

CAPÍTULO 9

EL CASO DE LA ELABORACIÓN PARTICIPATIVA DEL DOCUMENTO DE ESTRATEGIA-PAÍS EN BOLIVIA

FERNANDO MUDARRA RUIZ¹

1. INTRODUCCIÓN

La cooperación española lleva desde hace meses inmersa en un proceso de cambio. Cambio que tiene que ver tanto con la cantidad de recursos que destina a la ayuda al desarrollo, como con la calidad de las intervenciones que diseña y con los mecanismos de ejecución que utiliza.

Uno de los aspectos que más se intenta reforzar es el de la planificación estratégica. Para ello, tras la aprobación del II Plan Director 2005-2008, se puso en marcha durante 2005 la redacción de un Documento de Estrategia-País por cada uno de los países catalogados como prioritarios. Dicho trabajo pretende ser la base sobre la cual dirigir el conjunto de intervenciones de los actores de cooperación españoles en un determinado ámbito geográfico, sentando bases para la complementariedad efectiva y para el diseño de los flujos de financiamiento hacia esas zonas.

Para asegurar su rigurosidad y homogeneidad en cada caso, la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPDLE) elaboró una herramienta metodológica que marcaba el camino a seguir y el contenido previsto de los documentos. Respecto al contenido, se debía realizar un trabajo de diagnóstico de la problemática de desarrollo a enfrentar, de las ventajas comparativas del

trabajo que podía realizar la cooperación española en su conjunto, de mapeo de las programaciones de otros donantes internacionales y españoles, de establecimiento de una línea de base a través de un conjunto de indicadores de impacto, de propuesta de intervención geográfica y sectorial y, finalmente, de participación de los diferentes actores del sistema español de cooperación en la ejecución de la estrategia. La elaboración del primer borrador, que serviría de base para la revisión y aprobación de un documento definitivo, recayó sobre los actores en el terreno. En este sentido, desde un inicio, estaba claro que era fundamental la participación de todos los agentes, a fin de generar una visión de desarrollo y cooperación conjunta que implicase compromisos, responsabilidades, mayor eficiencia y mejoras en los impactos.

En este documento se pretenden trasladar los principales elementos del proceso de elaboración del Documento de Estrategia-País (DEP) en Bolivia. Para ello se aportarán consideraciones respecto al contexto en el que se realizó, que supuso un claro condicionante, y en relación al proceso que se puso en marcha, que probablemente no difiera mucho de lo ocurrido en otros países prioritarios. Posiblemente lo más significativo sea la revisión de las lecciones aprendidas, no todas positivas, que se desprenden del trabajo realizado. Se trata de un conjunto de reflexiones internas de uno de los actores participantes, la OTC en La Paz, que no tienen porque considerarse excluyentes de otras que puedan tener el resto de actores. La intención, en cualquier caso, es contribuir a consolidar esta forma de trabajo en común para la cooperación española y aportar algunas claves para la revisión y debate de los resultados que se han alcanzado.

2. BOLIVIA: UN CONTEXTO CONVULSO

Desde el año 2003 Bolivia está viviendo uno de los momentos más importantes de su reciente historia, un punto de inflexión. Sin duda esta situación no se ha producido de forma espontánea, sino que encuentra su explicación en diversos factores que se fueron gestando a lo largo de los años anteriores. El hecho es que, desde la primera crisis política y social que se produjo en febrero de 2003, no se ha alcanzado una cierta estabilidad hasta la celebración de las elecciones en diciembre de 2005 que dieron el triunfo al líder del Movimiento al Socialismo (MAS), Evo

Morales. En ese periodo, de algo menos de tres años, tres presidentes pasaron por el Palacio Quemado, con sus innumerables gabinetes de ministros, estando el país sumido en las protestas, las movilizaciones y la incertidumbre. Hechos de especial trascendencia, como la convocatoria a la Asamblea Constituyente o los reclamos de autonomía departamental, constituyeron manifestaciones claras de este descontento general de la población boliviana.

En estas circunstancias, la capacidad local para orientar los recursos de la inversión y de las políticas de desarrollo estuvo seriamente mermada. Un país que se había convertido en los últimos 20 años en un receptor neto de fondos de cooperación externa, los cuales han llegado a suponer el 60 por ciento de la inversión pública y casi un 10 por ciento de PIB de manera anual, se veía obligado a resolver sus problemas internos y dejaba un tanto desatendida esta función. De esta manera, no se ha contado con una nueva Estrategia de Reducción de Pobreza (PRSP en sus siglas en inglés) desde que se elaboró la EBRP (Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza) en 2001, habiéndose tan sólo actualizado ciertas partes a fin de atender problemas urgentes y citas internacionales puntuales (Grupos Consultivos). Igualmente, ante el cariz que tomaban los acontecimientos y el escaso periodo de responsabilidad de los diferentes gobiernos, las políticas sectoriales de desarrollo social y de lucha contra la pobreza fueron orientadas a la coyuntura, careciendo por tanto de diseño a largo plazo y de indicadores para medir su impacto en la mayor parte de las ocasiones. Sólo a nivel local, donde las Municipalidades jugaron, y siguen haciéndolo, un papel muy importante se logró generar un nivel de propuesta y de compromiso que garantizaba la utilización de los fondos destinados al desarrollo de la población. Si bien gracias a ello se logró mantener el flujo del apoyo, no dejó de implicar un cierto nivel de dispersión e inefficiencia. Por otra parte, la sociedad civil boliviana, organizada y protagonista de lo que se estaba produciendo en el país, se fortaleció para hacer frente a la incertidumbre, siendo la contraparte y la impulsora de muchas de las iniciativas de desarrollo que se pudieron ejecutar durante el periodo de crisis general.

Sin embargo, en esta frenética situación de cambio y de visiones contrapuestas, en ningún momento se vieron afectados los compromisos internacionales con el país. Posiblemente éstos vieron retrasados sus ritmos de ejecución por la falta de acompañamiento institucional, pero de ninguna manera sufrieron un freno. Quizá al contrario. Tanto en

el caso de los fondos multilaterales, financieros y no financieros, como en los bilaterales se estuvieron acompañando a las iniciativas nacionales, muchas de ellas revisadas en función de los nuevos actores y de las nuevas necesidades, y quizá un tanto desarticuladas y parciales. A pesar de ello, sí existió un efecto negativo y posiblemente lógico. Bolivia, que había sido durante casi diez años uno de los países paradigma en la coordinación de donantes, bajo formatos de relacionamiento Gobierno-Cooperación claros y ágiles, veía desaparecer en parte este camino recorrido. La falta de capacidades nacionales de interlocución, de planificación y de iniciativa provocaría la descomposición de un esquema de funcionamiento que había garantizado el flujo de recursos y, sobre todo, la adecuada utilización de los mismos. El esquema de coordinación de donantes sufría un deterioro evidente y Bolivia acusaba el efecto de ello: menor control del destino de los recursos y mayor ineficiencia en la ejecución de los mismos.

3. UNA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN BOLIVIA DE CARACTERÍSTICAS ESPECIALES

En este contexto, la cooperación española mantuvo la tendencia del resto de donantes. Se mantuvieron los volúmenes de cooperación para el desarrollo, alrededor de 40 millones de euros (no reembolsables) anuales, junto a un Programa Financiero bianual dotado de 90 millones de euros en disponibilidad de diferentes instrumentos (FAD, condonación y conversión de deuda, FEV). De igual manera, se acompañó el proceso de alineamiento, armonización y coordinación con otros donantes, tanto como la situación lo permitió.

En todo caso, las condiciones de trabajo también estuvieron sujetas a las propias características de nuestra cooperación. En Bolivia históricamente se ha producido una alta concentración de recursos, actores e instrumentos relacionados con la Ayuda Oficial al Desarrollo. Junto a los volúmenes de ayuda antes descritos, es preciso destacar la diversidad y riqueza en las intervenciones, motivadas por la participación de un número amplio de agentes del sistema español de cooperación.

A modo de caracterización, se encuentran realizando labores de apoyo en Bolivia tanto la Embajada, como la Oficina Técnica de Cooperación y el Centro Iberoamericano de Formación de Santa Cruz de la Sierra de la AEI

(de los que dependen casi 100 personas distribuidas en una sede central y cinco sedes en diferentes ciudades del país), en lo que al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación se refiere. En este caso se puede decir que la totalidad de instrumentos con los que cuenta (subvenciones, co financiamiento a ONGD, becas y formación, microcrédito, ayuda humanitaria, financiamiento a organismos multilaterales, etc.) se ejecutan en el país. Por otra parte, destaca la presencia de la Oficina Comercial, representando los recursos de AOD gestionados por el Ministerio de Economía y el de Industria, Comercio y Turismo. Realizan igualmente acciones los Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales y de Medio Ambiente. Otras Administraciones Públicas, regionales y locales, han tenido una evolución importante y suponen en estos momentos casi el 30 por ciento de los recursos destinados a cooperación en Bolivia. Una amalgama que integra a la mayoría de comunidades autónomas y a un elevado número de ayuntamientos, diputaciones provinciales y fondos municipales.

Mención expresa requiere la movilización de la sociedad civil española a favor del desarrollo de Bolivia. En estos momentos, más de 30 ONGD españolas realizan labores de cooperación, representando posiblemente la principal fuerza identificadora y ejecutora de proyectos. Se encuentran vinculadas a acciones de cooperación en la práctica totalidad del territorio boliviano en sectores de intervención muy relacionados con las principales causas y efectos de la pobreza. Sus fuentes de financiamiento principales han sido la AECI, la Unión Europea y la Cooperación Oficial Descentralizada. Resulta especialmente destacable el esfuerzo por la coordinación que realizan, agrupándose unas 23 organizaciones en la Coordinadora de ONGD Españolas en Bolivia (COEB), en funcionamiento desde abril de 1998, lo cual ha facilitado en estos últimos años el posicionamiento en común, la complementariedad de actividades y la fluidez en la relación con los financiadores, especialmente con la AECI.

Finalmente, para completar este cuadro de agentes de cooperación en Bolivia, encontramos a la Universidad y a las empresas españolas. Las primeras, con una amplia gama de relaciones horizontales con las Universidades bolivianas, destinadas a fortalecer los planes académicos y la investigación aplicada. Las segundas, a través de sus fundaciones o aportando directamente recursos para el desarrollo de sus cuentas de resultados, vinculándose principalmente a la dotación de infraestructura básica en poblaciones rurales.

En conclusión, un espectro de acciones, visiones y objetivos que caracterizan a una de las principales cooperaciones bilaterales en el país y que implican una serie de condicionantes específicos a la hora de iniciar un proceso de coordinación y planificación como supuso la elaboración del DEP.

4. PASOS PREVIOS A FAVOR DE LA COORDINACIÓN Y LA COMPLEMENTARIEDAD

Para entender los resultados del trabajo conjunto para elaborar el DEP en Bolivia es preciso describir los pasos previos que se realizaron.

Con la constitución de la COEB se produjo una sustancial mejora en el marco de relacionamiento entre agentes de cooperación, principalmente entre la AECI-OTC y las ONGD. Como materialización de ello, a partir de 1999 se institucionalizan las Jornadas sobre Cooperación, las cuales se siguen realizando cada año. En dichos encuentros se procuró incorporar módulos de formación tanto para el personal técnico de las organizaciones y de la OTC, junto a reflexiones conjuntas en relación al avance de los proyectos y a las perspectivas a medio plazo. Estas Jornadas no sustituían, en todo caso, a las reuniones bilaterales y los contactos ante temas específicos de interés general.

Es a partir de 2003 cuando se da un nuevo paso para oficializar este marco de relacionamiento. En ese año se llega al acuerdo entre la COEB y la OTC, y por añadidura con todas las ONGD presentes en Bolivia, para elaborar una Estrategia de Coordinación, Complementariedad y Calidad del Sistema de la Cooperación Española para Bolivia que diese contenido y cumpliese los compromisos recogidos en la Ley de Cooperación, en el II Plan Director y en los Acuerdos Internacionales suscritos por España en este sentido (Declaración de Roma, París, etc.). Para ello se constituye una comisión mixta encargada de la elaboración del primer borrador y se acuerda centrar en un inicio los esfuerzos en los sectores de educación y salud, los cuales concentraban un volumen importante de recursos y de actores. Tras los primeros trabajos internos, se decide contratar el apoyo de una organización local, el Centro Boliviano de Investigación y Acción Educativas (CEBIAE), para apoyar el proceso, realizándose para ello consultas en el país y una encuesta a todas las Comunidades Autónomas en España. Se pretendía con ello contar con un panorama claro de los objetivos, formas

de intervención y expectativas de los beneficiarios de la ayuda y de los financiadores de la Administración Descentralizada. En 2004, con los primeros trabajos en marcha, se promueve la participación de ETEA-Institución Universitaria de la Compañía de Jesús con sede en Córdoba, de amplia experiencia en cooperación al desarrollo, a fin de que revise y mejore técnicamente el Documento de Estrategia que elaboró la Comisión. Estos trabajos fueron fundamentales para concretar los retos a enfrentar y para proponer las siguientes acciones.

Dentro de este proceso, en febrero de 2005 en Santa Cruz de la Sierra, con un significativo número de actores de la cooperación española tanto en Bolivia como en España, así como con la participación de representantes de la Comisión Europea, se realizó un Taller con la finalidad de seguir impulsando este proceso de colaboración y complementariedad. Con el Taller se trató, no sólo de incorporar a nuevos actores que hasta el momento no habían participado directamente (ONG bolivianas y españolas, y gobierno boliviano), sino también de profundizar y actualizar las relaciones de confianza para facilitar la construcción y apropiación de la Estrategia de Colaboración, Complementariedad y Calidad (ECCC) por parte del sistema de actores vinculados a la cooperación española en Bolivia, y en consecuencia, enriquecer las políticas públicas de cooperación mediante su desarrollo en la práctica. Los resultados de este taller quedaron recogidos en una publicación que se puso a disposición de todos los actores involucrados en el proceso y que sirvió, sin duda, de base para las futuras iniciativas de planificación conjunta.

5. EL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL DOCUMENTO DE ESTRATEGIA-PAÍS

Con estos antecedentes, en 2005 se pone en marcha la elaboración del Documento de Estrategia-País para Bolivia. A ello lo rodea, como ha quedado apuntado en los apartados anteriores, una inestabilidad e incertidumbre en el país que no permite prever los acontecimientos a corto plazo, y una interesante fluidez en la relación entre actores de la cooperación española.

En un inicio se consideraron las restricciones existentes y se reflexionó sobre la mejor manera de enfrentarlas. En concreto, los aspectos relacionados con la apropiación por parte del país receptor, con el alineamiento a las

políticas de desarrollo nacionales e, incluso, con la coordinación con el resto de la Comunidad Donante se encontraban seriamente afectados por los acontecimientos.

En función de estos condicionantes, cabían a juicio de los actores involucrados diversas alternativas. Por una parte, iniciar el proceso de elaboración del DEP teniendo en cuenta la serie de circunstancias que rodeaban al país, fomentando al menos un debate interno entre actores de la cooperación española en el terreno y facilitando la identificación de las ventajas comparativas de nuestra cooperación frente a los retos que enfrentaba Bolivia. En este caso sería preciso establecer un marco de revisión y seguimiento de coyuntura para ir alimentando la reflexión. Sin duda dotar de orden al conjunto de instrumentos que en esos momentos se concentraban en el país y definir las posibles líneas estratégicas a futuro nos posibilitaría una mejor negociación con las nuevas autoridades. No cabe duda que este factor implicaba cierto nivel de flexibilización en los plazos y contenidos y, sobre todo, una relación permanente entre actores para ir evaluando el cariz que tomaban los acontecimientos.

Junto a esta opción se podrían analizar otras que irían desde la elaboración simplemente de un documento conceptual mucho menos ambicioso, como era el caso de la Comisión Europea para su planificación 2007-2013, hasta utilizar el formato de Plan Especial de Actuación, como ocurre en otros países de significativos condicionantes.

Sin embargo, se llegó al acuerdo de impulsar un proceso de reflexión interna con el conjunto de actores de la cooperación española que conllevara la elaboración de un diagnóstico riguroso, la determinación de alternativas de trabajo bien estructuradas en base a instrumentos y áreas geográficas, y la concreción de un proceso de consulta y revisión con el Gobierno y movimientos sociales bolivianos. De esta manera se inicia el proceso de elaboración del documento de forma paralela: de un lado la Embajada-OTC confeccionando los primeros borradores y, de otro, los agentes sociales reflexionando y homogenizando sus posiciones. Se produjo así un intercambio de visiones que culminó con la realización de dos encuentros plenarios, de amplia participación, de los que salieron las conclusiones fundamentales que contiene el DEP de Bolivia.

El resultado final estará oficialmente aprobado en breve plazo. Se trata de un documento general en algunos ámbitos y específico en lo que se refiere a visiones y alternativas de trabajo. En él se ha intentado plasmar

toda la potencialidad de la cooperación española en Bolivia, de manera amplia y con criterio de adicionalidad. Consideramos que hay que leerlo y aplicarlo con cierta cautela y flexibilidad ya que aún resta contrastarlo con las políticas de desarrollo del Gobierno y articularlo con los compromisos del resto de la Comunidad Donante. En todo caso, pensamos que se trata de un importante avance ya que ha permitido ir trazando las condiciones necesarias para la mejora de la complementariedad y la coordinación entre los actores vinculados a la cooperación española en el país.

6. LECCIONES APRENDIDAS Y REFLEXIONES

Tras esta rápida descripción de las fases y factores que rodearon a la elaboración del DEP se pueden extraer una serie de conclusiones. Son todas ellas posiblemente parciales y buscan tan sólo fomentar el debate y mejorar las próximas etapas para alcanzar una mayor calidad de la cooperación española. Son igualmente válidas a juicio del autor, para el conjunto de agentes del sistema español de cooperación para el desarrollo. Se han estructurado en los siguientes diez puntos:

1. Los ejercicios de priorización y focalización son siempre complicados. Más aún en las circunstancias que trabaja la cooperación española, rica en formas de financiamiento, objetivos y visiones. Es preciso ir profundizando de manera conjunta en la consolidación de nuestras fortalezas como forma de alcanzar la calidad y el reconocimiento por parte del receptor, intentando mantener esa riqueza intacta, pero fomentando la focalización.
2. Hay que encontrar las fórmulas necesarias para revertir la tendencia de continuidad y cierto inmovilismo en las intervenciones. Al afrontar un proceso de planificación participativa sería aconsejable llegar con apertura a los nuevos planteamientos, y no buscar la manera encajar lo que ya se lleva tiempo haciendo. Todo ello asumiendo que las intervenciones tienen una justificación clara y que los procesos de desarrollo deben implicar apoyos en el medio plazo, no pudiendo abandonar iniciativas locales hasta que éstas no se encuentren totalmente consolidadas.
3. La falta de definición de roles más claros entre agentes y formas de ejecución de la AECI, y a lo interno de cada uno de ellos, supone una

restricción en los procesos de planificación conjunta. Aprovechar estos ejercicios para ir acercándonos a un esquema de mayor especialización constituye una necesidad y un resultado indirecto de este esfuerzo. Asumir las capacidades y reconocer las carencias, en una visión del conjunto del sistema, redundará posiblemente en mayores niveles de complementariedad y coordinación.

4. Mientras mayor es el nivel de detalle al que se intenta llegar más complicada es la concertación, la focalización y la especialización. Hay que entender la planificación estratégica como un proceso general, de visión de desarrollo conjunto, de establecimiento de ventajas e inconvenientes comparativos y de flexibilidad. Todo ello posibilitará ir avanzando en fases posteriores, una vez consolidada la visión general de desarrollo que tiene la política de cooperación española, a fin de intentar sobrecargar el proceso con la consecución de resultados distintos.
5. El proceso llevado a cabo en Bolivia pone una vez de manifiesto que el intercambio de información es básico para alcanzar buenos resultados. Debería de producirse en todo caso antes de iniciar lo y no durante su desarrollo. Se deberían, por tanto, definir fórmulas y poner a disposición los recursos necesarios para fomentarlo, facilitarlo y aprovecharlo en todas las fases del ciclo del proyecto.
6. Llevar a cabo un proceso de planificación debería ir aparejado a la definición de los compromisos para su implantación. Posiblemente antes de entrar en su desarrollo sea preciso implicar más al conjunto de agentes, de manera que quede acordado cuál será la trascendencia para las acciones que se planteen posteriormente. Todo ello, sin embargo, sin darle un carácter restrictivo y facilitando una revisión permanente entre las partes para valorar la conveniencia e impacto de los planteamientos estratégicos.
7. Hace falta ser lo más inclusivo posible con los actores que intervienen en el proceso. En el caso de la elaboración del DEP para Bolivia, afortunadamente existió claridad y predisposición con las ONGD españolas y con sus diferentes maneras de agrupación (COEB), con los ministerios y con la Cooperación Oficial Descentralizada. Sin embargo, no se consiguió involucrar de igual manera sobre el terreno, posiblemente por falta de tiempo y recursos, a las administraciones locales, a la universidad y a las empresas. Poder trasladar parte de los esfuerzos que se realizan

en los Consejos y Comisiones de Cooperación que marca la Ley y que funcionan con regularidad en España, a la realidad de los países, provocaría importantes avances.

8. No se han logrado fomentar las mismas coordinaciones en todos los resultados previstos para el Documento de Estrategia-País. Tienen quizá un carácter demasiado puntual estos esfuerzos por la coordinación. Si bien se ha contado con una participación constante en la elaboración del documento, se necesitan formas más claras para involucrar al conjunto de actores en el seguimiento y revisión del mismo, así como en los procesos de coordinación con el resto de la comunidad donante. Esto reforzaría mucho el compromiso sobre el resultado alcanzado. De esta manera, tanto el Gobierno y la sociedad civil receptora de la ayuda, como el conjunto de la cooperación internacional en el país, podrán percibir con exactitud como funciona, quien la compone y como se articula la cooperación española.
9. Es necesario que, para afrontar este tipo de procesos de planificación conjunta y de búsqueda de consensos, los actores que intervienen se doten de las capacidades mínimas necesarias. Junto a la posibilidad de aportar técnicamente, se requerirán espacios de decisión y de compromiso que en ocasiones tendrán que estar fundamentados en la visión concreta de país, proporcionando los niveles de autonomía precisos dentro de los lineamientos generales de la institución. Habría que revisar, de esta forma, los niveles de desconcentración y descentralización que se proporcionan a los agentes involucrados en la ejecución para que participen más activamente en los procesos de planificación.
10. La planificación y la coordinación entre actores debería ir acompañada con esfuerzos similares en torno a la programación. Materializar los consensos en convocatorias de financiamiento o en las Comisiones Mixtas que se pongan en marcha cerraría el ciclo y permitiría ser consecuentes con lo acordado tanto entre los actores del sistema de cooperación, como con los receptores de la ayuda. Por el momento este aspecto necesita de mayores reflexiones, aunque se va sin duda camino de ello.

Los puntos que se han expuesto intentan poner de manifiesto una serie de aspectos sobre los que reflexionar para continuar este proceso

de mejora de la actuación de la cooperación española. Se puede concluir finalmente con una doble consideración.

Por una parte, es preciso asumir que la participación y la coordinación entre actores no es algo que se pueda improvisar ni que se ponga en marcha en momentos puntuales. Se trata de una parte importante del actuar de los agentes de cooperación y, por lo tanto, deben de estar fundamentada en esfuerzos estructurados y en metodologías claras y formalizadas. Todo ello implica poner a disposición recursos y adaptar las organizaciones para hacer frente al reto.

Por otra parte, deberíamos de ser cada vez más conscientes del sentido instrumental que tiene la coordinación. No se trata en ningún caso de un fin en sí misma, aunque en etapas iniciales como la actual el resultado esperado sea consolidarla como forma de trabajo. En algún momento, y esperamos que sea lo más pronto posible ya que los retos que nos toca enfrentar son muchos y diversos, las mejoras esperadas respecto a la calidad de nuestra cooperación estarán fundamentadas en parte en una mayor eficiencia, especialización y complementariedad entre actores, construido todo ello en buena medida sobre visiones comunes de lo que se necesita hacer para tener un mayor impacto sobre los problemas de desarrollo de los países con los que nos hemos comprometido.

NOTAS

1. Ha sido coordinador general de la Cooperación Española en diversos países de América Latina y durante el periodo octubre 2002-febrero 2006 responsable de la OTC en Bolivia.