

## 5. LOS ESTUDIOS DE CASO EN AMÉRICA LATINA

Ignacio Martínez y Óscar Angulo

### INTRODUCCIÓN A LOS ESTUDIOS DE CASO

La mirada regional de América Latina realizada en las páginas precedentes es importante para conocer las transformaciones, tendencias y perspectivas en la región en relación con la cooperación para el desarrollo. América Latina es, no obstante, una realidad excesivamente amplia, compleja y heterogénea como para aproximarse a ella exclusivamente desde un punto de vista regional. De hecho, son pocos los rasgos que comparten la totalidad de los países latinoamericanos, a excepción del espacio geográfico, de un sustrato identitario y de la existencia de grandes –y dispares– retos en materia de desarrollo.

Así pues, América Latina es una construcción histórica, social y cultural que, como objeto de estudio, plantea una enorme complejidad dada su diversidad. Tan solo en relación al sistema de cooperación internacional se pueden identificar diferentes perfiles entre los países latinoamericanos. Aun cayendo en el riesgo de simplificar esta compleja realidad se pueden identificar, como ya se indicó anteriormente, tres grandes grupos de países: un primer grupo constituido por países receptores de AOD con una significativa asignación de cooperación internacional –Haití, Nicaragua, Bolivia y Honduras–; un segundo grupo también constituido por países receptores de AOD –Panamá, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Perú–, pero estos con una dependencia mínima de

la ayuda; y un tercer grupo de países –Argentina, Chile, Brasil, México, Cuba, Colombia y Venezuela–, que aunque también reciben AOD han modificado su papel en el sistema de cooperación internacional y su principal rol en la actualidad es el de actores de cooperación Sur-Sur y cooperación triangular.

El presente capítulo pretende complementar el análisis regional con una mirada más específica a las distintas realidades en relación al sistema de cooperación internacional. Para ello se ha llevado a cabo un estudio de un país de cada uno de los tres grupos citados. En concreto, se analiza la situación de la cooperación internacional en Bolivia, Perú y Chile a la luz de las transformaciones tanto en el sistema internacional de cooperación, como en la región y en los citados países.

Cabe destacar que esta selección no pretende reflejar toda la diversidad presente en la región, pero es una muestra que permite ilustrar distintos contextos y enfoques nacionales y trayectorias de la comunidad de donantes. El aterrizaje, aunque limitado, en estos tres casos permite profundizar en temas que son relevantes a lo largo de toda América Latina. Es curioso ver, además, como estos tres países vecinos presentan marcos tan diferentes, y es seguro que de haber podido ampliarse la investigación a otros estados, las casuísticas se hubieran ampliado aún más. Finalmente, aunque no son «típicos» se considera que, dejando de lado países como Brasil o México –por su tamaño– o Venezuela

–por su situación política actual– (por mencionar algunos ejemplos), merecerían un tratamiento aparte, los tres casos reflejan de alguna manera el espectro de posibilidades y opciones que existen en la región. En cualquier caso, estos estudios sirven como elementos esenciales de análisis para esta investigación.

Bolivia es uno de los países latinoamericanos que más AOD recibe –el cuarto en la región en 2008, según datos del CAD/OCDE– y aunque no acusa una gran dependencia, la ayuda supuso en 2007 casi el 3 por 100 del PIB del país. El papel del país dentro del sistema de ayuda no ha variado apenas en los últimos años, en los que Bolivia se ha caracterizado por ser un receptor neto de AOD que hasta la fecha no ha liderado acciones de cooperación Sur-Sur con otros países de la región.

Por su parte, Perú recibió en 2008 una AOD de 393,35 millones de dólares, lo que le convierte en el sexto receptor regional de AOD. Sin embargo, en comparación con Bolivia, la AOD dirigida a Perú, que representa el 0,5 por 100 del PIB, es poco significativa. Se puede afirmar, por lo tanto que, con excepción de España para quien Perú fue en este año el tercer receptor de AOD, no es un país prioritario para los donantes. A diferencia de Bolivia, Perú tiene un papel ligeramente activo como actor de cooperación Sur-Sur, ya que se encuentra en un proceso más avanzado de preparación para desarrollar este tipo de cooperación con los socios regionales.

El tercer país analizado, Chile, presenta un perfil más diferenciado en el sistema de cooperación internacional que sus dos vecinos. Con una AOD apenas reseñable que representa menos del 0,1 por 100 del PIB, el país se encuentra en un proceso de transición en relación con su papel en el sistema de cooperación internacional. De su posición como receptor de ayuda en los años de la consolidación democrática ha pasado, con el cambio de siglo, a ejercer un activo papel de socio de cooperación en la región. Su relación con los donantes se articula en gran medida a través de esquemas de cooperación triangular, al tiempo que ha desarrollado una notable actividad en materia de cooperación Sur-Sur con diversos países de la región.

A pesar de la trayectoria de Chile, el momento actual es relevante e incierto, ya que el reciente terremoto sufrido por el país puede truncar esta transición en el sistema de cooperación, y dar lugar a unas nuevas relaciones con los donantes y los socios regionales, evidenciando así la debilidad en la que se encuentran en numerosas ocasiones los países de renta media, que hace pertinente a su vez el impulso de la agenda de países de renta media en la región.

Además de la distinta dependencia de la AOD y el posicionamiento en el sistema de cooperación internacional los tres países presentan similitudes y divergencias en relación a los desafíos en materia de desarrollo, a su relación con los donantes, al grado de institucionalidad de su sistema de cooperación, a las mo-

CUADRO 1. *Resumen de algunos aspectos relevantes de la cooperación internacional en Bolivia, Perú y Chile*

Bolivia	Perú	Chile
Ranking mundial IDH 2007		
Puesto n.º 117	Puesto n.º 78	Puesto n.º 44
Estructura de gestión de la cooperación internacional		
Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo – Ministerio de Planificación del Desarrollo	Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) – Ministerio de Relaciones Exteriores	Agencia Chilena de Cooperación Internacional (AGCI) – Ministerio de Relaciones Exteriores
Normativa que regula la cooperación internacional		
Normas Básicas del Sistema Nacional de Inversión Pública	Política Nacional de la Cooperación Técnica Internacional y Plan Anual de Cooperación Internacional No Reembolsable (no engloba la cooperación reembolsable)	No existe
Principales donantes 2008		
Estados Unidos, España, Alemania, Comisión Europea, Países Bajos	Estados Unidos, España, Alemania, Bélgica, Comisión Europea	Alemania, Francia, Comisión Europea, España, Canadá
Existencia de espacios o mecanismos de coordinación entre donantes		
Grupo de socios para el desarrollo (GRUS)	Foro de donantes (limitado al intercambio de información) y el Comité de Coordinación Multisectorial de Cooperación	No de manera estable, aunque gobierno ha realizado convocatorias puntuales
Papel como actor de cooperación Sur-Sur y triangular		
Ninguno	Crecientemente activo	Activo
Retos para la cooperación internacional		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dificultades en el alineamiento debido a la carencia de objetivos claros de desarrollo.</li> <li>- Baja capacidad de liderazgo de la entidad rectora de la cooperación.</li> <li>- Lograr acciones comunes como resultado de los mecanismos de coordinación general y sectorial entre donantes y el Estado boliviano.</li> <li>- Adecuación al nuevo proceso autonómico regional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Búsqueda de nuevas relaciones con los donantes acordes a la situación socioeconómica del país (enfoque de renta media).</li> <li>- Impulso de un verdadero mecanismo de coordinación entre donantes.</li> <li>- Elaboración de un sistema de planificación nacional y, para ello, de una mayor coordinación entre APCI y el Ministerio de Economía y Finanzas.</li> <li>- Reducción de la desigualdad y la inequidad-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Respuesta a las nuevas necesidades generadas tras el terremoto.</li> <li>- Consolidación de un sistema nacional de cooperación acorde con el papel de Chile.</li> <li>- Fortalecimiento de la capacidad y del papel de AGCI.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia, información extraída de los estudios de caso.

dalidades de cooperación dominantes y a las perspectivas futuras, entre otra serie de cuestiones (Ver Cuadro 1, al final).

Además de los aspectos señalados, los estudios de caso pretenden reflejar el estado de la cuestión acerca de los distintos factores que ejercen influencia en las relaciones de cooperación en los distintos países. En este sentido, se puede afirmar que tanto la agenda de los ODM como la de eficacia de la ayuda tienen poca relevancia práctica para los países analizados. Asimismo, la cooperación europea no ha desarrollado claramente

una cooperación en línea con la agenda de países de renta media, por el contrario, esta parece influir más en la justificación de la salida por parte de determinados donantes europeos de algunos países latinoamericanos. Este escenario deja a Alemania, España y la Comisión Europea como los únicos actores europeos que cuentan con una presencia importante en toda la región. De ellos, España está llamada a ejercer un papel de liderazgo, aunque cuenta con limitadas capacidades para ello. A analizar en mayor profundidad estas cuestiones se dedican las siguientes páginas.

---

---

## LA COOPERACIÓN EN BOLIVIA

Óscar Angulo

### I. RETOS GENERALES DE DESARROLLO EN BOLIVIA

Bolivia ha tenido un crecimiento económico constante en los últimos años, en los que se ha mostrado relativamente inmune a los efectos de la actual crisis financiera mundial, debido principalmente al estado incipiente de su mercado financiero, poco ligado a los grandes mercados de capitales, así como a las ganancias que proporcionan al tesoro público los contratos de exportación de gas. Para los próximos años se espera que la economía boliviana se establezca con un crecimiento del PIB alrededor del 4 por 100, aunque las proyecciones más recientes advierten un posible retroceso economi-

co como consecuencia de la caída de las exportaciones bolivianas tanto en volumen como en valor, especialmente las vinculadas a las materias primas derivadas de la minería e hidrocarburos. Este hecho podría afectar negativamente al comportamiento futuro de la economía y constituir el principal motivo para temer un retroceso en el desarrollo social del país.

Según previsiones de CEPAL (2009), en 2010 la economía boliviana crecerá alrededor del 4,5 por 100, lo que la posiciona por encima de la media de América Latina (4,1 por 100). Para el presupuesto de 2010 el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas considera un déficit fiscal del

CUADRO 2. *Bolivia: Indicadores económicos seleccionados*

	2006	2007	2008	Pre. 2009	Est. 2010
Crecimiento Real del PIB	4,8	4,6	6,1	3,7	4,0
PIB per cápita (\$US)	1.182	1.328	1.651	1.683	
Inflación acumulada a fin de periodo	4,9	11,7	11,8	0,3	4,0
Balanza Fiscal (como porcentaje del PIB)	4,5	1,9	2,8	0,1	-0,3
Balanza Fiscal sin hidrocarburos ( por 100 del PIB)	-5,7	-5,9	-8,4	-8,3	-7,7
Balanza en Cuenta Corriente ( por 100 del PIB)	11,3	12,0	12,1	3,5	2,6

Fuente: Fondo Monetario Internacional, Revisión del Artículo IV - Diciembre 2009.

0,3 por 100 del PIB, una situación favorable cuando se compara con el déficit previsto para el resto de la región. Sin embargo, analizando su trayectoria histórica, Bolivia ha estado reduciendo la tendencia positiva de su balanza fiscal, cuyo mejor año fue el 2006, con un 4,5 por 100.

Según el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del PNUD para el año 2007 Bolivia ocupaba el puesto 117.º, empeorando su posición con relación al 2002, que tenía el puesto 114.º. Es posible que el crecimiento de los años posteriores a 2007 y la elevada inversión pública, hayan contribuido a mejorar ligeramente esta posición. A pesar del escenario macroeconómico favorable, el 59,3 por 100 de la población se encuentra en situación de pobreza.

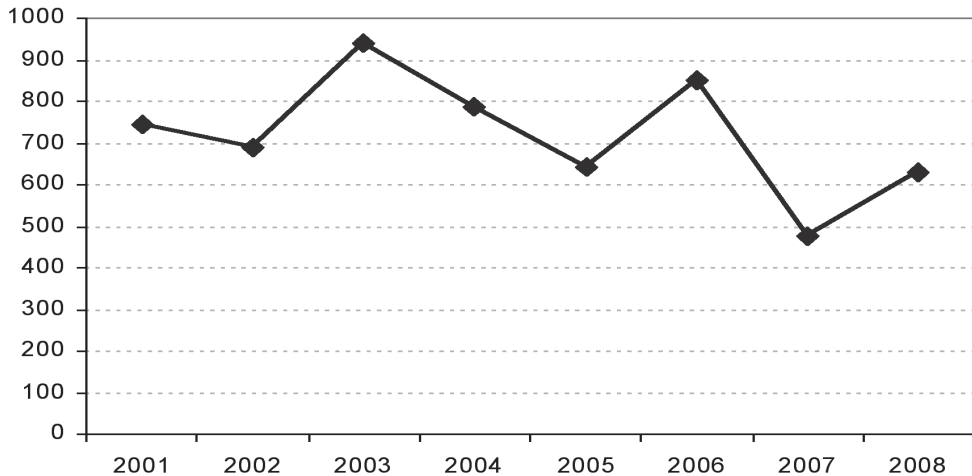
El PIB per cápita se ha incrementado ligeramente, al pasar de 1.328 dólares en 2007 a 1.651 dólares en 2008, lo que sitúa a Bolivia como País de Renta Media Baja.

## II. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN BOLIVIA

### II.1. La AOD en Bolivia

A lo largo de su historia, especialmente después de la Segunda Guerra Mundial y en el marco de la «Alianza Para el Progreso» del Gobierno de EEUU en los años sesenta, Bolivia ha sido un país receptor de ayuda internacional en todas sus formas, siendo en muchos casos un país piloto de varias iniciativas y metodologías de gestión de la cooperación (p. e. la creación del primer Fondo de Inversión Social y la aplicación del *Comprehensive Development Framework/CDF* [Marco Integral de Desarrollo] del Banco Mundial [BM] a finales de los años noventa). Adicionalmente, después de la crisis económica de principios de los años ochenta, Bolivia ha sido un fiel implementador de las políticas de ajuste estructural del Fon-

GRÁFICO 1. Evolución de la AOD en Bolivia 2001-2008



Fuente: elaboración propia a parti de datos OCDE/CAD.

do Monetario Internacional (FMI), lo que favoreció la recepción de un flujo importante de fondos de la banca multilateral y de la cooperación bilateral. No obstante, debido a que el Gobierno tenía que atender medidas de ajuste, especialmente de reducción del gasto, el enfoque de la «planificación»<sup>1</sup> a medio y largo plazo fue sustituido por el «presupuestario» a corto plazo (un año), lo cual limitó la visión de desarrollo del país.

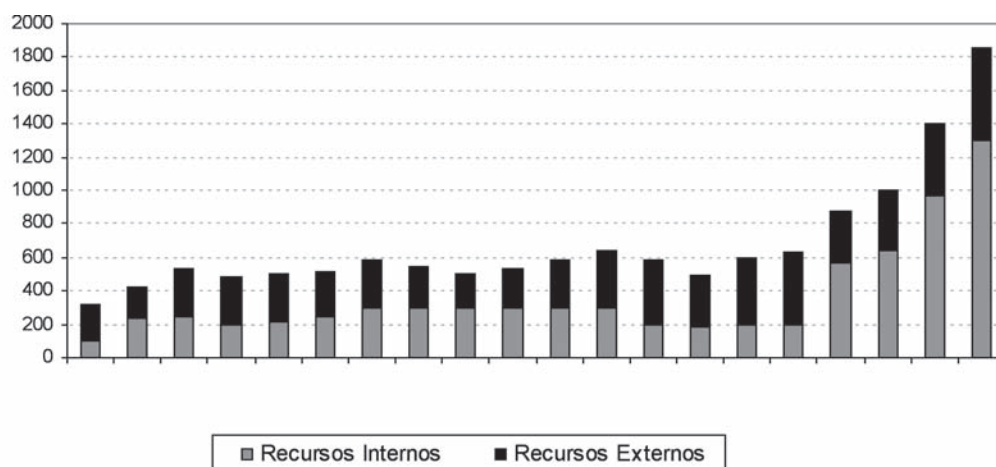
Asimismo, por su alto nivel de endeudamiento, Bolivia fue elegible a finales de los años noventa para la Iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés) y para la Iniciativa Multilateral de Alivio para la Deuda (MDRI, por sus siglas en inglés).

En general, los flujos netos de AOD se han mantenido constantes, con un ligero descenso en la asignación de fondos entre el año 2006 y 2007 debido a la incertidumbre que se tenía sobre el nuevo gobierno encabezado por Evo Morales, volviendo a su ritmo tradicional a partir del 2008.

Los compromisos de financiamiento externo como parte del PIB (crédito y donación) en los años noventa supusieron el 5 por 100 del PIB, nivel que ha disminuido hasta llegar a menos del 3 por 100 del PIB en 2007, siendo el volumen de la cooperación no reembolsable recibida por Bolivia el 0,1 por 100 del PIB. Este escenario no se debió tanto a la reducción de los fondos exter-

<sup>1</sup> En el año 1994 se cerró el Ministerio de Planificación hasta su nueva creación en 2006.

GRÁFICO 2. Fuente de financiamiento de la inversión pública en Bolivia, 1990-2009



Fuente: Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, Gobierno de Bolivia.

nos, como al crecimiento significativo del PIB<sup>2</sup>.

Tradicionalmente la inversión pública ha dependido mayoritariamente de recursos externos, pero a partir del 2006 empezó a darse un giro importante, cuando el Estado comenzó a contribuir con aproximadamente el 70 por 100 de dicha inversión (Gráfico 2).

El problema que actualmente existe con la cooperación no es la asignación de fondos a favor de Bolivia, sino la capacidad de gasto de las distintas entidades públicas ejecutoras de los fondos, lo cual ha provocado que la asignación de algunos donantes haya disminuido. Esta situación aún se puede agudizar, ya que

Dinamarca ha comunicado que en los próximos años dejará el país, y podría hacerlo más si esta tendencia es asumida también por otros donantes.

### III. EL SISTEMA BOLIVIANO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

#### III.1. Institucionalidad oficial de la cooperación

Bolivia es desde los años cincuenta un país receptor de ayuda internacional, la cual se concretaba a través de acuerdos marcos de cooperación bilateral y operaciones de crédito que eran tramitados

<sup>2</sup> De 15 mil millones de bolivianos (BOB) en 1990 a 30 mil millones de BOB el 2008, según datos de Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE).

por la Cancillería de la República y el Ministerio de Hacienda/Finanzas, respectivamente, ya que no existía un solo órgano que centralizara las relaciones con los socios bilaterales, organismos internacionales y la banca multilateral.

Después de superar la era de las dictaduras y el inicio inflacionario con el que empezó la etapa democrática en los años ochenta, se constituye en el seno del Ministerio de Planificación la Dirección de Financiamiento Externo y Monetización (DIFEM), primera instancia que se crea para unificar la gestión de la cooperación internacional.

Posteriormente y debido al cierre de dicho ministerio en el año 1994, las funciones del DIFEM se derivan a la nueva Subsecretaría de Inversión Pública y Financiamiento Externo, que en el año 1997 se eleva al rango de Secretaría, cuyo equivalente en la nueva estructura es el de Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE). Hasta el año 2006 todas estas instancias estuvieron bajo la tutela del Ministerio de Hacienda que, a partir de ese año y como consecuencia de la creación del actual Ministerio de Planificación para Desarrollo, vuelve a depender de este ministerio.

Como se mencionó anteriormente, la importancia de los recursos externos en la inversión pública posicionó a esta entidad como una de las más importantes e influyentes de la estructura del gobierno central, más aún cuando sus funciones integraban la inversión pública (ya

sea con recursos propios o externos) y la gestión del financiamiento externo.

A lo largo de los años se constituyó un cuerpo de recursos humanos técnicos especializado en la gestión de la inversión pública y la cooperación que, a pesar de los distintos cambios de gobierno, pudo consolidarse, evitando en gran medida imposiciones políticas.

Hasta el año 1996 no existía una norma orientadora de las acciones de inversión pública y el financiamiento externo, motivo por el cual se emite las Normas Básicas del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), reglas que han permitido regular, especialmente, la gestión y coordinación con la cooperación internacional. Cabe señalar, que hasta la fecha dicho instrumento normativo sigue vigente.

Para poder tener un registro y monitoreo de la inversión pública y financiamiento externo en el año 2006 fueron desarrolladas dos bases de datos: el Sistema de Inversión Pública (SISIN) y el Sistema de Financiamiento Externo (SISFIN). Es importante señalar, que entre los datos del SISFIN y los del CAD existen brechas enormes, ya que hay mucha AOD que no se contabiliza ni se reporta al Gobierno boliviano.

Además de las funciones generales enunciadas, el VIPFE tiene la competencia de llevar el registro de ONG, ya sean internacionales o nacionales, lo cual es un requisito para poder operar en Bolivia.



Actualmente, debido a la visión política del Gobierno, el posicionamiento influyente que tenía el VIPFE en anteriores gobiernos ha disminuido notablemente y buena parte de su personal técnico especializado ha sido retirado, con lo cual ha perdido la capacidad interlocutora técnica de años anteriores.

Además, el papel del órgano rector de la cooperación internacional es complicado, ya que aspira a ser fuerte en un proceso autonómico en el que las regiones tendrán un papel importante en la planificación, por lo que se le exigirá un verdadero proceso de articulación con lo subnacional, lo cual es más que lo que puede actualmente con su contexto institucional y normativo.

### *III.2. Institucionalidad no oficial de la cooperación*

En la nueva dinámica de la política boliviana, la participación de la sociedad civil se ve reflejada en el llamado «control social» que ejercerá sobre las entidades públicas, mandato normado en la Nueva Constitución Política del Estado (NCPE), pero que aún no se conoce como se llevará a la práctica. Es importante aclarar que desde la perspectiva del Gobierno la sociedad civil es algo mucho más amplio que la mera existencia de ONG. Estas organizaciones no representan necesariamente las necesidades sociales de un país, por lo que en opinión del Gobierno no pueden asumir el papel del Estado ni el de la sociedad civil –en sentido amplio– como motores de desarrollo del país.

En el caso de Bolivia, para entender la participación de la sociedad civil, algunos analistas consideran que primero hay que diferenciar los límites del Estado y los de la sociedad civil, ya que en el ejercicio del Gobierno actual esta línea diferencial pareciera que se ha perdido, ya que su participación se ha «normado» y burocratizado –de ahí el papel de control social del Estado–, fusión que puede debilitar el papel crítico de la sociedad civil. Es así que el papel de las ONG en el control social ha retrocedido, ya que para actuar necesitan el consentimiento de las comunidades, las cuales tienen, de un modo u otro, un vínculo con el Estado.

En relación al papel de los actores subestatales en la gestión de la cooperación, existe un amplio consenso entre los actores consultados al afirmar que es un ámbito complejo, ya que no existe un mecanismo que integre visiones locales de desarrollo en una sola estrategia nacional. Aunque hay que reconocer la capacidad de los actores subestatales de generar una planificación territorial, ésta no es integral, ya que no se ha desarrollado un esfuerzo de consolidación en una estrategia nacional.

### **IV. MODALIDADES Y TENDENCIAS DE LA COOPERACIÓN**

Debido a la cantidad de agencias de cooperación que operan en Bolivia, el país se encuentra en proceso de análisis de implementación de nuevos mecanismos

e instrumentos de cooperación que difieren de los tradicionales (enfoque de proyectos). A continuación se realiza un breve análisis de aquellos que actualmente ocupan la agenda del Gobierno y los donantes.

#### *IV.1. Cooperación Sur-Sur y triangular*

A diferencia de otros países que han desarrollado mejor sus capacidades para compartir sus experiencias, Bolivia se posiciona más como un típico país receptor de cooperación Sur-Sur, como lo demuestra un reciente informe de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB, 2009)<sup>3</sup>. Aunque existen varias acciones de cooperación Sur-Sur en Bolivia, éstas no responden a una lógica coordinada y complementaria, lógica por la que debía velar el VIPFE.

Es innegable que la cooperación Sur-Sur contribuye el afianzamiento de las relaciones bilaterales, especialmente en temas transfronterizos (los principales proyectos existentes son desarrollados con Brasil, Argentina y Chile). La participación de Bolivia en distintos bloques regionales (MERCOSUR, ALBA, UNASUR y CAN) ha contribuido significativamente a que el país se beneficie de distintas iniciativas de cooperación Sur-Sur o triangular.

Si consideramos la categorización de PRM asignada a algunos países, la coopera-

ción Sur-Sur puede ser un instrumento diferencial de cooperación que reoriente la asignación de fondos mediante la cooperación triangular, con lo cual un donante puede mantener su presencia en un PRM sin que tenga que cesar completamente su AOD. Es así que la cooperación Sur-Sur le otorga al donante una opción viable de preservar su apoyo a la región aprovechando las sinergias estratégicas, políticas y económicas existentes entre los países del Sur, las cuales se van fortaleciendo cada vez más. Por esta razón, el fortalecimiento de los órganos rectores de la cooperación Sur-Sur es un objetivo que se debe apoyar en el corto plazo.

#### *IV.2. Apoyo Presupuestario*

El apoyo presupuestario y el enfoque sectorial son modalidades de ayuda válidas para el Gobierno boliviano, siempre que se conformen en torno a los sectores priorizados por éste, ya que los tradicionales proyectos generan un costo administrativo elevado. Aunque de manera general este instrumento es marginal en Bolivia, existen elementos de este enfoque en algunos planes sectoriales. No obstante, aun es necesario trabajar sobre ellos para poder cumplir los criterios conceptuales de este instrumento (políticas, institucionalidad, capacidades, sistemas, seguimiento y rendición de cuentas).

La Comisión Europea es el actor que más ha fomentado este instrumento como

---

<sup>3</sup> Bolivia ha tenido 144 acciones de cooperación Sur-Sur en 2008.

parte de su enfoque de cooperación en Bolivia. Para avanzar en su implementación es clave la apropiación por parte del Gobierno, ya que los impactos que se buscan alcanzar deben estar claramente definidos en políticas de Estado. Sin embargo, el hecho de que los resultados de este instrumento sean visibles a medio o largo plazo limita el interés del actor político que gobierna, ya que su visión de desarrollo es de corto plazo, generalmente circunscrita al periodo de gobierno.

El diálogo intragubernamental varía según las capacidades de cada cabeza de sector. Actualmente, en el sector del agua y saneamiento se está preparando el primer Apoyo Presupuestario Sectorial conformado por más de dos instancias (CE y Suecia), lo cual abre el camino para que otros financiadores, especialmente aquellos que sus políticas internas lo permiten, se acoplen a esta iniciativa.

Otros donantes no pertenecientes a la UE ven inviable este instrumento a corto plazo, inclinándose más hacia la conformación de la «Canasta de Fondos». Argumentan que, aunque técnicamente funcionaría, la capacidad de absorción y sostenibilidad de este instrumento aún no es confiable, ya que la magnitud de fondos que apalanque un Apoyo Presupuestario Sectorial puede generar dependencia financiera y dificultar su sustitución por recursos propios en el futuro.

Desde la Banca Multilateral consideran que el Apoyo Presupuestario es una opción más eficiente que trabajar con Canasta y proyectos específicos, pero aún no es un instrumento que en Bolivia tengan planeado aplicar.

Finalmente, se observa un consenso generalizado entre los actores consultados que ven el Apoyo Presupuestario como la gran opción, aunque es necesario analizar el papel de la Asistencia Técnica y otros instrumentos, para seleccionar el que contribuya mejor al alineamiento y armonización.

### *IV.3. Cooperación Delegada*

La cooperación delegada nace como una iniciativa de eficacia que, mediante una valoración de ventajas comparativas, reconoce las capacidades de un donante en el liderazgo sectorial a nombre de otros, lo que implica una reducción de costos de transacción. La cooperación bilateral, especialmente el grupo de los llamados «Nordic +»<sup>4</sup>, es la que más ha recurrido a este mecanismo de cooperación.

Aunque existe algún ligero avance, la cooperación delegada aún se encuentra en una etapa de validación teórica, ya que en la práctica existen complicaciones relacionadas con la inexistencia de normativa específica que permita a una agencia delegar en otros mecanismos de transferencia de fondos dinámicos. Asi-

---

<sup>4</sup> Reino Unido, Países Bajos, Finlandia, Suecia, Noruega, Irlanda y Dinamarca.

mismo, se produce una ausencia de una verdadera cultura de delegación, lo cual pasa primero por una capacitación, reconocimiento de ventajas comparativas de otro e incentivos hacia el personal. Las agencias que en Bolivia han avanzado hacia la delegación en algún proyecto, señalan que el papel del llamado socio silencioso no es tan «silencioso», ya que demanda al socio activo una rendición de cuentas, evidenciando así que lo que se delega es la gestión, pero no todavía la confianza.

## V. LA AGENDA DE DESARROLLO EN BOLIVIA Y EL ENFOQUE RENTA MEDIA

El Gobierno instaurado en enero de 2006 presidido por Evo Morales ha establecido el denominado «Modelo Económico Nacional Productivo», que es un nuevo paradigma de desarrollo que pretende sustituir al llamado modelo neoliberal, bajo la premisa central de recuperar el sector productivo de manos extranjeras para los bolivianos, con el liderazgo económico del Estado.

Este nuevo modelo supone una serie de premisas en torno a la intervención estatal para dinamizar la pobre estructura productiva actual, y puede resumirse en cinco pilares: (i) recuperar (nacionalizar) los sectores productivos estratégicos generadores de rentas para contar con una base que permita expandir el «Estado

productor»; (ii) utilizar dichas rentas para participar activa y protagónicamente en el sector productivo, industrializando los recursos naturales existentes en el país y apoyando «asociadamente» al sector agrícola; (iii) centrar el apoyo estatal al sector productivo en los nuevos socios del modelo, las pequeñas y medianas empresas a través de la modernización y tecnificación de sus procesos productivos; (iv) orientar la producción en la satisfacción «plena» del mercado interno, y exportando los excedentes de producción; y (v) distribuir la riqueza generada entre los bolivianos y no entre extranjeros como en el pasado<sup>5</sup>.

Aunque el enfoque de cooperación con países de renta media (PRM) debiera llevarnos a una reflexión de cómo hacer una nueva cooperación con este grupo de países, desde el Gobierno boliviano se observa a este enfoque como un justificante para la reorientación de la ayuda de los donantes, con la consiguiente retirada de Bolivia. Por ello, considera que es una gran irresponsabilidad, ya que Bolivia está viviendo un proceso de cambio para el cual necesita el apoyo de la comunidad donante. En este sentido, se pregunta dónde está la «co-responsabilidad» de los donantes con los resultados que aún están en proceso de gestación, y que serán visibles a mediano y largo plazo.

Lo que preocupa al Gobierno es saber si la comunidad donante no quiere o no en-

---

<sup>5</sup> Programa de Gobierno del Movimiento al Socialismo 2010-2015.

tiende este proceso de cambio que está viviendo Bolivia. En este sentido, sería necesario, previo análisis conjunto, dejar de financiar las áreas tradicionales, que pueden no estar vigentes, y focalizarse en aquellas que complementan el cambio.

Tampoco para algunas voces de la sociedad civil el enfoque de renta media es apropiado para la economía y el desarrollo del país, ya que no refleja desigualdades internas, desigualdades de capacidades, ya sean estas desigualdades democráticas y desigualdades de participación de la sociedad civil. Aunque se está produciendo un crecimiento económico, éste no ha sido acompañado de un cambio en la estructura económica del país, por lo que continúa existiendo la misma concentración de la riqueza y una marcada desatención de las áreas rurales. En general, continúan los problemas sociales y económicos internos, lo que hace necesaria la búsqueda de otro mecanismo de medición que se centre en indicadores redistributivos de la riqueza y en los niveles de incidencia democrática.

En opinión de las ONGD, los donantes no deben tomar sus decisiones acerca de la orientación geográfica de su ayuda teniendo en cuenta la clasificación de PRM. No obstante, las organizaciones consultadas afirman que, en la práctica, es un argumento que los donantes utilizan para justificar dicha orientación y, concretamente, la salida de los países de renta media. Tal y como apuntan las ONG, existen otro tipo de análisis más

profundos y políticos para definir su decisión, aunque seguramente por ser más delicados, toman el camino fácil de «salirse» en vez de generar otros mecanismos de ayuda más efectivos.

Para la Banca Multilateral el enfoque PRM es una referencia. Más allá de la semántica del indicador, los bancos analizan un país desde el modelo de pobreza multidimensional, que está orientado a la asignación de créditos concesionales o menos concesionales, por lo que tienen mayor grado de flexibilidad para entender el concepto del ingreso per cápita.

Lamentablemente, como indicó un entrevistado: «el avión de la cooperación en Bolivia está lleno y hay que alivianar el peso», es así que el enfoque PRM es una alternativa para algunos donantes para abandonar el avión, ya que con diversos enfoques, perfiles y prioridades, es menos costoso salirse que tratar de lograr mayor alineamiento y armonización.

## VI. LOS DONANTES EN EL PAÍS

En el marco bilateral, los países que tradicionalmente han tenido una AOD significativa en Bolivia son Estados Unidos, España, Alemania, Países Bajos, Japón y Dinamarca. En lo que respecta a la ayuda multilateral, los principales son el BID, Banco Mundial (AIF) y la Comisión Europea. Hay que indicar que existen otros financiamientos externos que no son registrados por el CAD, pero cuyos

montos son significativos (la Corporación Andina de Fomento, China, Brasil y Venezuela, entre otros) (Cuadro 2).

### *VI.1. Marco nacional para el alineamiento*

Desde el inicio del Gobierno de Evo Morales en 2006 el aglutinador normativo de políticas en Bolivia es el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Se trata de un plan que, en opinión de los donantes, tiene poco contenido operativo y carece de una focalización subnacional. Además, no existe actualmente en Bolivia un mecanismo de diálogo intersectorial y entre el sector con el órgano responsable de la planificación (Ministerio de Planificación del Desarrollo/MPD) que busque concertar posiciones objetivas sobre el enfoque de desarrollo planteado en el PND, lo que genera un vacío conceptual y metodológico que conlleva a que cada donante interprete de diferente manera la aplicabilidad de dicho plan.

Es claro que durante estos cuatro años Bolivia ha vivido un cambio político significativo, el cual aún está en proceso, ya que además de lograr operativizar el PND, el Gobierno se encuentra en una fase de normar la Nueva Constitución Política del Estado (NCPE), lo que se ha venido a llamar las «100 leyes» que orientarán el rumbo del país en los próximos años.

Por otro lado, es necesario consolidar una administración pública nacional y

subnacional, aunque es de esperar que, en el contexto autonómico que vive Bolivia, pasará tiempo hasta que se definan las competencias y se creen las capacidades institucionales necesarias para cumplir el nuevo rol que la NCPE le asigna al Gobierno Nacional y Subnacional.

Con relación a la cooperación internacional, el verdadero alineamiento se dará cuando el Gobierno tenga claro qué espera de la comunidad internacional y esté en condiciones de asignarle estratégicamente sectores, regiones e instrumentos financieros y de asistencia técnica.

En cuanto a la sociedad civil, algunas voces plantean que el alineamiento está directamente vinculado a la definición de los mecanismos de rendición de cuentas. En este sentido, sin una voluntad política de avanzar, tanto del Gobierno como de la cooperación internacional, el cumplimiento de metas tendrá una visión subjetiva.

### *VI.2. Mecanismo local para la armonización*

El principal marco para la armonización de la ayuda en Bolivia es el Grupo de Socios para el Desarrollo (GRUS). El GRUS, que fue creado en diciembre de 2006, integra a todos los donantes oficiales y actúa como punto focal entre ellos y el propio gobierno. El Gobierno, no obstante, siente que no existe una verdadera apropiación del GRUS por su parte por lo que,

CUADRO 2. Flujos de AOD a Bolivia, 2001-2008 (millones de dólares)

		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	Bélgica	10	19	14	17	10	10	15	18
	Canadá	9	15	12	12	15	17	23	21
	Dinamarca	26	31	29	28	26	26	34	36
	Francia	8	34	12	18	16	40	7	14
	Alemania	52	72	44	75	51	47	40	53
	Japón	66	38	32	51	41	100	37	35
	Países Bajos	73	63	50	48	47	34	48	41
	España	30	31	52	55	67	52	75	93
	Suecia	20	16	23	29	21	18	26	28
	Suiza	11	13	14	21	18	14	15	13
	Reino Unido	46	14	13	51	-24	9	-105	1
EE.UU.	119	128	248	138	140	193	122	124	
<b>Países CAD, Total</b>		<b>536</b>	<b>482</b>	<b>553</b>	<b>558</b>	<b>442</b>	<b>574</b>	<b>361</b>	<b>501</b>
	Comisión Europea	27	23	73	37	39	52	44	44
	AIF	90	98	138	118	63	30	15	24
	BID	72	92	179	82	100	42	36	39
	PNUD	1	1	2	1	1	1	2	2
	WFP	3	3	3	2	3	3	5	4
<b>Multilateral, Total</b>		<b>207</b>	<b>207</b>	<b>385</b>	<b>227</b>	<b>201</b>	<b>276</b>	<b>114</b>	<b>127</b>
<b>TOTAL</b>		<b>744</b>	<b>689</b>	<b>938</b>	<b>785</b>	<b>643</b>	<b>850</b>	<b>477</b>	<b>628</b>
Referencia	EE.MM UE	328	286	242	333	221	242	151	295
	EE.MM.+CE	355	308	315	369	260	294	195	339
	UE/Total AOD	47,7 por 100	44,7 por 100	33,6 por 100	47,0 por 100	40,4 por 100	34,5 por 100	40,8 por 100	54,0 por 100

Fuente: OCDE/CAD.

a pesar de reconocerlo, opina que hace falta un mayor grado de compromiso por parte de la comunidad donante, a la que ve alejada de la nueva realidad política del país.

El grado de armonización de la ayuda depende claramente de los mandatos de las sedes de características institucionales más que de la voluntad personal, la cual a veces no coincide con las posiciones de su entidad. En este sentido, la cooperación bilateral tiene el escenario más definido (Declaración de París, división del trabajo, apoyo presupuestario, etc.) que la banca multilateral, caracterizada por actuar en un contexto más difuso.

El diálogo sectorial se produce entre los donantes y la cabeza de sector (normalmente un ministerio), espacio en el cual el órgano rector de la cooperación, el Ministerio de Planificación del Desarrollo, no tiene una participación activa, con lo cual las visiones integrales de desarrollo no existen, predominando solo el trabajo sectorial sobre el multi-sectorial.

A diferencia de GRUS, los grupos sectoriales han alcanzado cierta coordinación y existe en ellos mayor disciplina sobre los acuerdos. No obstante, es importante la cautela para evitar crear grupos como resultado de «prioridades» del donante y que no van a ser sostenibles en el tiempo por la escasa priorización que le puede dar el Gobierno a ciertos sectores.

### *VI.3. La agenda de eficacia en Bolivia*

Todos los esfuerzos del Gobierno boliviano están centrados en el proceso de cambio político de Bolivia, por lo que no ha existido tiempo de dedicarle un análisis y seguimiento más profundo a la Declaración de París (DP), aunque existen acciones concretas vinculadas a los principios que la integran, éstas no están siendo sistematizadas.

Un elemento crítico que surge entre algunas ONG internacionales es el hecho de que a pesar de que la agenda de eficacia reconoce la presencia de varios actores en el desarrollo, se centra en evaluar a la cooperación oficial, sin considerar los criterios diferenciados que tienen las ONG, las empresas y las entidades crediticias cuyos recursos no son contabilizados como AOD (créditos no concesionales). Siguiendo esta misma corriente, para algunos actores de la sociedad civil, la Declaración de París es el resultado de la crisis de la ayuda de la cooperación oficial, la cual busca mediante esta iniciativa legitimar sus principios de ayuda en los países en desarrollo y ante sus propias sociedades.

Desde su punto de vista, el papel de las ONG en la Agenda de Eficacia está relacionado con el seguimiento de la rendición de cuentas de las acciones de la cooperación oficial en el país, ya que la participación de la sociedad civil es un requisito necesario para que exista una verdadera rendición. Las ONG se pre-



guntan si la Declaración de París es más importante para los donantes o para los países del Sur, ya que asumen que la eficacia es un objetivo éticamente exigible, más allá de la existencia de la Declaración de París.

Finalmente, desde la Banca Multilateral no existe una clara apuesta por la agenda de eficacia, en buena medida por el desconocimiento de la naturaleza, contenido y alcance de la Declaración de París.

El surgimiento de fuertes relaciones con países emergentes, está acompañado del importante crecimiento económico y de las afinidades políticas que tiene el actual Gobierno con algunas naciones, lo que ha permitido que se genere un canal de financiamiento no tradicional y sin muchas condicionales. Es así que aparecen en la cartera de negociaciones países que ponen a disposición del Gobierno créditos cuyo destino no se relaciona con el desarrollo (por ejemplo, la compra de un satélite a China y armamento a Rusia).

Como percepción de una parte representativa de la sociedad civil, la presencia de los países emergentes conlleva la expansión de su política exterior de inversión privada, acompañada de un alto valor político más que técnico, lo cual rompe toda institucionalidad de la inversión pública y de sostenibilidad, ya que se trata de un apoyo coyuntural. En este sentido, las ONG españolas ven con cautela la aparición de los financiadores emergentes, ya que es el nivel de consumo de

sus sociedades lo que les impulsa a expandir sus influencias económicas, que a través de alianzas políticas y no sostenibles, buscan concretar operaciones comerciales más que de cooperación.

#### *VI.4. El papel de los países de la UE y la Comisión Europea*

Actualmente Bolivia recibe la ayuda de ocho países miembros de la UE (Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Italia, Países Bajos, Noruega y Suecia) y la Comisión Europea. Los estados miembros de la UE y la Comisión Europea aportaron aproximadamente el 60 por 100 de toda la AOD en 2007. Durante los últimos dos años Bolivia recibió ayuda substancial de países que no son considerados como donantes tradicionales tales como Venezuela y Brasil, lo cual ha reducido la importancia tradicional de los donantes bilaterales, incluyendo los países de la UE y la Comisión Europea.

Entre los donantes de la UE no existe una reflexión clara sobre el enfoque de PRM y el rol de sus gobiernos al respecto, especialmente cuando se busca un mismo discurso para hablar de lo comercial, de la inversión privada o de la cooperación.

A pesar de que Bolivia es un país prioritario para varios donantes, el contexto de crisis económica mundial en el que numerosos países están contrayendo su gasto público, parece apuntar una reducción de los flujos de AOD destina-

dos al país por lo menos en el corto y medio plazo. Por otra parte, parece que se avecina un giro político en los gobiernos de ciertos países europeos; algunos nuevos gobiernos –desde una óptica conservadora– no sitúan a la cooperación como elemento primordial en su política exterior. Evidentemente, estas son circunstancias ajenas a Bolivia, que pueden poner en riesgo el trabajo realizado en relación a la agenda de eficacia o la división de trabajo. Un ejemplo reciente del efecto de cambios políticos en Europa se observa en el anuncio de la salida de Dinamarca de Bolivia (debido a una decisión global de reducir la fragmentación geográfica) o la reducción de fondos de la cooperación bilateral española (debido al reciente ajuste presupuestario).

Para profundizar el debate interno entre los países de la Unión Europea, se ha constituido el Grupo de los Jefes de Cooperación, que busca consolidar posiciones comunes de estos países sobre temas específicos y en el que se pueden lograr compromisos. En el escenario de los Jefes de Cooperación de la UE se trabajan los mandatos supranacionales de la UE, los cuales deben posicionarse sobre los nacionales, aunque esta situación aún es retórica. Esta es una diferencia con el GRUS, el cual no tiene mandatos vinculantes que hagan que «todos» actúen de similar manera.

En noviembre de 2008 Bolivia fue seleccionada por la Comisión Europea para realizar un seguimiento de la implementación del Código de Conducta sobre Complementariedad y División del Trabajo (documento publicado en 2007). Dinamarca y España decidieron coordinar este proceso conjunto que consiste en varias actividades, empezando con la elaboración de un mapa de la cartera de los donantes de la UE por sector. A continuación, se debían analizar las ventajas comparativas de cada uno de ellos. El resultado final debe ser la definición de oportunidades de salida de sectores y de delegación<sup>6</sup>. En Bolivia se avanzó en estas actividades pero no se llegaron a implementar cambios significativos, por lo que el número de operaciones de cooperación delegada es bastante bajo.

Durante la presentación de Bolivia ante los directores generales de la UE en Bruselas en febrero de 2010 se expusieron diversas razones por las cuales el progreso ha sido lento. En primer lugar porque el gobierno no ha asumido un papel activo en el liderazgo del diálogo sobre la División de Trabajo de los donantes. El tema de la sobre presencia en algunos sectores y la ausencia en otros sectores (sectores huérfanos) no se ha tratado, o el gobierno no lo ha considerado como un problema. Mientras que el MPD considera la concentración de

---

<sup>6</sup> Véase «Monitoring Report. EU Fast Track Initiative on Division of Labour and Complementarity Monitoring of the Status Quo (November 2008). A product of the EU Technical Seminar on Division of Labour and Complementarity. 30.1.2009», EUROPEAID, 2009.

los socios para el desarrollo en pocos sectores como una ventaja, los ministerios sectoriales y los niveles subnacionales no lo perciben de la misma manera, ya que prefieren mantener el mayor número de socios posible y de esta manera asegurarse así el acceso a múltiples fuentes de financiamiento.

Por otro lado, entre los donantes europeos no hay mucha voluntad para abandonar sectores, delegar apoyo y limitar la ayuda para optimizar resultados y recursos. Además, la dependencia respecto a las sedes, en el caso de algunos donantes, complica los procesos generados en el terreno, como sucedió con Dinamarca, que en el mes de abril de 2010

anunció que dejaría Bolivia en los próximos años.

Aunque el panorama puede cambiar ahora que se ha consolidado la transformación política en el país que afectó la estabilidad del gobierno y su posibilidad de atender este proceso, no parece claro que existan incentivos suficientes para avanzar mucho más.

## VII. LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN EL PAÍS

España el año 2007 se posicionó como el donante cuyo incremento de AOD

CUADRO 3. AOD desembolsada a Bolivia por principales donantes (millones de dólares)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Cambio 2008/2001
Alemania	52	72	44	75	51	47	40	53	2,03 por 100
Japón	66	38	32	51	41	100	37	35	-46,17 por 100
Países Bajos	73	63	50	48	47	34	48	41	-43,49 por 100
<b>España</b>	30	31	52	55	67	52	75	93	213,24 por 100
Suecia	20	16	23	29	21	18	26	28	36,30 por 100
EE.UU.	119	128	248	138	140	193	122	124	4,01 por 100
Com. Europea	27	23	73	37	39	52	44	44	63,95 por 100
Banco Mundial	90	98	138	118	63	30	15	24	-72,92 por 100
BID	72	92	179	82	100	42	36	39	-45,40 por 100
<b>TOTAL</b>	<b>744</b>	<b>689</b>	<b>938</b>	<b>785</b>	<b>643</b>	<b>850</b>	<b>477</b>	<b>628</b>	-15,58 por 100

Fuente: OCDE Query Wizard for International Development Statistics.

hacia Bolivia ha sido el más significativo (45 por 100) con relación a los demás cooperantes, que en su mayoría redujeron su ayuda.

Para el Gobierno, España representa un donante que dialoga y coopera, pero tiene ayuda que no pasa por el canal oficial (ONG y Cooperación Descentralizada), lo que provoca que en ciertas ocasiones su actuación no se adecue al contexto y la realidad del país. El accionar de las ONG debería sujetarse a la norma y programa de Gobierno y estar vinculado a la orientación del desarrollo que se defina por el Estado.

Existe una percepción generalizada entre los actores consultados de que, debido al enfoque de PRM vigente en Latinoamérica y la posible aplicación rigurosa de la división del trabajo (DdT), especialmente en lo que respecta a la focalización geográfica, España puede posicionarse como el líder en Bolivia y en la región.

El papel de España en la agenda de eficacia en Bolivia es central, aunque aun precisa fortalecer la complementación y coordinación con otros donantes y con los actores de su cooperación (Cooperación Delegada, Multilateral y ONG). El papel que se defina que tenga que jugar España en este nuevo escenario, debe estar basado en un mandato institucional más que en la voluntad circunstancial de los representantes en terreno. Es importante señalar que durante el 2010, la cooperación española tiene que diseñar su marco de asocia-

ción, instrumento que detallará las nuevas orientaciones acordadas entre los actores de la Cooperación Española en Bolivia, los donantes y el Gobierno.

El periodo 2007-2009, fue relevante para las acciones de eficacia de la cooperación española en Bolivia, resaltando la participación activa para la creación del GRUS, el apoyo financiero y técnico para la elaboración del Informe de País de la Primera Fase de Evaluación de la DP (único en América Latina), la creación el 2008 del Grupo de DdT en Bolivia como mandato de la Comisión Europea (*Fast Track Initiative on DoL*) que designó en Bolivia a España (con el apoyo de Dinamarca) el Punto Focal para el seguimiento e implementación del Código de Conducta sobre Complementariedad y División del Trabajo, la realización del estudio «Evaluación del Programa de la AECID en Bolivia con relación a los Principios de la DP» iniciativa que la AECID presentó como un Práctica Exitosa en el III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de Accra y la decisión de asignar los fondos de las subvenciones de 2009 directamente a las contrapartes, para que sean ejecutados utilizando los sistemas públicos de finanzas.

## VIII. PERSPECTIVAS PARA LA COOPERACIÓN EN BOLIVIA

El actual Gobierno de Evo Morales tiene una proyección de inversión de más de 30.000 millones de dólares en los próxi-

mos cinco años, para lo cual está analizando varias opciones de financiamiento, más allá de las tradicionales vías de donación y créditos de organismos multilaterales. Dado que la brecha entre los fondos disponibles y los requeridos es muy grande, el Gobierno boliviano está estudiando recibir créditos de países emergentes (Venezuela, China, Rusia e Irán, entre otros), de la banca comercial y hasta emisiones de bonos en el mercado internacional, fuentes de financiamiento que estarán orientados a la consolidación de empresas estratégicas (petróleos, energía, telecomunicaciones, transporte, etc.), dejando a la cooperación tradicional los espacios sociales y de lucha contra la pobreza, que serán los de menos recursos disponibles. Así pues, la salida de donantes tradicionales y/o la reducción de la asignación de fondos puede ser compensada con otros actores financieros y/o con recursos propios que en los últimos años se han incrementado significativamente.

Para acompañar este proceso, es importante que la institucionalidad de la entidad pública rectora de la cooperación internacional se fortalezca y se consolide. De lo contrario, el diálogo se mantendrá disperso sin una visión integral sectorial ni territorial.

### *VIII.1. España y la UE en Bolivia*

Con la reciente noticia de salida de Dinamarca de Bolivia y el proceso de DdT que se está impulsando en el país, la coope-

ración española se enfrenta al reto de asumir un papel de facilitador del diálogo político y técnico en el país. Para asumir con garantías ese papel es necesario primero profundizar los niveles de coordinación al interior de los actores de la cooperación española (ONG y cooperación descentralizada) como con los actores nacionales y subnacionales de Bolivia, lo cual se verá de algún modo reflejado en el próximo Marco de Asociación.

España tiene que jugar un papel de bisagra entre el movimiento político de Bolivia y la UE, debe tener una capacidad de análisis globales y traducir las visiones del país para que Europa entienda que no son las mismas que se perciben desde el Norte. Es importante preguntarle a Bolivia qué quiere de España y de Europa, dejar atrás el pasado de «madre patria» y dialogar de igual a igual en temas comerciales, económicos y de nuevos enfoques de cooperación, manteniendo un mismo discurso cuando se trate temas comerciales o de cooperación.

### *VIII.2. Sociedad civil, ONG y actores subnacionales*

La sociedad civil en Bolivia responde a una naturaleza diversa y compleja. Las ONG constituyen tan solo una pequeña parte de ésta, por lo que conviene evitar hacer una lectura excesivamente gruesa que equipare ONG y sociedad civil. Los donantes tienen a trasladar su concepción de la sociedad civil al análisis de la sociedad civil boliviana, sin entender que

no hay diferencia entre la sociedad civil y la sociedad política. En Bolivia existen diversas expresiones y visiones del país, que aún no llegan a concertarse, ya que todavía predomina la agenda política, la cual enfrenta a las partes. Por lo tanto, la cooperación tendrá que mejorar su capacidad de comprensión de la diversidad de expresiones regionales, culturales y económicas, generando canales que recojan esa diversidad y no sólo la visión del Gobierno de turno o de ONG.

Las ONG en Bolivia son un actor importante pero invisibilizado por el Gobierno central y por la misma cooperación. Es por este motivo que la comunidad de donantes ha conformado un grupo específico<sup>7</sup> para analizar, en un principio, la incidencia financiera y territorial de las ONG en la cooperación en Bolivia. Como resultado de este ejercicio, se ha reconocido que España e Italia son los donantes que de algún modo intentan integrar a las ONG en sus estrategias de país. Como parte del proceso de cambio en Bolivia, los actores concluyen que la participación de lo subnacional se dará cuando se consolide el nuevo escenario regional de Bolivia previsto en la NCPE, el cual será un camino complejo y largo. Lo importante es que se reconoce como un actor clave que tiene una mirada cercana de las necesidades locales, mejor que el Gobierno central.

La cooperación y el Gobierno central han monopolizado la gestión de la financia-

ción y de la asistencia técnica. Es momento de generar una nueva arquitectura que incorpore a los actores subestatales reconociendo sus fortalezas y favoreciendo la superación de sus debilidades.

### *VIII.3. La puesta en práctica de la agenda de eficacia*

El alineamiento es un principio básico para la eficacia que abarca varias dimensiones: la demanda del Gobierno, los contextos de aquella demanda (políticas de desarrollo claras, institucionalidad y capacidad de gestión) y los mandatos sectoriales y políticos de sede. Por ello, no se debe asumir que son exclusivamente el Gobierno central y el donante los que definen el alineamiento, sino que es necesario diseñar espacios innovadores que incluyan a la sociedad civil, a los gobiernos subnacionales y a las ONG.

Habrá que analizar si realmente los gobiernos desean una relación coordinada, ya que cada actor (bilateral, multilateral, ONG o emergentes) pueden satisfacer sus necesidades de manera individual. Se percibe que la variable dominante en la negociación con el Gobierno de Bolivia no es el instrumento de cooperación que aplique cierto donante o financiador, sino el mecanismo de financiación, el cual se busca que sea oportuno, incondicional, con el mínimo de trámites burocráticos

---

<sup>7</sup> Grupo de ONG, compuesto por Canadá, España, Italia y Bélgica.

y en especial, se obtengan montos significativos.

El mecanismo de coordinación en Bolivia está en proceso de madurez, pero aún no está lo suficientemente consolidado como para aglutinar la posición común de todos los agentes de desarrollo presentes en Bolivia. Las decisiones claves se dan en el campo bilateral más que en los espacios de concertación.

El trabajo del GRUS es aún débil, el Gobierno no se apropia del mismo y no existen acciones concretas realizadas de manera conjunta que hayan nacido de su seno, sin embargo hay que valorar su existencia y su capacidad de autoevaluación, bases que contribuirán para posibles acciones conjuntas, siempre que exista voluntad y capacidad de hacerlo.

Los grupos sectoriales tienen una mejor proyección sobre el diálogo, siempre que sus metas sean de largo plazo y no de corto plazo, como sucede actualmente. En estos espacios se combinan capacidades del factor humano e intereses sobre el sector, lo cual posiciona mejor o peor a un donante, lo que denota una necesidad de profundizar sobre las ventajas comparativas que posicionen a una agencia, y no a una persona, en un papel de líder dentro de un sector, situación en la que la División de Trabajo puede jugar un papel orientador.

#### VIII.4. *El enfoque de País de Renta Media*

En general la orientación de PRM proporciona un contexto amplio donde cualquier donante puede adaptarse en función de los elementos que conforma su política exterior. Para muchos donantes la cooperación es el eje para las relaciones bilaterales, por lo que muchas embajadas en Bolivia tienen su razón de ser por el hecho de que existe un canal de cooperación con el país.

Antes de aplicar fríamente el indicador del PRM como criterio para salir de un país, habría que hacer una reflexión sobre la relación del enfoque de PRM con la agenda de eficacia, ya que pareciera que son asimétricas. Es mejor adaptar la gestión de la cooperación a los modelos de desarrollo que basarse en un solo indicador.

Se considera que el enfoque PRM no establece indicadores de redistribución de la renta, por lo tanto el grado de vinculación de PRM para tomar una decisión depende de la política de cada país donante tenga hacia un país, razón por la cual no es el único, sino una mezcla de varios criterios: se debe considerar que países son «frágiles» en base su línea de pobreza, focalización en programas específicos, prioridad geográfica o sectorial que tiene la autoridad en sede, que vinculación se tiene con los ODM, y la tradición o vínculo con el país (económico, comercial, cultural).

## LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN CHILE

Ignacio Martínez

### I. RETOS GENERALES DE DESARROLLO EN CHILE Y EN EL CONTEXTO REGIONAL

Chile es uno de los países latinoamericanos que ha experimentado un desarrollo más significativo en las últimas décadas, crecimiento que ha sido más acusado en las dos últimas, con la transición y consolidación democrática. Reflejo de esta evolución, el país, que en 1980 contaba con un índice de desarrollo humano (IDH) de 0,748 avanzó a un IDH de 0,795 en 1990 y a uno de 0,849 en el año 2000, para alcanzar el 0,878 en 2007, lo que lo sitúa en el puesto 44.º del ranking mundial en función del IDH (PNUD, 2009). Según datos del Banco Mundial, la economía chilena es la que más rápidamente ha crecido en los últimos 15 años en toda la región latinoamericana, con una tasa promedio de crecimiento anual per cápita del 4,1 por 100<sup>8</sup>. Estas cifras han supuesto que Chile fuera el primer país sudamericano en ingresar en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), organización a la que pertenece desde enero de 2010. A pesar de los avances experimentados, Chile afronta problemas relativos a su modelo de desarrollo y a su dificultad para extender los beneficios

alcanzados al conjunto de la población. Se trata de uno de los países más desiguales de la región latinoamericana, como muestra su índice de GINI, que en 2006 fue de 0,517, lo que lo sitúa como el quinto país latinoamericano con mayor grado de desigualdad (CEPAL, 2009).

Si en el ámbito doméstico uno de los principales desafíos de Chile consiste en la superación de la desigualdad existente y el logro de la cohesión social; en clave externa, fundamentalmente en el contexto regional, el país también se enfrenta a retos relevantes. Diferentes observadores coinciden al afirmar que Chile no está desarrollando una posición de relevancia en la región, razón por la cual afronta el reto de ejercer un papel más activo en el contexto latinoamericano que le permita promover en mayor medida el diálogo regional. En este escenario el sistema de cooperación internacional para el desarrollo, en el que Chile asume un doble papel como receptor de AOD y como socio de cooperación Sur-Sur, ofrece al país una buena oportunidad de ejercer un mayor liderazgo en América Latina, tal y como le reclaman algunos socios regionales y el propio país reconoce como una responsabilidad (AGCI, 2010, p. 20).

---

<sup>8</sup> En [<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTSPPAISES/LACINSPANISHEXT/CHILEINSPANISHEXT/0,,contentMDK:22318881~pagePK:1497618~piPK:217854~theSitePK:500484,00.html>], consultada el 7 de mayo de 2010.



El presente capítulo se dedica a analizar las capacidades que Chile atesora, las circunstancias del entorno y los apoyos de los donantes que pueden influir en el papel que el país ejerza en la región a través de la cooperación para el desarrollo.

No obstante, este análisis no está exento de dificultades ya que se realiza en un momento de transformaciones sustanciales en el país: un cambio de gobierno que, tras dos décadas de liderazgo de la Concertación, supone un claro giro ideológico, y los efectos del reciente terremoto, ocurrido en febrero de 2010, que indudablemente supondrá un cambio de prioridades para el país, así como para la propia cooperación chilena, que se verá afectada tanto en su faceta de país receptor como en la de socio de cooperación Sur-Sur.

## II. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN CHILE

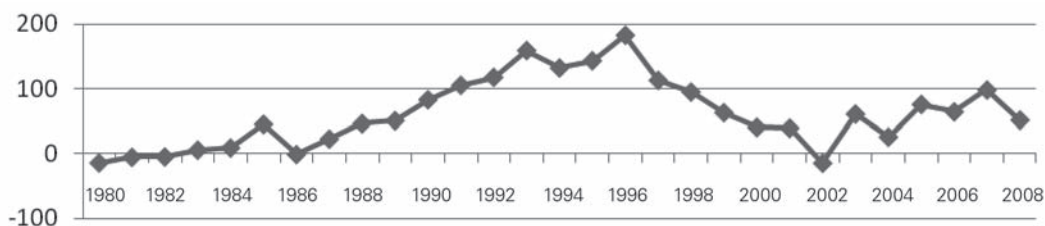
### La AOD en Chile

En las últimas décadas la AOD en Chile ha experimentado diferentes comporta-

mientos. A grandes rasgos, se pueden identificar tres etapas en función de los flujos de ayuda dirigidos hacia el país: los años de la dictadura, en los que la ayuda fue poco significativa e incluso en algunos años negativa; los primeros años posteriores a la dictadura y de transición a la democracia, caracterizados por un notable aumento y, por último, el periodo comprendido entre el año 1997 hasta la actualidad, en el que a un claro descenso de la AOD en el cambio de siglo ha seguido un comportamiento errático que describe una tendencia al alza (Gráfico 1).

Durante la dictadura, la AOD dirigida a Chile fue muy limitada a excepción de la ayuda prestada por Alemania, Japón, Países Bajos, EEUU y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Una gran parte de la cooperación internacional recibida por Chile durante estos años fue de origen privado, y se canalizó a través de ONG. Esta cooperación estaba orientada fundamentalmente al fortalecimiento de la sociedad civil y a la defensa de los derechos humanos.

GRÁFICO 1. AOD total países CAD en Chile 1980-2008 (millones de dólares)



Fuente: elaboración propia a partir de datos CAD/OCDE.

El fin de la dictadura en Chile y la transición a la democracia supuso un aumento de la AOD. En este periodo la ayuda recibida, a diferencia de la etapa anterior, tuvo un origen muy diverso. Fueron numerosos los donantes con una ayuda significativa, entre ellos se encontraron Bélgica, Francia, Alemania, Italia, Japón, Países Bajos, Noruega, Suecia, Suiza y la Comisión Europea. Se trató de un periodo de vital importancia para la cooperación chilena, en el que se creó un órgano de gestión, la Agencia Chilena de Cooperación Internacional (AGCI), y se desarrolló una política de cooperación internacional, con la consiguiente priorización de líneas estratégicas sectoriales y geográficas. Así pues, se puede hablar de la construcción en este periodo de un sistema de cooperación internacional con un órgano de gestión específico, AGCI, dependiente del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN).

Paradójicamente, la reubicación de Chile entre las prioridades de los donantes y la consiguiente institucionalización tuvo un efecto indeseado: el divorcio entre numerosas organizaciones de la sociedad civil y el Gobierno chileno. Aunque existen diversas interpretaciones de este hecho son varias las voces que apuntan una explicación apoyada en tres razones: en primer lugar la puesta en marcha de nuevas instituciones para gestionar la cooperación internacional absorbió una parte significativa de los recursos humanos de las ONG, socavando así la capacidad de acción de estas; en segundo lugar comenzó a

producirse una relación de competencia por la creciente AOD destinada al país y, en tercer lugar, seguramente la razón más importante fue que la incipiente política pública de cooperación gestada en el país no contempló a las organizaciones de la sociedad civil como socios estratégicos, deficiencia esta que se ha arrastrado hasta la actualidad.

La tercera etapa de Chile como país receptor de AOD comienza en el año 1997, con el inicio de una pronunciada tendencia decreciente de la ayuda recibida por el país. Una parte importante de los países que en el periodo anterior habían desembolsado más ayuda comienza en estos años a reducir su AOD. Desde el año 2002, sin embargo, la AOD destinada a Chile ha mostrado una tendencia creciente y errática. El volumen de ayuda recibida por Chile apenas representa el 0,1 por 100 del PIB del país (según datos del CAD/OCDE), por lo que puede afirmarse que en términos generales apenas acusa la volatilidad mostrada por la ayuda.

### *II.1. El sistema chileno de cooperación internacional*

Existe un cierto consenso entre los diferentes actores que participan en la cooperación internacional en Chile al identificar algunas de las fortalezas y debilidades que presenta el país. El punto de partida que da origen a la reflexión de los distintos actores hace referencia a las potencialidades que encierra Chile

como actor de cooperación en la región, como consecuencia del proceso de desarrollo experimentado por el país que ha dado lugar a instituciones con una gran capacidad técnica. Existe, empero, coincidencia al afirmar que la cooperación chilena no está siendo capaz de canalizar sus potencialidades a través del sistema de cooperación internacional. Una de las razones de esta incapacidad es la ausencia de una política claramente definida de cooperación internacional que guíe el conjunto de las acciones de la cooperación chilena y, junto a ello, que el país carece actualmente de un sistema de cooperación internacional articulado, con las funciones de planificación estratégica, actuación operativa y administración plenamente definidas.

### *Variedad de actores*

La doble posición de Chile en el sistema de cooperación internacional para el desarrollo entraña una dificultad añadida a la ya compleja tarea de construcción de un sistema de cooperación internacional. La recepción de AOD en las áreas en las que el país aún acusa deficiencias, junto a la posición de Chile

como país de renta media y su creciente aportación de asistencia técnica a sus socios regionales, ha dado lugar a la participación de un importante número de instituciones chilenas en la gestión de la cooperación internacional. Además, el estado todavía transitorio del país en el sistema de cooperación internacional sitúa a los actores de la cooperación chilena en un proceso de ajuste, aprendizaje y definición de roles.

Además, para entender el desafío ante el que se encuentra la cooperación chilena es importante tener en cuenta que se trata de un sistema de cooperación altamente descentralizado y formado por un elevado número de actores: una buena parte de los ministerios e instituciones públicas del país que actúan como ejecutores de acciones de cooperación<sup>9</sup>, y AGCI, cuya función es la de administrar dicho sistema<sup>10</sup>.

### *El papel de AGCI en la cooperación chilena*

El rol de AGCI en la cooperación chilena es, sin duda, un papel importante

<sup>9</sup> Los principales ministerios que ejecutan acciones de cooperación son el Ministerio de Salud, el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ministerio de Justicia, Ministerios de Agricultura. Junto a ellos, otros actores públicos desarrollan acciones de cooperación, entre los que destacan la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), la Fundación Integra, la Dirección de Relaciones Económicas (DIRECON) de la Cancillería, Pro-Chile y Cooperación de Fomento de la Producción (CORFO).

<sup>10</sup> Concretamente la Ley Orgánica de la Agencia de Cooperación Internacional de Chile de 19 de julio de 1990 afirma en su artículo 17 que la finalidad de AGCI es «apoyar los planes, programas, proyectos y actividades de desarrollo que impulsa el Gobierno, mediante la captación, prestación y administración de recursos de cooperación internacional». Asimismo, dicho artículo añade que la «Agencia tiene la finalidad de implementar, realizar y ejecutar la cooperación internacional para y entre países en desarrollo».

pero, como reconocen desde la propia agencia y coinciden en señalar diferentes observadores, se trata de un papel insuficiente para configurar un sistema de cooperación que logre desarrollar una acción coherente y coordinada en respuesta a una mirada estratégica de conjunto, tanto en relación a la cooperación que recibe como a la que ofrece a sus socios.

Existe, sin embargo, una diferencia en la percepción que tiene la propia AGCI sobre el papel que juega dentro del sistema de ayuda y la que tienen otros actores, tanto donantes bilaterales como multilaterales y observadores externos. Desde AGCI se apunta que el papel de la agencia consiste en articular el sistema de cooperación chileno a través de la búsqueda de la adaptación en la medida de lo posible de los programas de desarrollo más exitosos de Chile a los países socios. Asimismo su función de articuladora del sistema consiste en dar orientaciones a los ministerios, sufragar los gastos de los funcionarios que van a realizar las misiones en el exterior y la organización de seminarios. AGCI también administra fondos de cooperación. Sin embargo actualmente AGCI no está desarrollando un claro papel de articulador del sistema de cooperación. Desde la propia agencia reconocen que los ministerios chilenos, a excepción de las oficinas de relaciones exteriores de éstos, no tienen un gran conocimiento de AGCI. Este desconocimiento, además, se ha acentuado con el nuevo gobierno.

Los problemas para articular un sistema de cooperación no sólo residen en las capacidades de AGCI, sino que la descentralización de esta cooperación y la función claramente apegada a la ejecución de los ministerios dificultan una visión integral por parte de estos de la cooperación chilena como una política global, más allá de su acción individual. Esta visión compartimentada por parte de los distintos actores del sistema chileno de cooperación supone, en la práctica, una resistencia a los esfuerzos integradores y de coordinación de la cooperación en Chile.

### *El sistema de información*

La cooperación chilena no ha desarrollado hasta la fecha un sistema de información adecuado para conocer con exactitud la dimensión de su cooperación, favorecer una gestión transparente y facilitar ejercicios de evaluación, aprendizaje y rendición de cuentas. Como respuesta a esta deficiencia, AGCI se encuentra inmersa en un proceso de definición de criterios estadísticos homogéneos que permitan desarrollar un sistema de medición en el que, además de computar los gastos objetivos y fácilmente cuantificables –como los gastos de los expertos chilenos en misiones de cooperación en el exterior–, también se compute el valor de la presencia de los expertos chilenos en el exterior. Éste es uno de los ámbitos en los que AGCI está desarrollando mayores esfuerzos y está logrando, como resultado, una mejor recolección, tratamiento y publicación de

la información relativa a la cooperación impulsada por Chile.

### *Los recursos humanos en la cooperación chilena*

La institucionalización que la cooperación chilena ha experimentado desde los años noventa hasta la actualidad ha contribuido a la generación de un cuerpo de recursos humanos estable<sup>11</sup> y dedicado específicamente a la gestión de la cooperación internacional a través de AGCI. Junto a este personal, la cooperación chilena se nutre de los recursos humanos de los ministerios e instituciones públicas, que si bien no se dedican específicamente a labores de cooperación internacional, son los que ejecutan las acciones de cooperación. Este modelo cuenta con ventajas e inconvenientes: entre las ventajas destaca el grado de especialización y la capacidad técnica de su personal, que dota a la cooperación chilena de un alto nivel técnico y un elevado grado de especializado en determinados sectores. Sin embargo, los inconvenientes también son significativos, ya que los recursos humanos técnicos no se dedican exclusivamente a la cooperación, por lo que esta depende de la disponibilidad de los funcionarios de las instituciones chilenas. Como consecuencia, la cooperación chilena está supeditada a las agendas y los ritmos de estas instituciones, lo que limita su capacidad de desarrollar acciones integrales y a largo plazo.

### *El papel de la sociedad civil*

Las relaciones entre la sociedad civil y el Estado no se han restablecido desde que se produjera la mencionada brecha a principios de la década de los noventa a raíz de la institucionalización de la cooperación internacional.

Las organizaciones de sociedad civil chilena están desarrollando una incipiente reflexión acerca de su propio papel como actores de cooperación Sur-Sur. Hasta la fecha apenas existen organizaciones que estén desarrollando este tipo de acciones, sin embargo cada vez hay mayor interés en impulsar la cooperación con las organizaciones sociales de otros países de la región. Las ONG, empero, se enfrentan a varias dificultades en esta tarea: no existe un espacio para estos actores en el sistema de cooperación chileno, tampoco se han desarrollado vínculos formales ni informales de relación con AGCI, ni se han promovido encuentros entre Gobierno y sociedad civil que favorezcan el intercambio –o contraste– de ideas, ni líneas de financiación específicas en materia de cooperación Sur-Sur para organizaciones de la sociedad civil.

El inexistente papel de la sociedad civil en la cooperación internacional en Chile, a excepción de contados casos, ha supuesto una limitación, como coinciden en afirmar la totalidad de actores consultados, para la cooperación chilena. A pesar de este diagnóstico com-

---

<sup>11</sup> AGCI cuenta con una plantilla de 61 personas.

partido, y del reconocimiento de AGCI de su responsabilidad en esta deficiencia, no existen claras perspectivas de revertir esta situación al no encontrarse la participación de la sociedad civil entre las prioridades gubernamentales.

## II.2. Modalidades y tendencias de la cooperación Sur-Sur y cooperación triangular

Chile está tratando de asumir, a través de sus acciones de cooperación Sur-Sur, una mirada regional capaz de favorecer una mayor integración latinoamericana, en línea con su política exterior (AGCI, 2010, p. 40). Esta cooperación se lleva a cabo a través de tres modalidades distintas: asistencia técnica, volun-

tarios, y formación y capacitación de recursos humanos en Chile.

Chile no cuenta en la actualidad con una política específica de cooperación internacional. Durante el recientemente finalizado gobierno de Michelle Bachelet la orientación de la cooperación chilena se ha inscrito en la política exterior del país y se ha articulado temáticamente en torno al fortalecimiento institucional para la definición de políticas públicas, fomento productivo (orientado a la pequeña agricultura familiar campesina), fomento de exportaciones, gobernanza, protección social, ámbitos en los que Chile atesora mayores fortalezas. Desde el punto de vista geográfico, también en el marco de sus intereses de política exterior, ha dirigido su cooperación

CUADRO 1. Aportación de Chile a través de acciones de cooperación triangular Sur-Sur y cooperación triangular por área geográfica 2006-2009 (dólares 2009)

	Asistencia técnica	Formación y becas	Cooperación triangular	Total periodo
Sudamérica	1.708.475	4.157.957	719.130	6.585.562
Centroamérica	679.556	1.898.963	714.350	3.292.869
Norteamérica	6.025.072*	480.748	-	6.505.820*
Caribe	1.379.363	1.578.574	118.612	3.076.549
Otras regiones	200.480	-	3.176	203.656
Proyectos regionales AL	3.846.275	-	1.576.114	5.422.389
TOTAL	13.839.221*	8.116.243	3.128.388	25.083.852*

Fuente: AGCI.

\* Esta cifra incluye un fondo conjunto de Cooperación Chile México que cuenta con 2 millones de dólares aportados por Chile y México a partes iguales.

**CUADRO 2.** *Aportación de Chile a través de acciones de cooperación Sur-Sur y cooperación triangular por principales socios 2006-2009 (dólares 2009)*

	<b>Asistencia técnica</b>	<b>Formación y becas</b>	<b>Cooperación triangular</b>	<b>Total periodo</b>
Haití	1.195.857	590.079	-	1.785.936
Bolivia	721.896	937.556	116.455	1.775.907
Perú	318.954	835.873	96.684	1.251.511
Colombia	147.770	677.120	185.335	1.010.225
El Salvador	191.161	371.410	310.268	872.840
Paraguay	180.083	378.992	256.571	815.646
Ecuador	185.748	553.483	47.580	786.811
Costa Rica	163.643	322.400	138.667	624.710
Nicaragua	45.956	387.375	179.638	612.969
Guatemala	192.848	330.976	57.398	581.222
México*	25.072	480.748	-	505.820

*Fuente:* AGCI.

\* Además, existe un fondo conjunto de Cooperación Chile-México con una financiación conjunta de 6 millones de dólares.

hacia la región de América Latina y el Caribe, con especial atención en los últimos años a los países vecinos y «para-vecinales» (AGCI, 2010, p. 21). El nuevo Gobierno, como afirman desde AGCI, está tratando de priorizar la cooperación con Sudamérica y el Caribe.

En cuanto a las prioridades sectoriales la cooperación Sur-Sur chilena tiene un perfil diferente a la de otros países de la región. Es una cooperación orientada fundamentalmente a las áreas de fortalecimiento institucional, cuando en la región el 55 por 100 de las acciones están encaminadas al fortalecimiento de las

capacidades en el área económica. Así lo están el 70 por 100 de las acciones impulsadas por Cuba, el 60 por 100 de las impulsadas por Argentina y el 50 por 100 de Brasil y Venezuela (SEGIB, 2009, p.10).

Además de atesorar capacidad en ámbitos temáticos, desde AGCI consideran que Chile posee una serie de rasgos que constituyen una fortaleza para el país en relación a su papel como actor de cooperación Sur-Sur. En concreto, afirman su capacidad de mantener unas buenas relaciones con sus socios, marcadas por la horizontalidad. El hecho de que

se trate de un país pequeño que no se encuentra en competencia por papel regional –lo que constituye una clara referencia a Brasil–, sino que se define por la búsqueda de la neutralidad, y que ha mostrado una alta capacidad de diálogo y de atención a las demandas de sus socios son factores que, en opinión de AGCI, han contribuido a consolidar las relaciones con los aliados regionales y a eliminar en gran medida la asimetría que caracteriza las relaciones de cooperación internacional.

Por su parte, las acciones de triangulación ya eran una práctica habitual de la cooperación chilena en la década de los noventa. En los últimos años, empero, este tipo de cooperación se ha visto fortalecida en Chile como resultado de su reposicionamiento en el sistema de cooperación como país de renta media alta. Más concretamente en el año 2008 esta modalidad de cooperación se convirtió en una prioridad para la cooperación chilena, muy especialmente para AGCI. Así pues, Chile es el país más activo de la región en cuanto a cooperación triangular. Según datos de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), un 35 por 100 de las acciones de cooperación triangular de 2008 de la región tuvieron al país andino como «primer socio oferente». México fue el segundo con el 25 por 100 de las acciones (SEGIB, 2009, p. 11). Además, en la actual situación de cambio de gobierno algunas prioridades de la cooperación se están redefiniendo, tratando de impulsar la modalidad de cooperación triangular. Por su parte, los principales

donantes tradicionales aliados en materia de cooperación triangular son Alemania, Canadá, España y Japón.

Desde AGCI se argumenta esta apuesta por la cooperación triangular por la especificidad de esta modalidad, ya que permite una mayor vinculación entre la ayuda prestada y las necesidades de los socios receptores que otras modalidades de cooperación. Además, otra fortaleza de este tipo de cooperación reside en el hecho de que ofrece un marco muy adecuado para la complementariedad de los conocimientos y el aprendizaje mutuo entre un mayor número de socios.

### *II.3. La agenda de desarrollo en Chile*

La cooperación chilena, específicamente AGCI, reconoce la validez de diferentes agendas en la orientación de sus acciones y relaciones con los socios. La agenda de Países de Renta Media y los ODM son las que cuentan con el mayor respaldo en Chile, aunque ello no impide perseguir también el cumplimiento de la agenda de la eficacia de la ayuda. Sin embargo, una vez más la discusión acerca de los distintos marcos y consensos internacionales sobre los que gravita la cooperación chilena se complejiza al calor de su doble posición como actor del sistema de ayuda.

El discurso de AGCI en la búsqueda de posicionamiento de Chile en el sistema



de cooperación internacional para el desarrollo se asienta de manera mayoritaria sobre la agenda de PRM. Esta agenda ofrece a Chile un marco en el que puede conjugar su papel de receptor de AOD en relación a los principales desafíos que afronta el país –cohesión social, equidad, innovación tecnológica, protección medioambiental, energías renovables, etc.– y, por otro, lo sitúa en la agenda de desarrollo como un país de referencia para la cooperación internacional en la región. Este posicionamiento doctrinal está sirviendo a Chile para sustentar su priorización de la modalidad de cooperación triangular y para impulsar la reflexión y el debate con el objetivo de incorporar progresivamente a los países de renta media como actores relevantes del sistema de cooperación internacional.

Una buena parte de los donantes comparte el posicionamiento doctrinal chileno en torno a la agenda de PRM. La cooperación española, la japonesa y la alemana, en este sentido, han tratado en los últimos años de potenciar el rol de Chile como actor de cooperación triangular y de cooperación Sur-Sur. Sin embargo, son varios los donantes que creen que aunque Chile está suficientemente capacitado para desarrollar este papel, su sistema de cooperación le impide hacerlo con eficacia y solvencia.

La convergencia en torno a la agenda de PRM no se produce de manera tan clara en relación a la búsqueda de la eficacia de la ayuda. Los principales donantes en

Chile son firmantes de la Declaración de París, condición no compartida con el país socio, peso a lo cual desde AGCI afirman asumir la agenda de la eficacia de la ayuda, afirmación con la que no siempre coinciden los donantes. En cualquier caso, el poco peso relativo de la AOD en Chile y el tipo de cooperación desarrollada –cooperación triangular y acciones con un marcado carácter técnico– parece restar importancia a la aplicación de la Agenda de París en el discurso y las prácticas de los donantes, por lo que la tensión en relación a la agenda priorizada por los donantes y por Chile no es muy evidente.

La cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular de Chile encuentran su marco general en los ODM, concretamente desde AGCI afirman que esta cooperación se orienta a los ODM 1, 4, 5 y 8: erradicar la pobreza extrema y el hambre, reducir la mortalidad de los niños, mejorar la salud materna y fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

### III. LOS DONANTES EN EL PAÍS

En Chile están presentes una cantidad elevada de donantes tanto bilaterales como multilaterales. Una buena parte de ellos, no obstante, cuenta con una presencia poco significativa y, en muchos casos, decreciente (cuadro 3). Si se observan exclusivamente los datos de los dos últimos años como medida de la presencia actual de los donantes se

CUADRO 3. *AOD de los principales donantes en Chile 2001-2008 (en millones de dólares)*

Año	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total 2001-2008
<b>Total</b>	<b>75,2</b>	<b>-7,3</b>	<b>85,6</b>	<b>58,0</b>	<b>151,7</b>	<b>87,2</b>	<b>120,7</b>	<b>73,0</b>	<b>644,3</b>
<i>Países CAD</i>	39,7	-13,7	61,4	26,4	76,0	64,6	98,2	52,1	404,9
Alemania	18,0	18,7	30,9	27,4	35,1	36,3	27,4	20,0	214,1
Comisión Europea	7,8	7,1	10,4	16,6	23,2	12,3	12,5	6,4	96,6
Francia	7,9	11,7	12,8	15,1	14,4	9,8	10,1	9,1	91,2
Noruega	0,7	0,4	0,6	3,8	0,1	0,0	38,8	0,1	45,0
España	-2,8	1,7	1,9	3,3	4,1	4,3	6,7	7,1	26,4
Canadá	0,6	1,6	2,7	3,5	3,8	2,5	3,4	2,5	20,9
Bélgica	2,6	2,3	3,5	2,1	1,9	0,8	0,9	1,0	15,3
Países Bajos	3,9	3,3	1,2	1,3	0,7	0,1	0,0	0,1	11,0

Fuente: CAD/OCDE.

puede concluir que Alemania, la Comisión Europea, Francia, España y Japón son los donantes con una mayor AOD en el país, aunque a excepción de España todos estos países redujeron su ayuda en 2008 en relación al año anterior.

Además de las diferencias en relación a la AOD de los distintos donantes, el papel que están jugando la mayoría de ellos en el diálogo de políticas y la construcción de la agenda de desarrollo en Chile, así como sobre el papel del país en la región, es poco significativo. Los socios bilaterales más activos en este sentido son Alemania, España y Japón. Desde el punto de vista multilateral, la Comisión Europea y el PNUD son los actores que están tratando de hacer una

mayor contribución a la agenda de desarrollo en Chile.

### *III.1. Principales donantes en Chile: Alemania y la Comisión Europea*

#### *La cooperación alemana en Chile: el papel de la GTZ*

La cooperación alemana, que comenzó su andadura en Chile en los años noventa, se orientó sectorialmente en los primeros años en ámbitos como la formación profesional, la protección medioambiental, el fomento productivo, la planificación regional o el desarrollo de energía renovable, entre otros. La

adaptación más importante ante el nuevo contexto de desarrollo del país comenzó a producirse entre los años 2004 y 2005, cuando los ámbitos en los que la GTZ había iniciado trabajando ya estaban consolidados. En este momento la cooperación alemana empezó a pensar en fórmulas más flexibles acordes a la necesidad del país, tanto desde el punto de vista temático como de las modalidades de cooperación: como resultado se impulsó la cooperación triangular y se puso en marcha el Fondo Reforma, una de las iniciativas más importantes de la cooperación alemana en el país.

En el año 2006 Alemania y Chile iniciaron acciones de cooperación triangular, motivadas por la idea de aprovechar experiencias comunes en ciertos temas sectoriales, y poner en común fortalezas que atesoraban Chile y Alemania en beneficio de un tercer país. Chile, además, ya contaba con experiencia de cooperación Sur-Sur, por lo que, en opinión de la GTZ, se trataba de un momento pertinente para impulsar la cooperación triangular.

En este periodo, el Ministerio de Cooperación alemán se planteó poner fin a la cooperación tradicional, para lo que puso en marcha un diálogo de políticas con Chile que dio lugar en 2007 a la creación del Fondo de Reformas, implementado de manera conjunta por AGCI y GTZ. Se trata de un fondo al que, previa licitación pública, pueden postular instituciones estatales con iniciativas

que corresponden a proyectos de reformas gubernamentales.

Además del Ministerio de Cooperación, el Ministerio de Medio Ambiente alemán también lleva a cabo acciones de cooperación en temas medioambientales, de energías renovables y eficiencia energética. No obstante, todos los programas, tanto del Ministerio de Cooperación como del de Medio Ambiente, responden a un enfoque basado en la transmisión de conocimiento y no tanto en el trasvase de recursos.

La cooperación alemana impulsada por el Ministerio de Cooperación está definiendo su estrategia de cooperación con Chile para tratar de seguir adaptándose al nivel de desarrollo alcanzado por el país. En este sentido, se plantea finalizar varias de sus líneas de trabajo a finales de 2010 o principios de 2011. La cooperación alemana, no obstante, continuará trabajando en Chile, pero lo hará con una menor intensidad y a través de programas regionales y de un programa de expertos.

### *La cooperación de la Comisión Europea en Chile*

Existe un acuerdo de asociación entre la Comisión Europea y Chile que abarca el periodo 2007-2013, acuerdo que se articula en torno a tres líneas de actuación: política, comercio y cooperación. En este contexto, la Comisión Europea ha elaborado, en diálogo con Chile, una estrategia para guiar su trabajo de coope-

ración. Así pues, el *Documento Estrategia País – Chile 2007-2013* trata de complementar las demandas de Chile en materia de desarrollo y el valor añadido que la Comisión Europea puede aportar en este ámbito. Las prioridades identificadas por la Comisión Europea para su cooperación con Chile son la cohesión social y la innovación, con especial atención a la competitividad<sup>12</sup>.

El desarrollo operativo de la estrategia de la Comisión Europea se divide en dos periodos diferenciados. El primero de ellos comprende la etapa 2007-2010, en la que se han desarrollado 13 proyectos –siete en materia de innovación y seis orientados hacia el ámbito de la cohesión social–, y el segundo, actualmente en proceso de definición, que abarca los años 2011-2013. La definición de las líneas de trabajo de este segundo periodo se enfrenta a la dificultad de mantener la coherencia con el diseño estratégico ante el nuevo escenario en el que se encuentra Chile, con el terremoto y las necesidades de reconstrucción del país. En este sentido, la planificación del próximo ciclo convive con la necesidad de articular, por un lado, la asistencia técnica para dar respuesta a las importantes capacidades técnicas de Chile, que demandan un tipo de cooperación altamente especializado y, por otro, la cobertura de nuevas necesidades generadas tras el terremoto y la contribución a una mayor cohesión social. Como se apunta desde

la Comisión Europea la reconstrucción va a ser una prioridad para el segundo ciclo de su actual estrategia de cooperación, desde una perspectiva de fomento de la cohesión social.

Asimismo, en el momento en el que se produjo el terremoto la Comisión Europea se encontraba en un proceso de reflexión acerca de la posibilidad de impulsar acciones de cooperación triangular con Chile. El cambio de escenario y las restricciones administrativas de la propia CE, sin embargo, están alterando estos planes y la cooperación continuará desarrollándose a través de la modalidad de cooperación bilateral para el desarrollo de acciones en Chile, por lo que no se plantea desarrollar fórmulas de cooperación triangular. Llama la atención, sin embargo, que el Comunicado conjunto resultante de la IV Cumbre UE-Chile, celebrada en Madrid el 17 de mayo de 2010 afirma, en su apartado n.º 10 que ambos actores tienen la voluntad de trabajar conjuntamente en formas de cooperación como la triangular y la cooperación Sur-Sur.

### *III.2. Posiciones de donantes frente a la agenda de cooperación*

Como se afirmó anteriormente, la cooperación chilena encuentra en la agenda de PRM y en los ODM sus principales mar-

---

<sup>12</sup> La educación superior también estaba incluida entre las prioridades, pero no se han desarrollado acciones en este ámbito.

cos doctrinales y operativos de referencia. En relación a la cooperación que Chile lleva a cabo en la región, los ODM constituyen la agenda de referencia. Los principales donantes en Chile, por su parte, también comparten la visión de Chile en relación a la agenda de PRM y ODM. Sin embargo, su condición de miembros del CAD y firmantes de la Declaración de París y el Programa de Acción de Accra les conduce a priorizar la agenda de la eficacia de la ayuda. Ahora bien, esta situación, que podría generar dificultades en el diálogo de políticas se ve minimizada por el limitado peso que la AOD tiene en Chile y es afrontada de diferente manera por los distintos donantes. Desde la GTZ, por ejemplo, reconocen que existe una aproximación diferente con respecto a Chile al marco de la cooperación internacional, ya que la agenda de la eficacia, en su opinión, no es priorizada por el país. Por otro lado, son varios los donantes que afirman que, a pesar de ocupar un lugar importante en el discurso de la cooperación chilena, los ODM juegan un limitado papel en la puesta en práctica de las acciones de esta política.

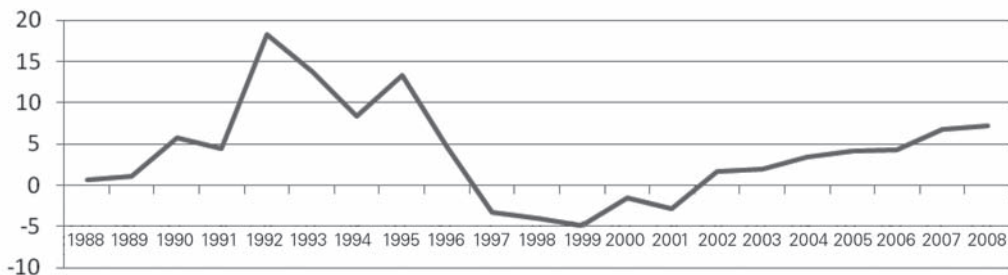
Son varios los factores que dificultan que finalmente la ejecución de la cooperación chilena se enmarque en una determinada agenda. En primer lugar, más que al consenso internacional en torno a una determinada agenda, la cooperación chilena responde a sus propios intereses en materia de política exterior, lo que la aleja del retórico alineamiento con la agenda internacional. En segundo lugar, las limitaciones institucionales y de ca-

pacidades, especialmente en referencia a los recursos humanos, así como la falta de una política de cooperación, impiden una ayuda a largo plazo y predecible.

Una de las prioridades de varios donantes –Alemania, España y Japón principalmente– ha sido el fortalecimiento del sistema chileno de cooperación internacional. Para ello, sin embargo, los donantes han seguido estrategias distintas: algunas agencias bilaterales de cooperación como AECID, JICA o la Comisión Europea desarrollan un diálogo directo con AGCI y a través de ella tratan de canalizar el conjunto de sus acciones. Otros donantes, como Alemania o el PNUD, llevan a cabo una cooperación más directa con los ministerios, lo que no implica que no exista trabajo con AGCI, como por ejemplo a través del Fondo de Reformas impulsado por GTZ.

Esta diferencia en los modelos de relación con el Gobierno chileno pone de manifiesto algunas de las inconsistencias de la cooperación chilena, al tiempo que evidencia las dificultades de cumplir con la agenda de la eficacia de la ayuda. En este sentido, el estricto seguimiento de la Declaración de París llevaría a los donantes a canalizar sus relaciones de cooperación a través de la institución locales encargada de la cooperación internacional. En el caso de Chile, dado el elevado nivel de descentralización de su sistema de cooperación internacional y del limitado papel que juega AGCI, se trata de una opción que limita la eficacia, por lo que los donantes que

GRÁFICO 2. *AOD española total recibida por Chile 1980-2008 (en millones de dólares)*



Fuente: elaboración propia a partir de datos CAD/OCDE.

han optado por esta vía se ven más limitados en el desarrollo de una ayuda eficaz, ya que AGCI no tiene la capacidad de convocar a los ministerios y liderar una acción coordinada. Por lo tanto, el modelo desarrollado por los donantes cuya interlocución es directa con los ministerios da lugar a una ayuda más eficaz, aunque dicho modelo no responda a las directrices de la agenda de la eficacia de la ayuda.

Por esta razón desde la Comisión Europea se reconoce la existencia de dificultades de cumplir con la Agenda de París en Chile. Ahora bien, como apuntan desde la CE el hecho de desarrollar todas sus acciones a través de AGCI también supone ventajas en términos de eficiencia, especialmente desde el punto de vista administrativo, para una cooperación con tan elevados niveles burocráticos como la de la Comisión. AGCI conoce a la perfección la normativa europea, lo que agiliza y facilita la gestión, hecho que no se produciría de la misma manera con una cooperación es-

tablecida directamente con los distintos ministerios.

#### IV. LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN EL PAÍS

##### IV.1. *Evolución de la cooperación española en Chile*

La cooperación española ha pasado por diferentes etapas en los últimos años en Chile. Tras un crecimiento abrupto de la AOD coincidente con la transición a la democracia en Chile, la ayuda española experimentó niveles muy bajos, e incluso negativos entre 1997 y 2001, para iniciar una senda de crecimiento desde el cambio de siglo hasta la actualidad (Gráfico 2).

En la segunda mitad de la presente década se ha producido un cambio de estrategia por parte de la cooperación española en Chile. Su inclusión como país

preferente en el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 y la elaboración del Plan de Actuación Especial (PAE) 2006-2008 han supuesto un respaldo estratégico e institucional a la creciente AOD española en estos años, en contraste con la limitada cooperación y presencia institucional existente en los años del cambio de siglo. En este contexto de fortalecimiento de la cooperación española en Chile se planteó una nueva estrategia orientada en la cooperación triangular y el fortalecimiento de AGCI como actor central del sistema de cooperación chileno. Para ello se dedicaron esfuerzos a definir unas bases conceptuales sobre las que articular la cooperación con Chile, labor que se ha visto dificultada por la ausencia de una política chilena de cooperación.

Actualmente la AECID atraviesa un momento de transición: por un lado está tratando de definir una estrategia de salida en relación a su papel de donante tradicional y, por otro, se encuentra en proceso de definición de un nuevo marco de relaciones con el objetivo de priorizar la cooperación triangular y fortalecer el papel de AGCI.

#### *IV.2. La puesta en práctica de la agenda de eficacia y la agenda de PRM*

La actuación de la cooperación española en Chile se enmarca principalmente en la agenda de PRM y en la Agenda de París. El impulso que adquiere a partir de

2007 el papel de la AECID en el país responde a una visión de la cooperación informada por la agenda de países de renta media –aunque el retroceso producido en 2008 pareciera responder a una tensión no resuelta entre el posicionamiento ante esta agenda y el cumplimiento de los ODM, que aconseja la orientación de la ayuda hacia países de menor desarrollo–. No obstante, la priorización de nuevas modalidades de cooperación, en concreto la cooperación triangular, que ponen en valor las capacidades de Chile como actor de cooperación en la región, es un resultado de la lectura y aplicación de la Agenda de PRM por parte de la cooperación española.

Asimismo, a pesar de que la Agenda de París no se encuentra entre las prioridades de Chile, la apuesta por el impulso del sistema chileno de cooperación a través del fortalecimiento de AGCI, y la canalización de sus acciones a través de esta institución, reflejan la búsqueda por parte de AECID de cumplimiento con el principio de apropiación contemplado en la Declaración de París.

#### **V. PERSPECTIVAS**

Las transformaciones en la región latinoamericana, en la agenda de la cooperación internacional y en la agenda de desarrollo de Chile configuran un escenario que exige una mirada en continua adaptación por parte del propio país y de sus socios en materia de desarrollo.

Como se afirmó al inicio de este capítulo, la cooperación internacional –su agenda, sus canales y modalidades de gestión y las relaciones a las que da lugar– ofrece a Chile, y a sus socios, un medio a través del que definir su papel en la región y, con ello, contribuir a conformar un proyecto regional. Sin embargo, para abordar este posicionamiento e impulsar el papel de Chile como actor de cooperación en la región, el sistema de cooperación se enfrenta a una serie de retos, algunos propios y otros derivados de los cambios en el entorno, a los que dar respuesta.

Los dos fenómenos que están transformando significativamente el contexto chileno y la agenda de desarrollo del país son el terremoto sufrido por el país en febrero de 2010 y el cambio de Gobierno en marzo del mismo año. Ambos fenómenos, producidos con una diferencia tan solo de 11 días, son todavía demasiado recientes como para conocer su impacto en la cooperación chilena, tanto en la definición de sus prioridades como en el propio papel de Chile en el sistema de cooperación internacional.

### *V.1. El nuevo escenario con el cambio de Gobierno*

En relación al cambio de Gobierno, la mayoría de los actores consultados manifiesta una cierta incertidumbre sobre cómo afectará a la agenda de desarrollo del país en general y a la cooperación internacional en particular. A pesar

del desconocimiento de los planes del nuevo Gobierno por parte de varios de los actores consultados las perspectivas no son buenas en su opinión, ya que la cooperación internacional no se encuentra entre las prioridades del Gobierno de Sebastián Piñera.

La constitución del nuevo Gobierno, asimismo, puede debilitar la posición de AGCI dentro del sistema chileno de cooperación. Tras la renovación de equipos en los ministerios existe un desconocimiento entre los nuevos equipos y AGCI, lo que limita el papel que la Agencia puede jugar en el corto y medio plazo, ya que será necesario definir un nuevo marco de relaciones entre AGCI y los ministerios chilenos que ejecutan las acciones de cooperación. Asimismo, la continuidad del propio personal de AGCI es un requisito importante en la consolidación del papel de la Agencia y en la definición del marco de relaciones.

### *V.2. Las necesidades de reconstrucción en Chile tras el terremoto de febrero de 2010*

En relación con el terremoto, todos los actores consultados en esta investigación apuntan que va a cambiar las prioridades del Gobierno, y que puede inhibir el esfuerzo que ha venido haciendo Chile en los últimos años en materia de cooperación. Además del cambio de prioridades que puede ser pertinente como resultado de nuevas necesidades,



es importante tener en cuenta el impacto en la legitimidad que puede ocasionar en la cooperación de Chile con los países de la región ante la opinión pública chilena. Si no se produce un ejercicio de transparencia y pedagogía adecuado hacia la ciudadanía chilena puede no llegar a entenderse el hecho de que Chile desembolse recursos a otros países en un momento tan crítico como el que atraviesa el país. La cooperación chilena puede convertirse en algo impopular si no se dedican esfuerzos a explicar la importancia que tiene la solidaridad y la cooperación internacional, especialmente en momentos de crisis.

Además, existe la posibilidad de que los efectos del terremoto cambien el papel de Chile en el sistema de ayuda. Son varias las voces que afirman que Chile va a ver cómo aumenta la necesidad de recibir AOD, lo que puede tener dos efectos: el primero es que los donantes dejen de ver, en alguna medida, a Chile como un socio de cooperación triangular y como actor de cooperación Sur-Sur y vuelvan a verlo como un país receptor de AOD, con necesidades claras en este sentido. El segundo efecto es una posible incapacidad del sistema de cooperación de ajustarse a esta nueva realidad, ya que se plantea el interrogante de cómo puede afectar un retroceso en la posición de Chile en el sistema de cooperación, cómo puede gestionar este hecho cuando tiene una agencia con poca capacidad y que piensa principalmente en términos de donante. Varias personas entrevistadas en este estudio coinciden al afirmar

que Chile, y concretamente AGCI, no están preparados para ejercer el papel de receptor de AOD.

### *V.3. Fortalecimiento del sistema chileno de cooperación*

Más allá de los cambios en el contexto, la cooperación chilena afronta una serie de retos a los que dar respuesta. Se trata de desafíos, tanto para Chile como para sus socios, para contribuir a la consolidación de un sistema de cooperación internacional en el país y con ello su papel como actor de cooperación en la región. Es importante que el país avance en la definición de una política de cooperación –en diálogo con los agentes sociales y la sociedad civil– que responda a sus necesidades y capacidades, así como a las de sus socios.

La consolidación del sistema chileno de cooperación depende, además, del fortalecimiento de su principal actor: AGCI. En una cooperación como la chilena, con elevados niveles de descentralización, es importante contar con una agencia capaz de articular y coordinar las actuaciones de los actores que ejecutan las distintas acciones. Asimismo, es importante dotar a AGCI de la suficiente capacidad –recursos humanos– y apoyo institucional para que pueda definir posicionamientos estratégicos para el conjunto de la cooperación chilena. Para ello, es necesario que pueda ejercer un verdadero liderazgo y que además de su labor ejecutiva y administradora asuma

un rol más importante en materia de reflexión y definición de políticas de cooperación del Gobierno chileno.

Por último, el fortalecimiento del sistema de cooperación chileno será incompleto

sin la participación de la sociedad civil, lo que hace urgente su incorporación a los procesos de toma de decisiones y a la gestión de aquellas acciones en las que las organizaciones de la sociedad civil pueden aportar valor añadido.

---

---

## **LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL CON PERÚ**

**Óscar Angulo**

### **I. RETOS GENERALES DE DESARROLLO EN PERÚ**

Desde el año 2002 Perú ha experimentado un crecimiento económico significativo, alcanzando su punto máximo en 2007 con un 8,5 por 100 del PIB. Según la CEPAL (2009) en 2009 Perú creció en un 0,8 por 100, estimando una recuperación en 2010 con un crecimiento del 5 por 100. Estos datos sitúan a Perú como el segundo país con mayor crecimiento económico en América Latina por detrás de Brasil. Aunque se estima que el país tendrá un déficit fiscal de 1,6 por 100 del PIB en 2010, éste es totalmente administrable para el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), entidad que estima una inflación del 2 por 100 y una apreciación de la moneda peruana del 3,5 por 100 con respecto a 2009 (MEF, 2009).

Con relación a indicadores de pobreza, según el IDH del PNUD en 2007, Perú ocupaba el puesto 78 del ránking mundial, mejorando su situación con res-

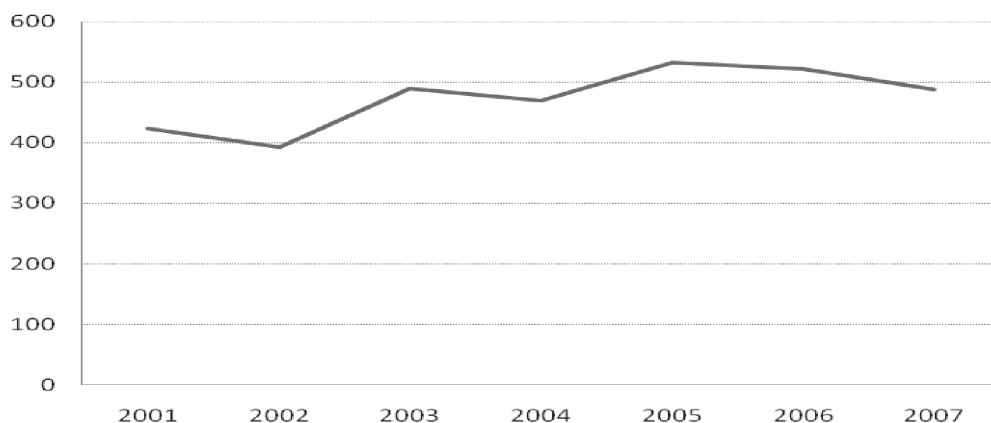
pecto a 2006, en que ocupaba el puesto 83. Este escenario coincide con el que ha marcado el MEF, que señala que la pobreza cayó del 48,7 por 100 en 2005 al 36,2 por 100 en 2008.

El PIB per cápita se ha incrementado, al pasar de 3.340 dólares en 2007 a 3.990 en 2008, situando a Perú como País de Renta Media Alta.

Todos estos indicadores, además de reflejar el crecimiento económico, sitúan al Perú en el primer puesto del ránking de menor riesgo país en la región, situación que contribuye a que sea altamente atractivo para inversiones privadas externas.

Para mantener este contexto favorable y mitigar el impacto de la crisis internacional el gobierno ha lanzado el Plan de Estímulo Económico (PEE), que consiste en una política fiscal contracíclica que representa el 3,4 por 100 del PIB para el bienio 2009-2010, y que se centrará en los sectores más afectados por la crisis.

GRÁFICO 1. *AOD total de países del CAD en Perú 2001-2008 (en millones de dólares)*



Fuente: elaboración propia a partir de datos CAD/OCDE.

Asimismo, para mejorar el clima de negocios y estimular la inversión privada, se ha puesto en marcha el Plan de Mejora del Clima de Negocios para el periodo 2009-2011, cuya meta es lograr que en el año 2011 Perú tenga el mejor clima de negocios de América Latina y ocupe el puesto 25 del ránking mundial.

## II. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN PERÚ

Tradicionalmente Perú ha sido un importante receptor de ayuda internacional. Sin embargo, debido al crecimiento económico que ha tenido durante los últimos años, la AOD ha descendido, especialmente a partir del año 2004, exceptuando en 2008 que, como resultado del terremoto

ocurrido en Pisco en 2007, el país recibió una importante cantidad de ayuda humanitaria y para la reconstrucción.

El volumen de la cooperación no reembolsable recibida por Perú representa para el año 2008 el 0,8 por 100 del PIB y el 2 por 100 del presupuesto público de dicho año. La participación de la financiación externa (crédito y donaciones) para el 2009 fue el 1,3 por 100 del PIB<sup>13</sup>.

### II.1. El sistema peruano de cooperación internacional

#### *Institucionalidad oficial de la cooperación*

La institucionalidad oficial de la cooperación en el Perú ha experimentado va-

<sup>13</sup> Datos de la APCI y MEF, 2009.

rios cambios a lo largo de las últimas décadas. Durante los años sesenta y setenta el organismo gestor de la cooperación internacional en los diversos sectores y regiones fue la Dirección General de la Cooperación Internacional, como parte del Instituto Nacional de Planificación, entidad que tenía la competencia de las acciones de planificación pública en esas décadas. Posteriormente en los años noventa dicha función fue encomendada a la Secretaría Ejecutiva Internacional bajo tuición del Ministerio de la Presidencia, que posteriormente se transformaría en la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), tomando un carácter más político y estratégico que técnico.

En 2001 el Gobierno de Perú decidió replantear la gestión de la cooperación internacional en el país, la cual debía estar basada en una visión estratégica vinculada a la lucha contra la pobreza y el fortalecimiento de la democracia, voluntad que se concretó en 2002 con la creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI).

Es así que la APCI se establece como un organismo público descentralizado adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores, con autonomía técnica, económica, presupuestal y administrativa, que tiene como función principal ser el ente rector de la cooperación técnica internacional, responsable de conducir, programar, gestionar, organizar y supervisar la cooperación internacional no reembolsable, en función de la política nacional de de-

sarrollo y de las disposiciones que la regulan. Para normar el funcionamiento y organización de la APCI, en 2003 se emite el respectivo Reglamento de Organización y Funciones.

Cabe resaltar que la responsabilidad institucional de la coordinación y gestión con la Comunidad Internacional está definida por las condiciones financieras de la cooperación, si son fondos no reembolsables, corresponde a la APCI y si son fondos reembolsables, al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

En el ámbito subnacional existe un marco normativo que crea el Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable (SINDCINR), el cual permite que se establezca un nivel subnacional de gestión (entidades públicas y ONG) y de coordinación con la cooperación descentralizada, lo cual ha generado capacidades locales sobre la gestión de la financiación externa, conformándose en algunos casos Mesas de Donantes Regionales. Para el periodo 2009-2010 se han elaborado cuatro Planes Regionales de Cooperación Internacional (para las regiones de Piura, Cuzco, Loreto y Huanuco).

### *Institucionalidad no oficial de la cooperación*

Desde la perspectiva de algunos representantes de la sociedad civil, la gestión de la cooperación internacional en Perú se produce entre gobiernos y no entre estados, lo que genera un escena-

rio muy restringido y de difícil acceso para la sociedad civil.

Para el Gobierno, los espacios de coordinación y participación de las ONG son las Mesas de Donantes Regionales. Así pues, es el ámbito subnacional el que se considera el espacio natural para el diálogo tanto con la sociedad civil en general y las ONG en particular. En relación a la sociedad civil, el Gobierno peruano reconoce que es necesario un mayor fortalecimiento –estructura y organización– en el ámbito local.

A diferencia de lo que ocurre en Bolivia, donde las ONG constituyen una parte pequeña y poco representativa de la sociedad civil, en Perú el colectivo de ONG es amplio y heterogéneo, y ha desarrollado unos vínculos sólidos con las organizaciones de base. Por este motivo se puede afirmar que las ONG en Perú son un buen reflejo de la sociedad civil y representan una buena parte de los intereses de ésta. En este sentido, para integrar a la sociedad civil en los procesos de la ayuda, primero hay que reconocer la autonomía de visión que tienen las ONG y su rol distinto de la cooperación oficial, por lo que su alineación directa con la política de un gobierno no es factible, más aún cuando éste se orienta más a un proceso de fiscalización que de buscar alineamiento y apropiación democráticos que respete y valore las ventajas de las organizaciones sociales.

## II.2. Modalidades y tendencias de la cooperación

Con el objeto de analizar modalidades de cooperación, que no necesariamente se gestionan a través de la APCI (sólo se responsabiliza de la cooperación no reembolsable), se ha rescatado de varios actores<sup>14</sup> sus opiniones y orientaciones sobre aquellas modalidades que están tomando preponderancia en la agenda de la cooperación.

### Cooperación Sur-Sur y triangular

APCI tiene la competencia Institucional sobre la cooperación Sur-Sur, para la cual ha desarrollado un Catálogo de Oferta (APCI, 2009) en las áreas de Pesca, Modernización del Estado, Privatizaciones, Defensoría del Pueblo, Administración Tributaria y Aduanera, Pequeña y Microempresa, Manejo de Cuencas, Recursos Naturales y Estadísticas (ver Cuadro A-1 en Anexo). Esta oferta constituye un instrumento de política exterior, ya que permite el posicionamiento del Perú en el escenario internacional, especialmente con los países de América Latina.

A la fecha, la APCI no tiene un mecanismo que haga sostenible la financiación de esta oferta, por lo que busca establecer alianzas con países desarrollados que asignen fondos, de manera que se pudiera constituir un «Fondo de Cooperación Sur-Sur». Lamentablemente, el Gobierno

<sup>14</sup> Donantes, Multilaterales, Gobierno, Sociedad Civil (SC) y ONG.

percibe que la cooperación Sur-Sur es aún un tema aislado y no un mecanismo suficientemente formalizado e integrado entre las prioridades de la comunidad donante, lo cual limita la capacidad de la APCI mejorar su capacidad de oferta.

Parte de las organizaciones de la sociedad civil desconocen el concepto de cooperación Sur-Sur, sin embargo consideran que puede ser una opción para trabajar con el Perú en su calidad de país de renta media (PRM).

Para la banca multilateral la cooperación Sur-Sur no es nueva (en el caso del BID existía el mecanismo Cooperación Técnica Intraregional), sin embargo, reconocen que la única acción alcanzada es la creación de fondos específicos para apoyar iniciativas del Sur (cooperación triangular), posición que también coincide con la cooperación bilateral.

### *Apoyo Presupuestario*

Para la APCI el apoyo presupuestario es un instrumento «común» que aglutina a donantes, el cual es más viable en el escenario bilateral que en el multilateral, ya que antes de aplicar este tipo de instrumento, los organismos multilaterales necesitan efectuar un análisis más profundo, debido a su voluminosa estructura de toma de decisiones, por lo cual requieren dedicar mucho tiempo para cambiar o introducir nuevos enfoques de cooperación.

Para una parte de los grupos sectoriales, el apoyo presupuestario es una opción y no una obligación que, a excepción de la Comisión Europea, no todos los donantes priorizan. Sin embargo, el mecanismo de canasta puede ser un paso previo al apoyo presupuestario, aunque en el Perú solo existe uno (para el apoyo al Defensor del Pueblo). Asimismo, consideran que lo importante no es sólo acordar un instrumento de financiamiento común, ya sea apoyo presupuestario o canasta, sino dejar atrás la costumbre de los donantes de dirigir el gasto hacia sus prioridades y aceptar como propias el conjunto de acciones que se encuentren sujetas a una estrategia sectorial.

### *Cooperación Delegada*

Para el Gobierno la cooperación delegada (CD) puede ser beneficiosa para la gestión con aquellos cooperantes del Norte no tradicionales (Ej.: Finlandia, Australia). Desde la perspectiva del trabajo sectorial, reconocen que la CD es aún un mecanismo nuevo pero que puede llegar a concretarse, como en el caso del Defensor del Pueblo<sup>15</sup>.

### *II.3. La agenda de desarrollo en Perú y el enfoque PRM*

Como se indicó al inicio del presente texto, la economía peruana está atravesando una etapa de potente crecimiento económico, centrándose especialmente en ob-

---

<sup>15</sup> Hay una operación en discusión en la cual Bélgica delegaría a España su apoyo al Defensor del Pueblo.

CUADRO 1. Escenario de la pobreza regional de Perú

Nivel de pobreza	Total de la población (por 100)	Población urbana (por 100)	Población rural (por 100)	Población rural de la sierra (por 100)
Pobreza absoluta	39,3	25,7	64,6	73,3
Pobreza extrema	13,7	3,5	32,9	40,8

Fuente: INEI, 2007.

jetivos de productividad y competitividad. A pesar del dinamismo económico, los niveles de pobreza en el Perú siguen siendo elevados y con características casi endémicas al interior de su población (Cuadro 1).

La situación de pobreza que vive el país no hace pertinente, en opinión del Gobierno peruano, la posible reducción de fondos que podría suponer la salida de los donantes como respuesta a una nueva orientación de su ayuda informada por el enfoque de renta media. Asimismo, el Gobierno tampoco entiende por qué se redirecciona la ayuda que queda a temas de desarrollo de capacidades e institucionalización, abandonando los programas sociales.

Sobre esta situación, Perú tiene dos premisas centrales para actuar en adelante<sup>16</sup>: por un lado, establecer sistemas de focalización geográfica para identificar las zonas vulnerables de pobreza, a fin de orientar los fondos externos disponibles hacia esas regiones. Por otro lado, lograr el mantenimiento de los flujos de AOD por parte de los donantes hacia los PRM, que para el caso peruano, deberían cen-

trarse en proyectos que promuevan las ventajas competitivas, el desarrollo comercial, científico y tecnológico del país.

Por su parte, diversos actores de la sociedad civil rechazan las acciones que realizan los donantes informados por el enfoque de PRM, ya que consideran que es un mecanismo de cálculo vinculado a la capacidad de endeudamiento de un país y no de su desarrollo. Por otra parte, los cambios políticos que se avecinan en Europa, especialmente en aquellos países donde los partidos de centro-derecha tienen opciones de formar gobierno, podrían incidir en una posible reducción y/o reorientación geográfica de su cooperación internacional. Finalmente, consideran que utilizar el enfoque de PRM como argumento para una retirada del país, sin antes haber analizado otros mecanismos de ayuda, es ir en contra del desarrollo alcanzado hasta ahora por el Perú.

Para un grupo de bancos multilaterales, el resultado del enfoque de PRM no es nuevo, ya que se trabaja con todos los países miembros en función de la elegibilidad de un país de recibir créditos concesiona-

<sup>16</sup> Plan Anual de Cooperación Internacional No Reembolsable de 2009.

les o no concesionales, lo cual está basado en el ingreso per cápita. En general, están en proceso de un replanteamiento contracíclico para buscar un «mejor» banco, básicamente a través de una capitalización. Es así que su preocupación central es la coyuntura de su financiamiento más que la categorización de PRM que tenga un país miembro.

### III. LOS DONANTES EN EL PAÍS

Una importante cantidad de donantes bilaterales y multilaterales ha mantenido una presencia en Perú en los últimos años. Los principales países financiadores hasta 2008 eran EEUU, España, Alemania, Japón, Países Bajos, Suiza, Bélgica, Canadá y Francia. Ese año, el mayor donante bilateral fue España y el que más incrementó su ayuda con relación al año 2007 fue Bélgica, con un incremento del 82 por 100.

#### *III.1. Marco nacional para el alineamiento*

Aunque Perú cuenta con una Ley de Cooperación Técnica Internacional, a la fecha carece de una Estrategia Nacional de Desarrollo, siendo el Tercer Plan Anual de Cooperación Internacional No Reembolsable (PA) de la APCI el docu-

mento que orienta a los donantes para definir su intervención de manera territorial y sectorial. La banca multilateral, en lo que respecta a fondos no AOD, tiene su propia dinámica sectorial y se enmarca en el Marco Macroeconómico Multianual 2009-2011 del MEF.

Inicialmente el PA ha permitido que agencias que tenían que renovar su estrategia de país tomen como referencia este instrumento<sup>17</sup>, aunque cada agencia puede proponer otras áreas de actuación. Sin embargo, la APCI velará para que la mayoría de las intervenciones se centren en las regiones y sectores priorizados en el PA.

Para parte de los grupos sectoriales, el alineamiento se da en mejor medida cuando existe una política sectorial. Por el contrario, cada donante actúa en función a un criterio de oferta y no de demanda.

Diversos actores de la sociedad civil opinan que el sistema de planificación del Gobierno tiene un bajo nivel de apropiación, ya que tanto el Plan Anual de Cooperación Internacional No Reembolsable como la Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional no fueron objeto de un diálogo con la sociedad civil. En todo caso, valoran más el Acuerdo Nacional del 2002, que logró aglutinar a los distintos partidos políticos del Perú y organizaciones representativas de la SC<sup>18</sup> para establecer

---

<sup>17</sup> Ver, por ejemplo, el Plan Indicativo de Cooperación entre Perú y Bélgica 2009-2011.

<sup>18</sup> Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, el Concilio Nacional Evangélico del Perú, la Conferencia Episcopal Peruana, la Confederación General de Trabajadores del Perú, la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas, la Coordinadora Nacional de Frentes Regionales y la Sociedad Nacional de Industrias



CUADRO 2. Flujos de AOD a Perú, 2001-2008 (en millones de dólares)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Bélgica	4	7	7	11	17	18	17	31
Canadá	9	8	11	14	15	14	20	16
Francia	8	9	14	17	13	20	12	16
Alemania	73	35	48	59	113	37	52	64
Italia	1	5	1	6	1	3	4	11
Japón	33	17	16	14	10	13	20	24
Corea	1	1	2	3	3	4	10	9
Países Bajos	25	24	21	23	18	4	3	2
España	27	36	39	51	53	84	106	114
Suecia	3	4	3	5	4	4	6	3
Suiza	9	11	13	20	15	14	15	15
Estados Unidos	184	183	222	197	181	206	114	115
<b>Países CAD, Total</b>	<b>390</b>	<b>358</b>	<b>409</b>	<b>433</b>	<b>458</b>	<b>432</b>	<b>397</b>	<b>431</b>
Comisión Europea	21	16	42	14	42	54	65	52
Global Fund	..	..	4	10	18	13	12	18
BID Fondo Espec.	3,03	2,91	2,22	1,91	1,68	2,23	2,51	2,55
Naciones Unidas	6,55	°	7,58	7,2	9,68	6,67	6,78	7,88
<b>Multilateral, Total</b>	<b>33</b>	<b>33</b>	<b>80</b>	<b>35</b>	<b>72</b>	<b>88</b>	<b>87</b>	<b>82</b>
<b>TOTAL AOD</b>	<b>423</b>	<b>393</b>	<b>490</b>	<b>469</b>	<b>532</b>	<b>522</b>	<b>488</b>	<b>515</b>

Fuente: OCDE/CAD.

31 políticas en torno a los siguientes cuatro ejes estratégicos: democracia y estado de derecho, equidad y justicia social, competitividad del país y, por último, un Estado eficiente, transparente y descentralizado.

Lamentablemente dicho consenso no tiene carácter vinculante, pero puede afirmar-

se que es el mejor intento de consolidar participativamente las políticas de Estado.

A fin de rescatar esta buena experiencia, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) ha elaborado el documento de Lineamientos Estratégicos de Desarrollo Nacional 2010-2021, que

de algún modo recoge las orientaciones presentes en el Acuerdo Nacional.

### *III.2. Mecanismo local para la armonización*

En general los espacios de coordinación (general o multisectorial) se limitan a un intercambio de información y pocas veces estimulan acciones comunes (misiones comunes, agendas comunes para el diálogo político y la armonización de programas y procesos, entre otros). El único mecanismo que de algún modo aglutina a la comunidad internacional de donantes es el Foro de Cooperantes (antes llamado Foro de Donantes)<sup>19</sup>, espacio que busca alcanzar el análisis y consenso en temas que competen al Estado peruano y a los cooperantes. Sin embargo, los entrevistados coincidieron que es un mecanismo limitado solo al intercambio informativo y no tiene ninguna incidencia sobre el diálogo bilateral que es donde se generen decisiones vinculantes sobre el enfoque de cooperación.

Adicionalmente y en el marco del proceso de descentralización del país, en 2003 la APCI ha conformado el Comité de Coordinación Multisectorial de Cooperación, cuyo objetivo es el de formular políticas y planes de cooperación técnica. Lo valioso de esta instancia es que además de la participación de los distintos

ministerios, cuenta con representación de los gobiernos regionales y locales<sup>20</sup>.

Es necesario reconocer que la armonización es limitada debido a la vigencia de diferentes mecanismos de operación e instrumentos de financiamiento que tiene cada donante; sin embargo, y aunque no todos los grupos sectoriales funcionan de manera óptima, son el mejor espacio para los análisis temáticos. En algunos grupos se han definido indicadores de eficacia, análisis de la División de Trabajo y hasta llegan a ser un interlocutor de la política sectorial.

La coordinación de los grupos sectoriales generalmente se realiza directamente con instituciones sectoriales y en pocos casos interviene la APCI, situación que se da más por una decisión interna del grupo que por un mandato del Gobierno. Es así que la APCI ejerce la rectoría con limitaciones, ya que aún no tiene la capacidad institucional de dialogar a nombre del sector o través de él.

La participación en los grupos sectoriales de los donantes multilaterales es parcial y vinculada a prioridades sectoriales propias y no comunes, ya que ellos mantienen un canal directo con el sector y con su ente rector correspondiente (MEF y/o APCI). Sin embargo, se pudo reconocer que ha mejorado su nivel de coordinación, pero aun tienen una dependencia fuerte de sus sedes.

---

<sup>19</sup> El Foro tuvo 25 reuniones desde 2005 hasta diciembre de 2009.

<sup>20</sup> El Comité tuvo 16 sesiones desde el 2003 hasta principios del 2010.

La participación en los grupos sectoriales de otros actores diferentes a los donantes, multilaterales o gobierno es casi nula, aunque se los ha invitado, no ha existido una respuesta ni acercamiento más profundo de financiadores emergentes, empresas y ONG.

### III.3. La agenda de eficacia en Perú

Para hablar de una verdadera aplicación de la Declaración de París (DP), es necesario el papel del Gobierno, pero desde la visión de algunos donantes, las capacidades o interés<sup>21</sup> de la APCI son limitadas. Aunque se logró establecer cierta agenda de diálogo, gracias especialmente al Plan Anual, no existe un debate serio y real con los donantes sobre quiénes quieren o pueden adecuarse a lineamientos de la agenda de eficacia promovida por la DP. Situación que, sumada a una carencia de incentivos relacionados a acciones de eficacia, no estimula a la comunidad donante para establecer una plataforma de donantes que defina acciones y monitoree el cumplimiento de las mismas.

Es posible que el hecho de que algunas salidas de donantes europeos de Perú también desalienten cualquier esfuerzo en este sentido. Por lo tanto, es inviable pensar en trabajar sobre una estrategia común cuando el diálogo es básicamente bilateral entre donante y Gobier-

no. En todo caso, se espera que sea la Comisión Europea quien asuma una titularidad sobre la agenda de eficacia, al menos entre los donantes europeos.

Algunos grupos sectoriales consideran que todos los principios de la Declaración de París son claves para cualquier política de desarrollo. No obstante, aunque son parte del discurso de todos, la realidad demuestra otra cosa, ya que existen únicamente incipientes ejemplos concretos<sup>22</sup>.

Los grupos sectoriales analizados coinciden en que para poder entender el contexto político y técnico en cada sector es clave contar con personal local de asesoramiento, y no necesariamente con personal extranjero. Para una real aproximación y entendimiento de las capacidades e idiosincrasia de un país de cara a entender la aplicabilidad de la DP, los expertos locales ofrecen mayores garantías, dado su conocimiento de la dinámica y las características subjetivas del accionar público en cada país.

Las ONG analizadas consideran que la DP es de aplicabilidad obligatoria para las agencias de cooperación sobre la ayuda oficial, dejando de lado su aplicación sobre el manejo de la deuda, comercio, inversiones extranjeras y temas políticos de gobernabilidad; limitándose a aspectos administrativos, procedimentales y técnicos de la cooperación.

<sup>21</sup> Cuando se rellenan las encuestas de la OCDE para el seguimiento de la DP, la APCI no involucra a los donantes.

<sup>22</sup> No todos los grupos sectoriales involucran a la APCI en sus reuniones y decisiones.

Para el gobierno, la cooperación emergente (principalmente de Corea del Sur y China) está orientada hacia acciones puntuales de la estrategia del país, especialmente energía e infraestructura. Para la entidad seleccionada de la banca multilateral, la presencia de financiadores emergentes es aceptada, ya que consideran que hay suficiente espacio para ellos, y será responsabilidad de las autoridades acordar con los actores emergentes los mecanismos de ejecución más adecuados y ventajosos para el Perú.

Los representantes de la sociedad civil consultados afirman que los nuevos financiadores emergentes están siguiendo el mismo camino de la cooperación del Norte en el pasado, cuya intención era abrir el camino para su inversión privada directa.

Desde la perspectiva de la sociedad civil, tal y como expresaron varias organizaciones entrevistadas, la banca multilateral se aliena con cualquier gobierno, ya que su mecanismo de colocación y deuda es su principal objetivo (incentivo perverso), motivo por el que el nivel de armonización con los donantes es limitado.

### *III.4. El papel de los países de la UE y la Comisión Europea*

Hasta el año 2008 Perú recibía ayuda de doce países miembros de la UE (Austria, Finlandia, Alemania, Irlanda, Luxemburgo, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Italia, Países Bajos y Suecia) y la Comi-

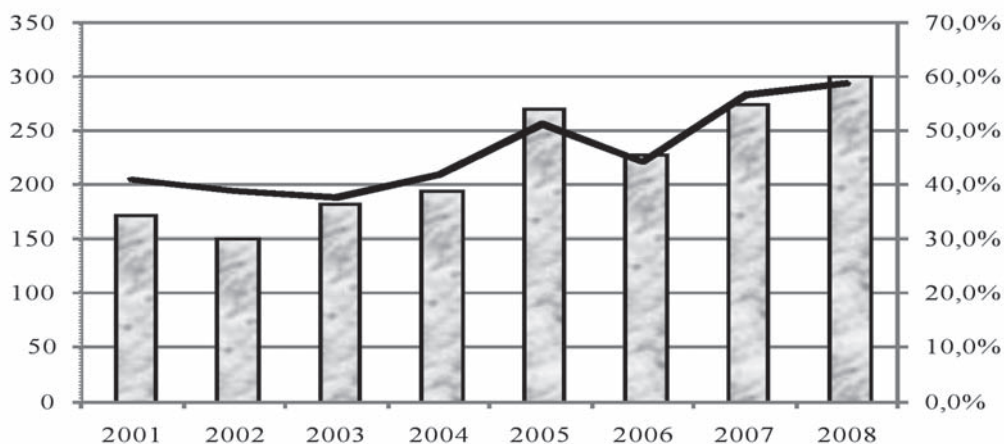
sión Europea. Los estados miembros de la UE aportaron aproximadamente el 58 por 100 de toda la AOD en 2008. Durante los últimos años Perú recibió ayuda importante de donantes no tradicionales como Corea del Sur. En cuanto a cambios recientes, hay que resaltar la salida de Suecia y la disminución significativa de ayuda de Países Bajos.

En Perú no existe un seguimiento sistemático de la División de Trabajo (DdT) de la UE ya que, al no ser un país piloto para la Comisión Europea, no se desarrollan acciones conjuntas. Durante la presidencia española de la Unión Europea en el primer semestre de 2012, España ha promovido el análisis de este tema, pero no ha contado con el respaldo necesario de los otros países miembros, y la CE tampoco ha asumido un papel que motive un mayor debate sobre la División de Trabajo.

Aunque los planes estratégicos de algunas agencias tienen un trabajo de focalización sectorial, ésta se genera desde una iniciativa del donante para luego formalizarla con el Gobierno. El periodo de estas estrategias en varios casos no supera los dos años, lo que evidencia claramente la visión a corto plazo de estos donantes con relación a su trabajo en el país.

No ha habido apenas avances sobre una estrategia común, lo que existe entre donantes son coincidencias en prioridades sectoriales que surgen en los espacios de coordinación sectorial, pero cuyo funciona-

GRÁFICO 2. Evolución de la AOD de la UE (Comisión y estados miembros)\*



Fuente: elaboración propia con base a datos OCDE/CAD.

\*Millones de dólares en primer eje/barras; porcentaje del total en segundo eje/línea.

miento está limitado por la poca capacidad local de decisión, el poco nivel de compromiso para armonizar, la ausencia de convencimiento de mejora sobre lo que se hace y el sometimiento a los mandatos de sus sedes más que por un diálogo local.

Así pues, la cooperación internacional en Perú carece de un mecanismo formal de coordinación en el que se concreten decisiones que afecten a todos los países de la UE en su conjunto. Claro ejemplo de ello fue la salida de Perú por parte de Suecia, que no tuvo ningún proceso de consulta con los donantes UE ni con el Gobierno.

#### IV. LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN EL PAÍS

La cooperación española ha tenido un crecimiento continuo de la AOD desem-

bolsada en Perú, escenario que demuestra el interés estratégico y financiero que tiene España con este país.

España, principal donante de ayuda no reembolsable en Perú en 2008, se enfrenta al reto fundamental de fortalecer sus capacidades de coordinación tanto entre los actores del propio sistema español de cooperación, como entre estos y el resto de la comunidad donante. Esto es especialmente importante en un país como Perú, en el que la cooperación española se ha implantando a través de una enorme diversidad de actores tanto de la Administración General del Estado, como de la administración descentralizada y numerosas ONGD. Varios estudios han puesto de manifiesto la fuente de ineficacia que supone para la cooperación con el país andino

CUADRO 3. *Desembolsos de España al Perú, 2001-2008 (en millones de dólares)*

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>España</b>	27	36	39	51	53	84	106	114
UE (Comisión+EE.MM.)	173	153	185	197	273	231	277	303
España/UE (por 100)	15,8%	23,4%	20,9%	25,8%	19,5%	36,4%	38,2%	37,5%

Fuente: Elaboración propia con datos del CAD/OCDE.

este modelo fragmentado que, a pesar de los avances en materia de coordinación, acusa una clara atomización, solapamiento y pérdida de oportunidades de complementariedad (Martínez, 2007; Alasino, 2008).

Ante la reducción de la AOD de varios donantes en Perú, el gobierno visualiza a España como un actor que debería jugar el papel de interlocutor a nombre de la UE, ya que es percibida como una cooperación flexible y abierta a toda demanda de Gobierno, y con gran capacidad de diálogo. Es así que España, junto con Japón, USAID y Alemania, se perfilan como donantes líderes en Perú.

Para un grupo representativo de actores de la sociedad civil, España es un donante relevante debido a que tiene un sistema de cooperación más horizontal (que puede llegar a todos) y con mayor diálogo local que otros. Lo que se debe revisar en el corto plazo, es el grado de dispersión sectorial y geográfica que tiene actualmente.

Es así que un factor que posiciona favorablemente a España es la presencia im-

portante de las ONG españolas, a las cuales habría que dar un rol más estratégico del que actualmente tienen, prácticamente limitado al de ejecutoras de proyectos que pasan buena parte del tiempo en procesos administrativos de rendición de cuentas.

Para el trabajo sectorial, España juega un papel clave en varios ámbitos, especialmente en el diálogo político con algunas contrapartes (especialmente APCI), sobre todo por su voluntad proactiva de proponer temas, construir consensos y gestionar su implementación. Cuando existe un liderazgo colectivo, España siempre forma parte de él.

Como parte de un análisis de nuevas opciones de ayuda que debe generar el enfoque de PRM, las ONG españolas consideran que las Alianzas Público Privadas (APP), en el marco de la Responsabilidad Social Corporativa las Empresas, se constituyen como verdadera alternativa de cómo los donantes pueden seguir contribuyendo al país. Para la consolidación de este tipo de alianzas las ONGD, a través de sus capacidades locales, pueden constituir una pieza clave.

En general, los donantes entrevistados coinciden al afirmar que la única fuente de referencia de la cooperación española es la oficial que llega por la AECID a través de la OTC, desconociendo aquellas intervenciones a través de las ONGD y organismos multilaterales (BID y Naciones Unidas, especialmente), y más aún de la cooperación descentralizada.

Una evidencia clara del alineamiento de España es que la AECID es uno de los pocos donantes que considera realmente a la APCI como canalizador oficial de la ayuda, a diferencia de otros donantes que centran su diálogo directamente con el sector. Además, la AECID está comprometida a través de programas con el fortalecimiento del rol de la APCI, lo cual de algún modo irradia a otros donantes este comportamiento en favor de dicha entidad.

En relación a la difusión y monitoreo de la DP, se puede afirmar que aunque efectivamente la OTC ha difundido estos principios, las ONG españolas no ven tan claro el concepto de alineación y el papel de éstas y si realmente existen acciones claras conectadas con la gestión por resultados. En este sentido, el momento actual en que la AECID está en proceso de aplicar sus nuevas herramientas de planificación (programación operativa y marco de asociación) constituye una nueva oportunidad para integrar y posicionar estratégicamente a los demás actores españoles, especialmente a la cooperación descentralizada y a las ONGD, para consolidar en los próximos años

una visión orientativa que mejore la eficacia de la cooperación española.

Finalmente, es necesario maximizar el espacio para la reflexión e intercambio que otorga el Consejo de Cooperación, órgano consultivo de los actores de la cooperación española presentes en el país. Es importante el papel del embajador, aunque operativamente no participa, pero su liderazgo y conducción genera una integralidad del trabajo realizado. La mera presencia del órgano es un avance importante, ya que aunque sea esencialmente un espacio informativo más que decisorio, permite que se conozcan las actividades de las ONG, Empresas y la AECID, que sus sedes respectivas no comparten con las oficinas de terreno. Un resultado concreto es el primer programa de Alianzas Público-Privadas desarrollado en Perú por la AECID.

## **V. PERSPECTIVAS PARA LA COOPERACIÓN EN PERÚ**

El Gobierno de Perú tiene planteadas tres metas estratégicas para el periodo 2010-2012: (i) mitigar el impacto que pueda causar la crisis internacional sobre la economía del país y salvaguardar los logros alcanzados en materia de reducción de pobreza, para lo cual puso en implementación el Plan de Estímulo Económico (PEE). Se trata de una política fiscal anticíclica que mitiga la caída en la reducción tributaria, gracias a los superávit fiscales y ahorros logrados en los últimos

años; (ii) mejorar el clima de negocios y la inversión privada, objetivo que se plasma en el Plan de Mejora del Clima de Negocios (2009-2011), que plantea reformas para la apertura de negocios, la construcción, el cumplimiento de contratos, el comercio exterior, el pago de impuestos, el registro de la propiedad y la protección al inversionista; (iii) mejorar la calidad del gasto público y la gestión de las políticas públicas, acciones que permitan centrarse en proyectos de mayor rentabilidad social relacionados a la calidad de vida de los más pobres, a fin de que formen parte del crecimiento económico del país.

No hay duda que Perú, independientemente de las orientaciones políticas de sus gobernantes, en los últimos años ha centrado la mayoría de sus esfuerzos en ser un país pivote de la economía y el comercio en la región. Clara evidencia de ello son los acuerdos y convenios internacionales suscritos, especialmente el Acuerdo de Promoción Comercial con los EEUU, Tratado de Libre Comercio con Canadá y últimamente el Acuerdo Comercial con la UE.

### *V.1. España y la UE en Perú*

Como se ha reflejado anteriormente, la economía peruana atraviesa uno de los mejores momentos en su historia, llegando a posicionarse como País de Renta Media-Alta, situación que ha generado que los donantes de la UE empiecen a considerar este hecho para iniciar un

proceso de reflexión de cómo continuar con la asignación de la ayuda oficial. Esta reflexión, no obstante, en algunos casos ha derivado simplemente en una salida inmediata del país.

En este contexto, la cooperación española afronta el reto de consolidar su liderazgo en el diálogo con el estado peruano, para llegar a jugar un papel que aglutine las visiones europeas y no sólo las de España. Para este fin, es importante analizar a la cooperación española más allá de la cantidad de su aporte a la AOD, sino sobre todo acerca de su capacidad de incidir en los temas nacionales y subnacionales. Hay que entender que el liderazgo no se da por un hecho aislado, depende mucho del factor humano, concretamente de las personas que ocupan los cargos de la Embajada, OTC, ONG, empresas, así como de otros agentes españoles de desarrollo en Perú, por lo que si se desea preservar este posicionamiento, hay que analizar la manera de implementar reglas que permitan institucionalizar este liderazgo.

### *V.2. La puesta en práctica de la agenda de eficacia y el enfoque de PRM*

Los retos principales en este nuevo escenario incluyen el de impulsar un verdadero mecanismo de coordinación entre los donantes y maximizar la utilización de los fondos de donación existentes, ya sea vía oficial, de ONG, Alianzas Público Privadas y en especial los de la ban-



ca multilateral. Para ello será necesario promover el liderazgo del Gobierno nacional.

Para que realmente exista un eje articulador común es necesario establecer un sistema de planificación nacional que integre la ayuda reembolsable y la no reembolsable, aunque hay algunos esfuerzos en esta dirección, existe una pugna institucional sobre esta temática entre la APCI y el MEF.

Con relación a la armonización, se puede afirmar que la coordinación entre donantes tiene más impacto sectorial que global. Los espacios de coordinación están en permanente construcción a través de la creación de espacios cada vez más amplios para el intercambio de in-

formación entre agencias y estableciendo agendas de trabajo común con determinadas contrapartes.

Se considera que la categorización de PRM que se asigna a Perú se debe a un crecimiento económico que se ha dado rápidamente, pero descuida el hecho de que el Estado no ha tenido la capacidad y el tiempo suficiente de distribuir equitativamente esos beneficios, motivo por el cual aún existen áreas de pobreza que no han sido beneficiados por ese auge económico.

En suma, los donantes deben focalizar sus futuras intervenciones en el fortalecimiento de las capacidades nacionales y subnacionales para acelerar la redistribución de dicha riqueza.

## ANEXO

### Mecanismos de negociación y temas prioritarios

País	Mecanismo de Negociación	Temas prioritarios
Argentina	Programa Anual del Fondo Argentino-Comisión Mixta (bienal)	Desarrollo rural (agricultura, ganadería y pesca), energía e industria, ciencia y tecnología, y turismo.
Brasil	Grupo de Trabajo de Cooperación Técnica y Científica (bienal)	Alivio de la pobreza, trabajo y empleo, medio ambiente, micro y pequeña empresa, educación, ciencia y tecnología, agricultura y salud.
Chile	Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica	Superación de la pobreza, género, salud, educación, modernización del estado y desarrollo productivo.
Colombia	Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica (bienal)	Agricultura, salud, educación básica, administración pública, defensorías, contralorías, medio ambiente.
México	Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica (bienal)	Medio ambiente, ciencia y tecnología y desastres naturales.
Uruguay	Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica	Lucha contra la pobreza, micro y pequeña empresa, turismo y artesanía, desarrollo tecnológico, derechos humanos y agricultura.
Paraguay	Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica	Asistencia social a la infancia, desarrollo de artesanías, turismo histórico cultural, ganadería, fortalecimiento institucional, ciencia y tecnología y educación.
Costa Rica	Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica	No definidos bilateralmente, sólo en el marco de acuerdos internacionales: gobernabilidad y medio ambiente.
Cuba	Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica	No definidas bilateralmente, sólo en el marco de acuerdos internacionales: salud y educación.