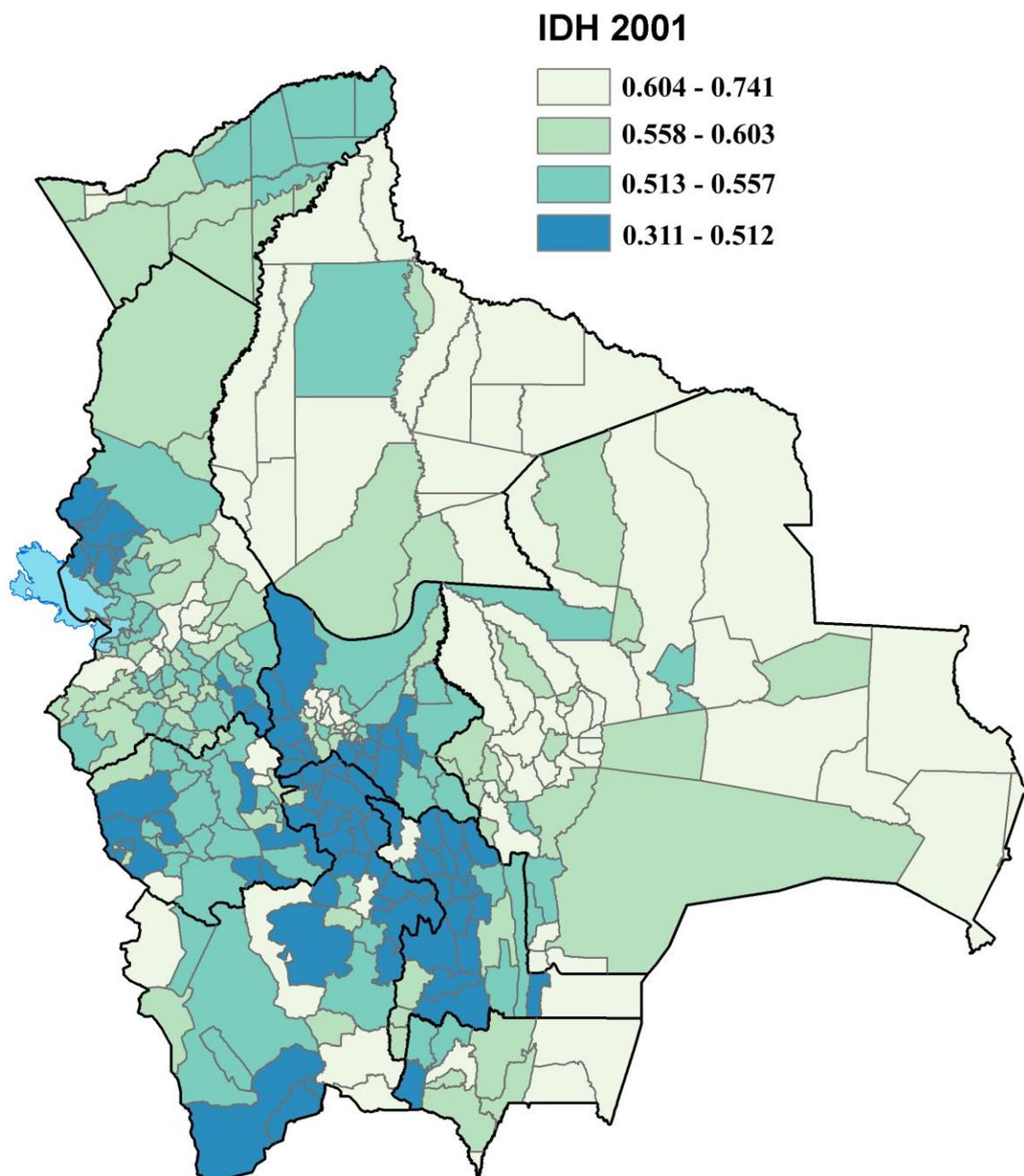
ANEXO III.2:
Distribución Territorial de Proyectos, PND (2006)



ANEXO IV:
Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), PND (2006)



ANEXO V:
Bolivia IDH de 2001, PNUD Bolivia (2004)



ANEXO VI:
Matriz de Posicionamiento Óptima de 2001, EBRP (2004-2007)

MATRIZ IDEAL
(En Miles de Dólares)

Objetivo EBRP/ Componente	Saldo por Desembolsar	Requerimiento EBRP 2001 - 2006	Monto adicional requerido
1. Ampliar las oportunidades de empleo e ingresos de la población pobre	1.316.290	2.014.700	698.410
1.1 Promover el desarrollo rural	461.593	706.220	
1.2 Incentivar el desarrollo de las MYPES	63.062	32.480	
1.3 Desarrollar las microfinanzas	15.566		
1.4 Apoyar la asistencia tecnológica	51.774	43.674	
1.5 Mejorar, mantener e incrementar la infraestructura vial	724.295	820.835	
1.6 Ampliar las oportunidades de ingreso para los ciudadanos bolivianos como propietarios de activos	-	411.490	
2. Desarrollar las capacidades productivas de los pobres	912.969	1.723.200	810.231
2.1 Mejorar la calidad y acceso al servicio de educación	349.702	589.260	
2.2 Mejorar las condiciones y el acceso a los servicios de salud	211.699	402.380	
2.3 Mejorar las condiciones de habitabilidad: saneamiento básico y vivienda	351.568	731.560	
3. Aumentar la seguridad y protección de los pobres	122.334	195.600	73.266
3.1 Aumentar los programas de protección social	58.499	48.175	
3.2 Mejorar la atención integral a la niñez	22.032	104.800	
3.3 Desarrollar programas de prevención de riesgos, atención de desastres y de situaciones de emergencia	27.713	42.645	
3.4 Garantizar la seguridad jurídica sobre los activos	14.089	-	
4. Aumentar la participación e integración social	5.211	10.200	4.989
4.1 Apoyar y capacitar la organización y la participación ciudadana	4.053	10.200	
4.2 Reducir las desigualdades y barreras por discriminación étnica	1.157		
5. Institucionalidad	420.586	64.600	-355.986
5. Institucionalidad	8.524		
5.1 Sistema regulatorio	40.890		
5.2 Estado de derecho	44.626		
5.3 Modernización de la gestión pública	131.371		
5.4 Descentralización administrativa y participación popular	120.204		
5.5 Mayor grado de descentralización	60.000	64.600	
5.6 Adecuación institucional	4.968		
5.7 Control social	-		
5.8 Corrupción	10.003		
6. Transversales	236.027	140.900	-95.127
6.1 Desarrollo con identidad de los Pueblos Indígenas y Originarios	39.270	20.190	
6.2 Promoción de la equidad de género	3.046		
6.3 Aprovechamiento sostenible de recursos naturales y conservación del medio ambiente	193.711	120.710	
7. No corresponden a objetivos de la EBRP	55.773		
TOTAL	3.069.190	4.149.200	1.135.783

