

# 8 Evaluación Conjunta

Revisión intermedia  
**Marco de Asociación País  
Bolivia-España**  
2011-2015

Informe sintético



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES  
Y DE COOPERACIÓN

SECRETARÍA DE ESTADO  
DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL  
Y PARA IBEROAMÉRICA

SECRETARÍA GENERAL DE COOPERACIÓN  
INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO



cooperación  
española



ESTADO PLURINACIONAL  
DE BOLIVIA



Edición: Diciembre 2014

© Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación  
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica  
Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Evaluación realizada por: GCI Salud y Desarrollo.

Las opiniones y posturas expresadas en este informe de evaluación no se corresponden necesariamente con las del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

NIPO: 502-14-093-7  
Depósito legal: M-35688-2014

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, conocido o por conocer, comprendidas la reprografía y el tratamiento informático, siempre que se cite adecuadamente la fuente y los titulares del Copyright.

Para cualquier comunicación relacionada con esta publicación, dirijanse a:  
División de Evaluación de Políticas para el Desarrollo y Gestión del Conocimiento  
Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo  
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación  
Serrano Galvache, 26, torres Ágora, Torre Norte. 28071 Madrid  
Tel.: +34 91 394 8808  
evaluacion-sgcid@maec.es

# Índice

Figuras y tablas	2
Acrónimos	3
1. Introducción	5
2. Objetivo de la revisión	5
3. Metodología	5
4. Análisis e interpretación de los datos	6
4.1. Antecedentes del MAP	6
4.2. Elementos clave del contexto de Bolivia en el 2010	7
4.3. Establecimiento del MAP Bolivia: fase diseño	8
4.4. Elementos clave para el desempeño de la cooperación española en Bolivia: cambios en las condiciones de partida	13
4.5. Implementación del MAP Bolivia	16
5. Conclusiones	23
6. Lecciones aprendidas	23
7. Recomendaciones	27
7.1. Recomendaciones estratégicas	27
7.2. Recomendaciones operativas	29

# Figuras y tablas

## Figuras

Figura 1. Fases para el establecimiento del MAP Bolivia	6
Figura 2. Vinculación Metodología MAP 2010 y MAP Bolivia 2011-2015	6
Figura 3. Evolución del Volumen AOD neta destinada a Bolivia (2005-2009)	7

## Tablas

Tabla 1. Prioridades sectoriales y enfoques de actuación del MAP Bolivia 2011-2015.	10
Tabla 2. Disminución AOD bilateral neta y bruta en Bolivia (en millones de euros y porcentajes) 2011-2012	14
Tabla 3. Instrumentos de la Cooperación Española en Bolivia para las prioridades horizontales	23

# Acrónimos

ACCD	Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AGE	Administración General del Estado
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CIAG	Comité Interagencial de Asuntos de Género
DEP	Documento de Estrategia País
FCAS	Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento
FECASALC	Fondo Español de Cooperación para Agua y Saneamiento en América Latina y el Caribe
FODM	Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
GECT	Grupo Estable de Coordinación en el Terreno
GpRD	Gestión para Resultados de Desarrollo
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España
MAP	Marco de Asociación País
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONGD	Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo
OTC	Oficina Técnica de Cooperación
PACI	Plan Anual de Cooperación Internacional
PAE	Plan de Actuación Especial
TdR	Términos de Referencia
UE	Unión Europea





# Informe sintético

## 1. Introducción

En cumplimiento de lo previsto en el III Plan Director 2009-2012, la Cooperación Española puso en marcha en 2009 un nuevo proceso de planificación a través de los Marcos de Asociación País (MAP). Este instrumento de planificación sustituiría progresivamente a los anteriores Documentos Estrategia País (DEP) y Planes de Actuación Especial (PAE) de la Cooperación Española.

El MAP es por tanto el instrumento de asociación estratégica de la Cooperación Española con los países socios, para avanzar en la aplicación de los principios de Eficacia de la Ayuda y llevar a la práctica la misión de la Cooperación Española: contribuir al desarrollo humano, la disminución de la pobreza y el pleno ejercicio de los derechos.

Para impulsar este nuevo instrumento, se elaboró una Metodología para el Establecimiento de los Marcos de Asociación, cuya primera versión data del año 2010. Esta metodología fue la principal referencia para el establecimiento del MAP Bolivia 2011-2015.

El proceso de diseño y establecimiento del MAP Bolivia se realizó a lo largo del 2010, concretándose en un documento marco que fue firmado el 8 de noviembre de 2010 con motivo de la celebración de la X Reunión de la Comisión Mixta Hispano-Boliviana de Cooperación.

La Metodología 2010 para el establecimiento de los MAP señala la posibilidad de realizar una revisión intermedia, siendo Bolivia uno de los primeros países en los que este ejercicio se ha llevado a cabo. La revisión intermedia del MAP Bolivia se realizó entre

los meses de diciembre de 2013 y agosto de 2014. Este documento resume los principales hallazgos, conclusiones y recomendaciones de dicha revisión.

## 2. Objetivo de la revisión

Los objetivos de la revisión intermedia del MAP Bolivia han sido los siguientes:

- Revisar las previsiones y la teoría del cambio del MAP inicialmente planteada, a la luz del contexto actual de Bolivia y de la Cooperación Española, con el fin de alimentar la adopción de los ajustes y reorientaciones que pudieran resultar necesarios.
- Valorar los efectos del MAP en la relación de asociación estratégica entre la Cooperación Española y Bolivia, así como en la implementación de la agenda de eficacia y calidad de la ayuda.
- Analizar las tendencias en la contribución de la Cooperación Española a la consecución de los resultados de desarrollo de Bolivia previstos en el MAP.

El alcance temporal de esta revisión abarca la etapa de establecimiento o diseño del MAP (2010) y los dos primeros años de la implementación del mismo (2011 y 2012), así como su trayectoria y evolución hasta agosto del 2013.

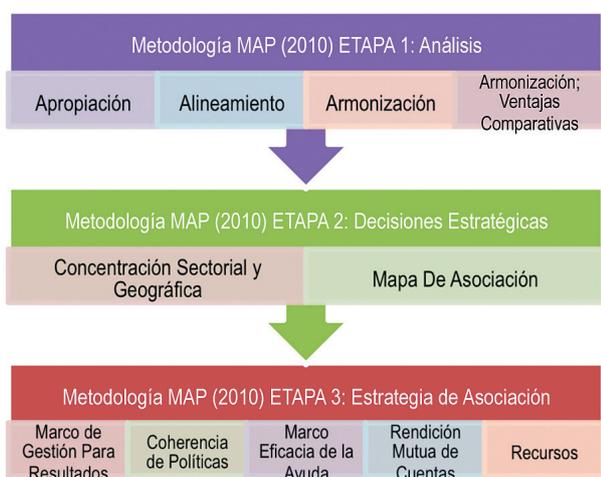
## 3. Metodología

Tal como viene señalado en los Términos de Referencia (TdR) que establecen las pautas para la revisión, se trata de una evaluación orientada por la teoría, y específicamente, por el modelo evaluativo de la teoría del cambio. Carol Weiss (1998) describe la teoría del cambio como "la cadena de asunciones

que explican cómo las actividades conducen paso por paso a los resultados esperados”.

Por una parte, este modelo evaluativo es la principal orientación del abordaje metodológico, si bien ha sido adaptado a las características del MAP Bolivia. Por otra parte, la metodología de evaluación incorpora un análisis e interpretación de datos basados en los principios de Eficacia de la Ayuda, actuando éstos como criterios preestablecidos para el enjuiciamiento y valoración.

**Figura 1. Fases para el establecimiento del MAP Bolivia**



Fuente: Elaboración a partir de la Metodología MAP 2010.

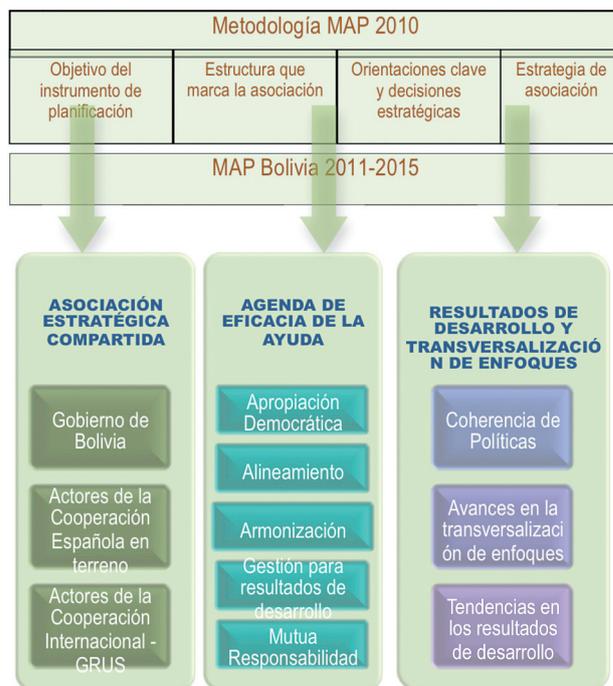
La teoría del programa para el MAP Bolivia también considera los elementos contextuales y los antecedentes de la Cooperación Española en Bolivia, que influyeron en el diseño inicial de dicho MAP.

Por su parte, la teoría de la implementación pone énfasis en los procesos vinculados desde su puesta en marcha en 2011 hasta agosto 2013. La interacción entre ambas, busca establecer las relaciones causales entre las actividades realizadas y los resultados obtenidos. De igual manera, esta interacción está influenciada por aspectos cambiantes del contexto y otros elementos clave que explican las relaciones entre los actores implicados.

La teoría del cambio quiere señalar los cambios que son atribuibles a la implementación del MAP Bolivia, tanto en términos de la asociación estratégica de la Cooperación Española con el país, como en las tendencias sobre la obtención de los resultados previstos en el punto intermedio y hacia su finalización.

Esta adaptación del modelo evaluativo se expresa también en la estructura del documento de la revisión intermedia. La figura 2 expone la combinación de los elementos mencionados, al mismo tiempo que funciona como referencia del contenido.

**Figura 2. Vinculación Metodología MAP 2010 y MAP Bolivia 2011-2015**



Fuente: Elaboración propia.

## 4. Análisis e interpretación de los datos

### 4.1. Antecedentes del MAP

La Cooperación Española trabaja en Bolivia desde mediados de la década de 1980, siendo en la actualidad un país de asociación amplia y uno de los países prioritarios para la Cooperación Española en la región de América del Sur, junto a Ecuador, Perú, Paraguay y Colombia, tal como se establece en el IV Plan Director de la Cooperación Española.

El ciclo de planificación para el período 2005-2008 estuvo orientado por el II Plan Director, el cual planteó la elaboración de los DEP como los marcos de actuación de la Cooperación Española a escala país. Los DEP debían contemplar la aplicación de los mandatos y recomendaciones sobre eficacia y calidad de la ayuda recogidos en las diferentes disposiciones y recomendaciones promovidas a nivel

internacional, entre ellos los principios de eficacia y sus indicadores de progreso definidos en la Declaración de París (2005). En el ámbito europeo, el Código de Conducta de la Unión Europea (UE) de 2007, constituye un referente relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo.

En este sentido, el DEP Bolivia (2005-2008) consideró preciso realizar una priorización de las intervenciones que permitiera ordenar los esfuerzos, fomentar la complementariedad y la coordinación, y focalizar los objetivos de desarrollo, para lo que contempló cinco criterios para el análisis de alternativas: a) lucha contra la pobreza, b) impulso a las potencialidades, c) ventajas comparativas de la Cooperación Española, d) criterio de demanda y e) concentración de actores.

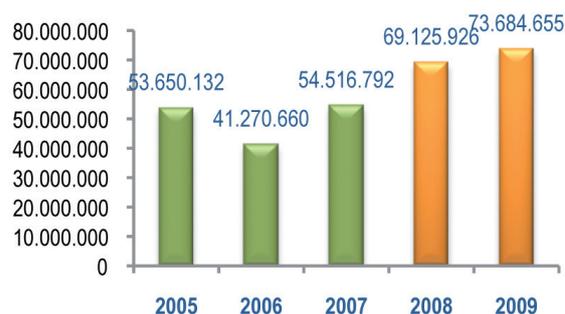
Como resultado de ese análisis, como prioridad 1 se definieron 14 líneas para la actuación de la Cooperación Española en Bolivia, las cuales incluían: promoción de la democracia, fortalecimiento del Estado de derecho, desarrollo de la administración pública con énfasis en la descentralización, mejora y acceso universal a la educación, salud sexual y reproductiva, así como salud infantil, lucha contra enfermedades olvidadas, sostenibilidad medioambiental, igualdad de género, autodesarrollo, cooperación con pueblos indígenas originarios, y apoyo a la micro y pequeña empresa.

Al mismo tiempo, el DEP Bolivia definía 10 líneas estratégicas de actuación con prioridad 2, apoyando a proyectos y programas de soberanía alimentaria, fortalecimiento de sistemas públicos de salud, acceso al agua potable, medio ambiente y vulnerabilidad, así como políticas culturales vinculadas a objetivos de desarrollo.

En este período, el volumen de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) española en Bolivia experimentó una tendencia al alza, hasta alcanzar en 2009 los 73.684.655 Euros. En la figura 3 se pueden observar las cifras por año, según estimaciones de fondos aprobados dentro del período.

En cuanto a los agentes participantes de la AOD española bruta en Bolivia para el año 2009, eran la Administración General del Estado (AGE) y las Comunidades Autónomas los agentes que más financiación destinaban.

**Figura 3. Evolución del Volumen AOD neta destinada a Bolivia (2005-2009)**



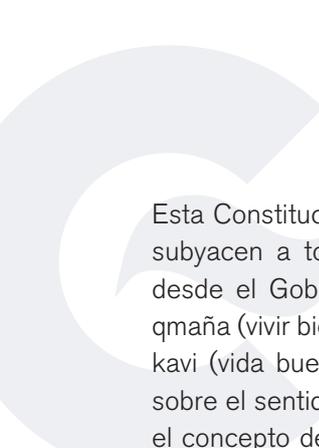
*\*La AOD neta se compone de la suma entre contribuciones a Organismos Multilaterales de Desarrollo, AOD bilateral bruta y reembolsos. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Seguimiento Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) 2009.*

Respecto a la asignación por sectores y líneas estratégicas, destaca el sector agua. El documento de Seguimiento PACI para ese año, señala que para el sector abastecimiento y depuración del agua (código del Comité de Ayuda al Desarrollo –CAD-140) se asignaron un total de 18.295.375 Euros (un 27,14 % del total de AOD bruta), de los cuales el 91% se vincula al Fondo Español de Cooperación para Agua y Saneamiento (FCAS). Este sector es seguido por gobernabilidad democrática (5,7% del total), desarrollo rural y lucha contra el hambre (4,93 % del total), salud (4,17%) y cultura y desarrollo (3,57%).

En síntesis, el período orientado por el DEP 2005-2008 se caracterizó por un aumento de las inversiones de la AOD española en un amplio número de sectores,

## 4.2. Elementos clave del contexto de Bolivia en el 2010

Previamente a la elaboración del MAP, en el contexto boliviano se venían dando cambios estructurales, principalmente a partir de la llegada de Evo Morales al Gobierno del país, el 22 de enero de 2006. De los hitos que marcaron cambios profundos, destaca la Asamblea Constituyente (2006) como antecedente inmediato de la nueva Constitución Política del Estado Plurinacional. La nueva Constitución fue aprobada a través de referéndum popular de fecha 25 de enero de 2009, siendo finalmente promulgada y ratificada el 2 de febrero del mismo año.



Esta Constitución establece principios y valores que subyacen a todos los cambios que se promueven desde el Gobierno de Bolivia, como son el sumac qmaña (vivir bien), ñandereko (vida armoniosa) y teko kavi (vida buena). La Constitución sienta el debate sobre el sentido hacia el cual se tendría que enfocar el concepto de desarrollo, además de establecer un proceso de descentralización y de autonomías departamentales, regionales, municipales e indígenas.

En el 2006 también destaca la elaboración y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien, 2006-2011”.

Paralelamente, decisiones macroeconómicas y la nacionalización de empresas, sobre todo de hidrocarburos, han revertido en un aumento de los fondos del Estado, que a su vez han sido trasladados a las municipalidades y a proyectos y programas sociales dirigidos a atenuar las desigualdades en el acceso a servicios.

De acuerdo al Informe sobre Desarrollo Humano 2013, actualmente Bolivia cuenta con un Índice de Desarrollo Humano de 0,675 ubicándose en la posición 108 de 187 países. El informe también expone que en Bolivia la pobreza moderada en 2002 era del 63% y para el 2011 disminuyó al 45%. Al mismo tiempo, el índice de Gini de desigualdad cayó de 0,60 a 0,46 en el mismo periodo.

Las mejoras económicas del país andino se acompañaron de cambios de estructuras institucionales y políticas públicas. Así en 2009, un año antes de la elaboración del MAP, se crean instituciones gubernamentales como el Ministerio de Agua (2009), con el antecedente determinante de la guerra del agua en el año 2000, y actualmente denominado Ministerio de Agua y Medio Ambiente. De igual manera, se crea el Ministerio de Culturas y Turismo, que promueve un nuevo pensamiento con ruptura epistemológica en torno al enfoque de culturas

En 2009 se creó también el Ministerio de Autonomías, cuyo principal mandato sería implementar la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”, aprobada en el 2010, y que recoge las bases para la descentralización a través de la organización de entidades territoriales autónomas, que son las Gobernaciones Departamentales, los

Municipios y las autonomías indígenas originario campesinas, así como las autonomías regionales.

En el 2010 también se aprueban la Ley de Educación Avelino Siñani - Elizardo Pérez, la Ley de Deslinde Jurisdiccional, la Ley de la Madre Tierra y el Anteproyecto de Ley de Patrimonio Cultural.

Es así como en el período 2009- 2010, en el contexto boliviano coincidieron la elaboración de leyes fundamentales de desarrollo de la nueva Constitución y el impulso de instituciones que formularían e implementarían políticas públicas específicas. Contar con instituciones bolivianas con mandatos concretos fue una condición importante para retomar y definir los procesos y los diálogos de asociación a escala país con el Gobierno, la definición de los marcos de resultados compartidos y en general, los elementos que serían incorporados en el MAP.

### **4.3. Establecimiento del MAP Bolivia: Fase diseño**

#### **4.3.1. Apropiación, alineamiento**

Desde la Metodología 2010 se plantea el refuerzo o la creación de mecanismos de diálogo con los Gobiernos de los países socios, con la sociedad civil, con las administraciones descentralizadas de ambos países, entre España y el conjunto de donantes, entre actores de la Cooperación Española y entre las diferentes políticas que afectan al desarrollo del país.

Así se crean el Grupo Estable de Coordinación en Terreno (GECT) que agrupa al conjunto de actores españoles, y las mesas sectoriales, para la coordinación del conjunto de actores españoles, de las organizaciones de sociedad civil bolivianas y unidades operativas de los ministerios.

En el proceso de establecimiento del MAP Bolivia, uno de los últimos actores en ser consultados fue la sociedad civil boliviana, por lo que su participación en la fase de diseño no fue suficiente según las opiniones de las personas representantes de distintas ONGD que estuvieron presentes en los inicios del MAP y que aún continúan en Bolivia.

La insuficiente participación estuvo motivada, según diferentes actores consultados, por la ausencia de

un espacio de diálogo previo entre la OTC (Oficina Técnica de Cooperación) y la sociedad civil boliviana y por la escasez de tiempo para abordar la etapa de diseño. Desde la posición de la OTC, la necesidad de acortar el tiempo de la fase de diseño del MAP debido al adelanto de la fecha para la firma del mismo<sup>1</sup>, no permitió profundizar en el diálogo iniciado con estos actores y no permitió recoger de manera concreta todas las voces de la sociedad civil boliviana.

Previo al establecimiento del MAP ya existía una relación cercana y continuada entre el Ministerio de Planificación del Desarrollo y la Cooperación Española. El Ministerio de Planificación del Desarrollo es el socio natural de los actores de cooperación internacional para el desarrollo en Bolivia y este ministerio reconoce a la Cooperación Española como uno de los socios que más esfuerzos han realizado para apoyar los procesos de apropiación y alineación al Plan Nacional de Desarrollo.

En ese sentido, el diálogo entre la OTC y el Gobierno de Bolivia en la etapa de establecimiento del MAP se canalizó a través de este Ministerio con la ventaja de contar con una relación fluida y de aumento de inversiones en AOD que provenía del período DEP.

#### *4.3.2. Armonización entre donantes; armonización entre actores de la Cooperación Española; ventajas comparativas*

Con la finalidad de consensuar las ventajas comparativas de los actores de la Cooperación Española en el terreno, entre los meses de junio y agosto de 2010, la OTC de Bolivia elaboró un cuestionario dirigido a la identificación y análisis de ventajas comparativas.

La Metodología MAP 2010 indica que las ventajas comparativas deben operar como criterio para la división del trabajo, la armonización de actores y las decisiones sobre la concentración geográfica. No obstante, según las opiniones recogidas, el ejercicio de definición de ventajas comparativas en esta etapa no consiguió obtener una visión clara y consensuada sobre cuáles eran realmente las ventajas comparativas de cada actor de la Cooperación Española.

Desde las opiniones recogidas entre las ONGD, la principal argumentación es que el análisis general

realizado sobre las ventajas comparativas no consideró las características específicas del trabajo de cada actor de la Cooperación Española, además de prescindir de un análisis basado en evidencias y en la reflexión sobre experiencias concretas del trabajo en los sectores y en los distintos niveles (nacional, departamental, local), identificando con ello cuáles eran los valores añadidos del trabajo de los actores.

La coordinación entre las ONGD españolas en terreno vino dada desde la Coordinadora de ONGD Españolas en Bolivia, que mantuvo el diálogo con la OTC en esta fase de establecimiento MAP.

En el proceso de diálogo entre actores españoles para la definición del MAP, la interlocución entre la OTC y las ONGD fue la que contó con menos acuerdos y mayores dificultades para el consenso. Uno de los puntos que supusieron mayor complejidad para el consenso fue la cuestión referida a la priorización de sectores por el MAP, que se vincula directamente con la apuesta sobre la concentración sectorial y geográfica que proponía la Metodología de 2010.

Desde el equipo evaluador se considera que la ausencia de una metodología previa y consensuada para la definición de las ventajas comparativas y la falta de información sistematizada sobre los resultados de las actuaciones del conjunto de actores de la Cooperación Española en el momento del diseño del MAP (no sólo del trabajo de las ONGD, también de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales) incidió en ralentizar los diálogos. Además, también impidió los consensos entre actores de la Cooperación Española sobre las ventajas comparativas y sobre las decisiones vinculadas a la concentración sectorial y la división del trabajo.

#### *4.3.3. Concentración sectorial*

Respecto a la priorización de sectores, los criterios de selección detectados a partir de la documentación y las opiniones recogidas entre diversos actores fueron: el liderazgo del Gobierno; la existencia de instrumentos de coordinación de donantes; la previsibilidad de fondos; los marcos estratégicos y/o sectoriales vigentes y la existencia de ventajas comparativas de la Cooperación Española. Como

<sup>1</sup> El proceso de diseño del MAP se acortó por decisiones de agenda política y se adelantó al 8 de noviembre 2010.

consecuencia del análisis el MAP priorizó los siguientes sectores y ámbitos de actuación:

**Tabla 1. Prioridades sectoriales y enfoques de actuación del MAP Bolivia 2011-2015**

Enfoque de Actuación y Sectores	Previsiones MAP Bolivia 2011-2015
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actuación integral: Agua, Educación y Gobernabilidad.</li> <li>• Actuación territorial: Salud y Soberanía Alimentaria.</li> <li>• Actuación específica: Cultura y Desarrollo.</li> <li>• Prioridades horizontales: enfoque de género, interculturalidad y derechos de pueblos indígenas y sostenibilidad ambiental.</li> <li>• Una progresiva concentración geográfica que prioriza los departamentos de Beni, Chuquisaca, Cochabamba, La Paz y Potosí.</li> </ul>	<p>El MAP establece que a través del programa bilateral oficial directo se canalizaría aproximadamente el 80% de los fondos en el periodo MAP 2011-2015 a los tres sectores de actuación integral. La meta que se establece en la fase del diseño es que a 2015 un 90% de la financiación pública a ONGD se destinaría a los sectores priorizados. No se hace referencia a un compromiso expreso del destino o porcentaje de las inversiones de la AOD española descentralizada. Asimismo, se planteó asignar, siempre cuando fuera pertinente, un 15% para actividades específicas vinculadas a los enfoques transversales. Similar procedimiento se seguiría con los presupuestos previstos para financiar las actuaciones ejecutadas por ONGD.</p>

Fuente: MAP Bolivia 2011-2015

De acuerdo a las opiniones recogidas desde diversos actores, la existencia de compromisos previos fue el aspecto que mayor influencia tuvo en la priorización de los sectores de agua, gobernabilidad y educación como sectores de actuación integral. Los sectores del enfoque integral serían los prioritarios para la cooperación bilateral canalizada por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). En ese sentido, tomó relevancia el consenso generado entre el Gobierno boliviano y la OTC, que entendieron que una de las ventajas de la Cooperación Española se derivaba de los instrumentos bilaterales y multilaterales ya existentes.

Según el MAP Bolivia 2011-2015, la actuación desde el enfoque integral involucra la implicación de distintos actores de la Cooperación Española, de acuerdo a sus ventajas comparativas, en un trabajo conjunto en

espacios complementarios (espacios institucionales, sociales, nacional y subnacionales), con distintos socios (instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil). Por tanto, se considera que fue un proceso difícil de impulsar motivado por la ausencia de consensos iniciales sobre ventajas comparativas y sobre la priorización de sectores donde se ubicarían tales ventajas del conjunto de actores de Cooperación Española.

Así, las percepciones dominantes entre el conjunto de ONGD españolas sustentan que el proceso de establecimiento del MAP y la toma de decisiones estratégicas se vio condicionado por limitaciones para mantener una discusión abierta con todos los actores del nivel subnacional del Gobierno, sociedad civil organizada y actores descentralizados de la Cooperación Española.

Tanto en las entrevistas realizadas como en la documentación revisada se han recogido opiniones relativas a que la decisión sobre la concentración sectorial estaba tomada de forma previa al diagnóstico realizado en el MAP. Por otra parte, existe la explicación, defendida por la OTC, de que el MAP se deriva de un proceso anterior marcado no sólo por compromisos sino por procesos previamente emprendidos (diálogos entre actores, elementos del contexto). Es decir, que el MAP como marco estratégico no surge del vacío, al contrario de lo que la Metodología 2010 presupone al indicar que el diagnóstico inicial y los procesos de diálogo entre actores dentro de la etapa de establecimiento habrían de ser suficientes para definir las nuevas actuaciones.

Por una parte, la priorización de sectores de actuación integral se justifica a través de los compromisos vigentes con el Gobierno. Por otra parte, los sectores de salud y soberanía alimentaria tuvieron una fuerte presencia en el debate a lo largo del establecimiento y se dio un protagonismo clave de las ONGD, lo cual incidió en la incorporación del enfoque territorial y la incorporación de ambos sectores como sectores de actuación territorial.

La dinamización y participación activa de las ONGD fue fundamental para acuñar el enfoque territorial, figurando este como una forma de *paso intermedio o vía alternativa al planteamiento lineal de reducción / concentración de sectores*<sup>2</sup>, proceso que se valora

2 AECID-OTC Bolivia. *Sistematización proceso de elaboración del Marco de Asociación País*.

necesario debido al número de actores y sectores en los que se venía trabajando. Se puede considerar por tanto, que el MAP establece una transición hacia la concentración sectorial y geográfica.

En cuanto a la interlocución entre las Comunidades Autónomas y la OTC, ésta fue positiva aunque limitada<sup>3</sup>. Un elemento que incidió en esta etapa fue que no se contaba con la información necesaria sobre la actuación de las Comunidades Autónomas por sectores y/o territorios. Aun así, en Bolivia se pudo avanzar en la interlocución con las Comunidades Autónomas con personal referente por parte de la Comunidad Valenciana y la Junta de Galicia que contaban con becarios en la OTC y con la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACCD), que contaba con un representante en Bolivia.

#### 4.3.4. Marcos de resultados

Tal como se refleja en el anexo 6 del MAP “Marco de Planificación de Resultados de Desarrollo”, muchos de los planes sectoriales estaban en proceso de elaboración en el momento del diseño del MAP Bolivia. La vinculación realizada con marcos sectoriales bolivianos se hizo de forma específica a través de los apoyos a los Planes Estratégicos Institucionales, para los casos de educación y gobernabilidad (Ministerios de Educación y Autonomías, respectivamente). Para estos dos sectores, también hay vinculaciones a metas del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades, del Viceministerio de Igualdad de Oportunidades, en cuya implementación se venía trabajando desde el ciclo de planificación anterior.

El sector salud también contaba con marcos de referencia concretos, alineados con el Plan Sectorial 2010-2020, específicamente a los resultados de Acceso Universal a través de la implementación de la política de Salud Familiar Comunitaria Intercultural. En agua, el Ministerio de Medio Ambiente y Agua ya trabajaba en el diseño e implementación del Marco de Evaluación de Desempeño, que actualmente permite valorar el desempeño en el sector de forma integral y al cual se adscriben los miembros del Grupo sectorial de donantes de Agua y Saneamiento.

La ausencia de líneas de base en el momento del diseño del MAP Bolivia fue un condicionante importante. En la opinión de actores tanto españoles como bolivianos, la principal causa residió en la reciente creación de leyes e instituciones. A ello se apuntan ausencias de marcos operativos de políticas públicas a nivel subnacional, muchas de las cuales aún están en definición y proceso de maduración. Tal es el caso del Plan para la revolución rural, agraria y forestal y la Política nacional para la seguridad y soberanía alimentaria, donde aún no están definidos modelos de soberanía alimentaria a escala campesina e indígena originaria. Esta situación es similar en el sector de actuación especial de cultura y desarrollo, que aún carece de plan sectorial por parte del Ministerio de Culturas.

#### 4.3.5. Coherencia de políticas

Los Ministerios implicados en el diseño del MAP fueron el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC), el Ministerio de Economía y Hacienda (actualmente Ministerio de Economía y Competitividad), y el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (actualmente Ministerio de Industria, Energía y Turismo), al que se adscribía la Oficina Comercial. En el momento del diseño del MAP existían por parte de estos dos últimos ministerios dos instrumentos distintos vinculados a la cooperación: canje de deuda y Fondo de Ayuda al Desarrollo que ya contaban con normativas y procedimientos implementados en el terreno.

El instrumento canje de deuda, enmarcado en el sector educación, data del año 2003. En el diseño del MAP de Bolivia el canje de deuda fue incorporado como uno de los instrumentos de actuación de la Cooperación Española en el sector, para contribuir a la consecución de cuatro objetivos de los Planes Estratégicos Institucionales del Ministerio de Educación. Pero este instrumento está sujeto a la Ley de Deuda, la cual no establece ningún tipo de mecanismos de coordinación con el resto de instrumentos de cooperación (artículo 87 y exposición de motivos).

Por otra parte, un requisito de la gestión de las operaciones de deuda establece que ha de ser el gobierno nacional el que seleccione de manera exclusiva, y

<sup>3</sup> Entrevistas realizadas y documento Sistematización Proceso de Elaboración del Marco de Asociación País. Lecciones Aprendidas. AECID-OTC Bolivia. 03/11/2010. Documento de Valoración del diagnóstico del MAP. COEB. Septiembre 2010.

por tanto, no se considera la coordinación con el resto de actores españoles y/o bolivianos para la toma de decisiones. Estos lineamientos son contrarios al enfoque de asociación estratégica amplia por la que apuesta el MAP, por lo que este instrumento no redundaría en la coherencia de políticas desde las expectativas del MAP.

A pesar de ello y a partir del impulso del proceso MAP, el funcionamiento del canje de deuda en Bolivia está buscando adaptarse al sentido de asociación amplia del MAP. Por una parte cuenta con un comité de seguimiento (comité binacional) con una participación plural de actores de la Cooperación Española. Por otra parte, según se desprende de las entrevistas, se ha destacado una mayor coordinación entre la Oficina Comercial y la OTC-AECID como un aspecto positivo del MAP. La coordinación entre la Oficina Comercial y la OTC-AECID está facilitando que otros procesos vinculados al canje de deuda se impregnen de la dinámica de asociación amplia que busca el MAP. No obstante, desde la Oficina Comercial se recoge que, debido a la dependencia de este instrumento a normativas y procedimientos de instancias públicas españolas fuera del MAEC, no siempre es fácil contar con procedimientos y pautas que satisfagan las actuaciones en torno a lo propuesto por el MAP.

#### 4.3.6. Recursos

Según la Metodología 2010, en la etapa de diseño se debe reflejar una previsión indicativa de recursos para los siguientes 3 ó 5 años. Como se ha señalado, existían compromisos para el caso de los sectores de actuación integral en el ámbito bilateral directo con el Gobierno.

Para el caso del MAP Bolivia, según lo refieren actores en terreno, los compromisos presupuestarios se vieron influenciados por una progresiva disminución de los fondos españoles de AOD, principalmente bilaterales<sup>4</sup>, siendo esta la razón principal en las limitaciones para prever una continuidad en el apoyo al Fondo Canasta de Educación o de la retirada del Fondo Canasta del Ministerio de Autonomías.

En cuanto a la previsión de recursos y compromisos de presupuestos plurianuales, las experiencias más sólidas se ubican en el sector agua, principalmente

a través del instrumento FCAS (Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento) así como en el instrumento de Convenio de Cooperación, de la modalidad vía ONGD.

#### 4.3.7. Transversalización

El MAP Bolivia plantea género, sostenibilidad ambiental y derechos de los pueblos indígenas e interculturalidad como las prioridades horizontales que debían ser transversales al trabajo apoyado por la Cooperación Española. Este planteamiento suponía que estas prioridades se convirtiesen de manera progresiva en "ejes articuladores" de las distintas acciones sectoriales del MAP. La Metodología 2010 no aborda específicamente la transversalización de enfoques y en la fase de establecimiento del MAP Bolivia tampoco se generaron pautas concretas sobre cómo se iba a promover la transversalización. Este punto fue abordado a través de planes específicos una vez el MAP fue puesto en marcha.

Las tres prioridades horizontales figuraban en el ciclo anterior de planificación (DEP) como sectores prioritarios, y es a partir del establecimiento del MAP cuando se buscó posicionarlos como enfoques transversales del trabajo de la Cooperación Española en Bolivia. Por tanto el reto en el momento del diseño fue contar con la información, capacidades y condiciones adecuadas para reconvertir el recorrido del trabajo realizado desde una prioridad vertical (sectorial) que transita hacia una prioridad horizontal para el período 2011-2015.

Según se ha analizado con distintos actores a lo largo de la revisión intermedia, la recuperación y traducción de este recorrido hacia una prioridad transversal pasaba por la necesidad de establecer los marcos de referencia para el trabajo en derechos de los pueblos indígenas y su diferenciación con interculturalidad, ya que ambos aspectos se establecen dentro del mismo enfoque transversal. Ello estaría en concordancia con los cambios suscitados en Bolivia, donde existe una clara diferencia entre un enfoque de derechos de los pueblos indígenas y la interculturalidad, vinculados a enfoques y principios diferenciados que defiende el modelo del Estado Plurinacional, tal y como se refleja en la Constitución.

4 Ver Tabla 2: Disminución AOD bilateral neta y bruta en Bolivia 2011-2012.

En cuanto a medioambiente, no se ha logrado recoger datos suficientes para realizar una valoración de su tratamiento en la etapa de diseño. Además de no haber sido posible entrevistar a la persona al frente de la unidad de medio ambiente de la OTC en el momento del diseño del MAP, también había una menor presencia en el sector en comparación con pueblos indígenas y género.

#### 4.4. Elementos clave para el desempeño de la Cooperación Española en Bolivia: cambios en las condiciones de partida

##### 4.4.1. Contexto boliviano

La construcción del nuevo Estado está pasando por muchos coyunturas, siendo una de las más complejas la relación del Gobierno con los movimientos sociales, principalmente indígenas. El Pacto de Unidad firmado por los Movimientos Sociales, Campesinos e Indígenas en 2006 ha derivado en una ruptura hacia finales del 2011. Desde entonces la relación con los movimientos indígenas, populares y sindicales ha tenido fluctuaciones según la agenda de debate.

Un punto de inflexión de la ruptura, sobre todo con los pueblos indígenas de tierras bajas, se dio con la polémica debida a la construcción de la carretera en el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Secure. Este hecho conformó un antes y un después en las relaciones entre el Gobierno y la cooperación internacional, sobre todo en su relación con las ONGD, ya que se generaron muchas susceptibilidades respecto al apoyo o no apoyo a las VIII y IX marcha de los pueblos indígenas de tierras bajas. Con ello se dio la expulsión de la ONGD danesa Ibis, generando susceptibilidad entre los donantes debido a las posibilidades que garanticen una cooperación abierta.

El punto de inflexión sobre el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Secure además revirtió en divisiones internas en el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu y la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia. Actualmente existe una relación sensible entre el Gobierno y estas organizaciones, no obstante, también sigue persistiendo un amplio apoyo de movimientos sociales como la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos

de Bolivia, la Confederación Sindical de Mujeres Campesinas Originarias Bartolina Sisa y la Confederación de Comunidades Interculturales (Ex Confederación de Colonizadores) y la Central Obrera Boliviana.

Respecto a los progresos en autonomías indígenas y descentralización, comenzó la elaboración de Estatutos departamentales e indígenas, las Cartas Orgánicas de los Gobiernos Municipales y Autonomías Indígenas, a pesar que la aplicación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización se desarrolló más lentamente respecto a la demanda social, principalmente la demanda de los movimientos indígenas.

##### 4.4.2. Cooperación Española en Bolivia

Desde el punto de vista de diversos actores implicados, y en referencia a la relación entre la OTC y las organizaciones de la sociedad civil bolivianas, con la creación de las mesas sectoriales y la participación de dichas organizaciones, se rompe el esquema clásico que vinculaba la relación de la OTC con sociedad civil a través de la interlocución de las ONGD españolas. Un cambio atribuible al MAP y sus mecanismos de coordinación.

Tanto las mesas sectoriales como el GECT están en funcionamiento y vigentes, al igual que los equipos que conforman los mecanismos específicos de coordinación y seguimiento con el Gobierno boliviano.

Aún así, la estructura de equipo (recursos humanos) en que recae fundamentalmente la implementación del MAP en Bolivia es el equipo técnico de la OTC. Si bien el MAP, a través de la constitución de las mesas sectoriales, ha establecido las condiciones para impulsar coordinación y articulación entre actores, el dinamismo del proceso de implementación se ha visto interrumpido por la rotación de personal de la OTC y por la falta de continuidad de los especialistas técnicos, al no contar la OTC personal de estructura vinculado a algunos contenidos del MAP (pueblos indígenas, medio ambiente y cambio climático, salud).

Este análisis respecto a la interrupción de procesos se suscitó en los grupos focales de las mesas sectoriales de salud<sup>5</sup>, educación y pueblos indígenas, cuyos miembros actualmente destacan un menor

<sup>5</sup> En el caso del sector salud, las Unidades operativas del Ministerio de Salud hacen eco de la diferencia que ha marcado en la interlocución el contar con un experto específico para el sector y para la relación con las Unidades operativas de ese Ministerio.

dinamismo de estas mesas, en comparación a los inicios del MAP y señalan la finalización de la prestación de servicios de asistencias técnicas como una de las principales causas.

Se ha observado que el hecho que la gestión del MAP recaiga principalmente sobre la OTC ha sido debido, en parte, a los desencuentros iniciales con las ONGD del proceso de establecimiento del MAP, que no impulsó una apropiación inicial del MAP por parte de estos actores. Pero también se debe al cambio de enfoque que supone el MAP y a que tanto la AGE como las Comunidades Autónomas hayan disminuido progresivamente el peso de su AOD en Bolivia. Con ello, la cooperación descentralizada ha retirado su representación en Bolivia, disminuyendo las posibilidades de coordinación en terreno.

Otro elemento clave de la Cooperación Española en Bolivia que ha incidido en la implementación del MAP, ha sido la disminución de los montos destinados a AOD. En 2012, Bolivia aún figuraba en la posición 5 de los países que concentran la AOD española. No obstante, la reducción de la AOD española implicó que ese año la AOD bilateral neta disminuyera un 50% respecto a 2011.

Por su parte, para el año 2012 la AOD autonómica reportó la asignación de 10,1 millones de euros en Bolivia, que implicó una reducción aproximada del 64,8% respecto a la AOD autonómica del 2009. Aún así, Bolivia se ubica como el segundo país de América Latina donde se concentra la cooperación autonómica.<sup>6</sup>

Los datos preliminares del Seguimiento PACI 2013 señalan que para ese año se desembolsó un total 17.269.837,22 Euros de AOD bruta (14.934.935,21

Euros AOD neta)<sup>7</sup>, manteniéndose la tendencia de su disminución respecto a años anteriores. En su conjunto, se puede observar que la aportación de AOD española en el período de implementación del MAP en Bolivia es sensiblemente menor a la registrada en años anteriores y mantiene la tendencia a su disminución.

#### 4.4.3. Adaptación a los cambios

Uno de los grandes retos de la Cooperación Española a los que se enfrenta el MAP Bolivia es la capacidad de adaptación a las dinámicas de cambios continuos y estructurales que se impulsan en la realidad boliviana.

Al recaer la gestión del MAP principalmente en el papel de la OTC, la implementación del MAP ha requerido de esta oficina una importante capacidad de respuesta operativa y estratégica frente a los factores políticos, históricos, económicos y sociales vinculados con el accionar de la Cooperación Española en Bolivia.

Debido a la cercanía de la interlocución entre la OTC, el gobierno boliviano y otros donantes, el equipo evaluador considera que flexibilizar las capacidades en la toma de decisiones de la OTC-AECID en Bolivia, optimizaría los tiempos actualmente necesarios para las gestiones.<sup>8</sup> En ese sentido, se ha podido recoger la demanda desde el gobierno boliviano en cuanto a la necesidad de aumentar el margen de actuación y la capacidad de toma de decisiones por parte de la OTC en el trabajo de la AECID en Bolivia.

Hasta el momento, la adaptación a factores no inicialmente previstos se ha observado especialmente

**Tabla 2. Disminución AOD bilateral neta y bruta en Bolivia (en millones de euros y porcentajes) 2011-2012**

AOD bilateral neta 2011	AOD bilateral neta 2012	% 2012/2011	AOD bilateral bruta 2011	AOD bilateral bruta 2012	% 2012/2011
36.846.726	18.423.658	-50%	38.339.323	23.591.079	-38,50%

Fuente: Seguimiento PACI 2012.

6 Fuente: Seguimiento PACI 2012, Pág. 58.

7 Base de datos: Volcado de Seguimiento PACI 2013, datos al 10/10/2014. Disponible en: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Paginas/Cooperacion/Seguimiento.aspx>

8 Al respecto, la Evaluación de Pares de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2011) cuestiona si, dado el cambio hacia el enfoque MAP y una mayor apuesta por ayuda programática, el grado de autoridad delegada en terreno sea suficiente ya que las decisiones financieras y de recursos humanos están altamente concentradas en sede. *Op cit*, Pág. 67.

en el sector de gobernabilidad. En este sector la presencia de la Cooperación Española ha cambiado respecto a lo que el diseño del MAP establece.

Inicialmente y previo acuerdo con el Gobierno boliviano, se planteó el apoyo al proceso de descentralización política y administrativa boliviana. Aunque esto sigue siendo una prioridad para el Gobierno de Bolivia, los esfuerzos dentro del sector han sido reconducidos por la OTC-AECID hacia Justicia, si bien se ha rescatado la experiencia previa en el sector y se han aunado esfuerzos con otros donantes para la armonización y el trabajo conjunto en el sector (véase armonización).

Estos cambios se relacionan con las dificultades en la implementación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, a la cual subyacen aspectos políticos y las fluctuaciones en las relaciones entre el Gobierno y algunos movimientos indígenas.

#### 4.4.4. Elementos clave relacionados con las prioridades horizontales

En el caso de género, desde la opinión de algunos actores españoles y bolivianos implicados en el sector, la transición de prioridad sectorial a prioridad horizontal ha supuesto una pérdida del recorrido de trabajo conjunto y logros que se venían generando en el acompañamiento a los procesos de igualdad.

La pérdida del recorrido en el sector se vió reflejada en el cese al apoyo directo a la institucionalidad del Viceministerio de Igualdad de Oportunidades, a quien se había apoyado en la implementación del Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades "Mujeres construyendo la nueva Bolivia para Vivir Bien" (2008-2015).

Caso similar ocurre con los derechos de los pueblos indígenas e interculturalidad. Desde el ciclo anterior, las acciones se habían enmarcado tanto en la línea estratégica de cooperación con *pueblos indígenas y originarios para su participación y auto gestión*, así como en la línea de *cooperación cultural para el desarrollo* (DEP Bolivia 2005-2008).

Por otro lado, la elaboración de planes específicos marca un punto de partida para la transversalización de las prioridades horizontales que propone el MAP. Durante 2011 se trabajó en la realización del Plan de Acción de Género en Desarrollo de la Cooperación Española para Bolivia 2012-2015. Aunque algunos elementos determinantes del contexto del que este Plan partió se mantienen, como el Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades "Mujeres construyendo la nueva Bolivia para Vivir Bien" (2008-2015) otros, como el marco normativo, han variado notablemente,<sup>9</sup> con todo lo que ello implica respecto a su incorporación en la institucionalidad boliviana y a lo que afecta a la Cooperación Española.

Reflexiones desde la OTC y el Comité Interagencial sobre Asuntos de Género (CIAG) apuntan a que los avances en esta materia han derivado de la coyuntura social boliviana y que no responden al trabajo realizado por los donantes, si bien es cierto que se señala como una oportunidad para buscar sinergias respecto a este tema.

Por otra parte, el Plan de Transversalización de Derechos de los Pueblos Indígenas de la Cooperación Española en Bolivia 2011-2015, propone la incorporación del enfoque basado en derechos humanos como metodología para su implementación.

Con respecto a los derechos de los pueblos indígenas, el conjunto de actores consultados refieren la existencia de limitaciones para llevar a cabo el proceso de transversalización de esta prioridad. La coyuntura sobrevenida desde el inicio del MAP en lo que respecta a la ruptura del Pacto de Unidad ha sido un condicionante debido a las divisiones internas de dos importantes organizaciones indígenas: Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu y la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia, contrapartes de la AECID en varios proyectos.

En su mayor parte, son los actores participantes de la mesa de pueblos indígenas quienes muestran su preocupación respecto a cómo los acontecimientos en el contexto indígena están afectando el avance en la autonomía indígena, un aspecto vital para la

<sup>9</sup> Ley Integral contra la Trata y Tráfico de Personas (2012), Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia (2013), Ley contra el Acoso y la Violencia Política hacia las Mujeres (2012).

transversalización de la prioridad de derechos de pueblos indígenas.

La defensa de los derechos de los pueblos indígenas supone, en ocasiones, que la OTC-AECID mantenga posicionamientos que pueden implicar susceptibilidades del Gobierno, con todo lo que ello implica, especialmente después de la expulsión de la ONGD danesa Ibis a raíz de su participación en la IX Marcha. Si bien los espacios de las mesas son suficientes para el diálogo, aún no se tienen avances sustantivos en los acuerdos sobre el abordaje de estos temas.

Otro aspecto vinculado con esta transversal es que desde el conjunto de actores de la sociedad civil, tanto española como boliviana, se manifiestan retrocesos respecto a la incorporación de la empresa privada como nuevo actor de la Cooperación Española, elemento introducido con mayor fuerza a partir del IV Plan Director.

Para la Cooperación Española en Bolivia será importante valorar las implicaciones que supone la inclusión de la empresa privada en ámbitos en los que otros actores no sólo no reconocen la autoridad del sector privado como actor de cooperación para el desarrollo, sino que asumen la existencia de posiciones enfrentadas. Ejemplo de ello son los conflictos que sientan precedentes con empresas hidrocarbúferas y su incidencia en los derechos de los pueblos indígenas.

El Plan para la transversalización de Medio Ambiente se elaboró para un periodo de aplicación que abarca del 2013 al 2015. Esta circunstancia supone que durante un amplio periodo de la vigencia del MAP hasta su punto intermedio, la sostenibilidad ambiental no tuvo un plan definido para su articulación.

## 4.5. Implementación del MAP Bolivia

### 4.5.1. MAP Bolivia en relación a la asociación estratégica a escala país

Por parte de la Cooperación Española, la apuesta por un cambio cualitativo con énfasis en una asociación estratégica compartida con el Estado Plurinacional de Bolivia es destacada por varios actores como un logro que está siendo propiciado por el MAP. Se ha podido observar que esta asociación supera el marco

de la Agenda de Eficacia, al tomar en cuenta la mejora en las relaciones con el país y que además ha abierto espacios de participación a distintos actores españoles y bolivianos a través de las mesas sectoriales.

Aún así, las posiciones sobre los cambios que ha implicado este nuevo enfoque de asociación son diferentes entre los actores consultados. Como elemento común de las visiones en torno a la situación actual destaca la disponibilidad de mecanismos para el funcionamiento del MAP (GECT y mesas sectoriales) como una novedad clave de la estrategia de asociación, ya que aportan espacios para mejorar la calidad del diálogo y para la observación continua de los procesos emprendidos. Estos mecanismos también son valorados por su potencial para la articulación de acciones y del propio sentido de asociación estratégica a escala país que plantea el MAP.

Para el Ministerio de Planificación del Desarrollo, el MAP Bolivia es una estrategia compartida que ha venido a resumir y estructurar una relación previa de flexibilidad, coordinación y diálogo. Esta misma percepción favorable sobre las cualidades del tipo de asociación que propicia el MAP está presente en los Ministerios titulares de agua, educación y autonomías.

Es por parte del Ministerio de Culturas y Turismo donde se ubica una concepción distinta sobre el tipo de asociación impulsada por el MAP, pues desde este Ministerio no se ha tenido la experiencia de diálogos dirigidos a fomentar una apropiación democrática o un alineamiento respecto a los nuevos enfoques sobre culturas en el contexto del nuevo Estado Plurinacional.

Por otra parte se ha podido observar que existe una incompreensión sobre las finalidades de los enfoques integrales y territoriales como parte del marco estratégico de actuación de la Cooperación Española, sobre todo de parte de los Ministerios a quienes competen las carteras de salud y soberanía alimentaria.

Por parte de los Ministerios de Educación, Autonomías y Medio Ambiente y Agua, las principales referencias, conocimientos y valoraciones sobre el trabajo de la Cooperación Española residen en el trabajo bilateral que realizan con la OTC, I. sin embargo, el

enfoque territorial aún no está sumando a la visión estratégica del trabajo conjunto en el nivel del gobierno central.

En el punto medio del desempeño del MAP, desde la experiencia de las ONGD, las desavenencias antes mencionadas del contexto indígena, las posiciones distanciadas del gobierno central boliviano respecto al trabajo de la sociedad civil organizada, aunado a la disminución de la AOD española, y a un mayor impulso a las estrategias bilaterales por parte de la cooperación central, están debilitando las posibilidades del enfoque territorial y el fortalecimiento de agendas de la sociedad civil.

Los actores de la sociedad civil, a través de las mesas sectoriales, plantean la necesidad de avanzar en la discusión que se dirige a redefinir estrategias e instrumentos o a revisar los posicionamientos desde los espacios habilitados por el MAP Bolivia. Esto principalmente en torno a la situación existente entre el Gobierno y la sociedad civil organizada, y nuevamente destacan, respecto a gobernabilidad<sup>10</sup> y pueblos indígenas.

En cuanto al papel de la OTC-AECID y su relación con otros donantes, el MAP orienta y posiciona aún más a la Cooperación Española dentro del Grupo de Socios para el Desarrollo de Bolivia y sus grupos de trabajo específico, ya que actúa como marco referente para las intervenciones a coordinar con otros donantes.

#### 4.5.2. MAP Bolivia en relación a la Agenda de Eficacia de la Ayuda

##### Apropiación democrática

Para el MAP avanzar según lo que establece el marco normativo e institucional boliviano es especialmente relevante para descentralización (gobernabilidad), soberanía alimentaria y culturas.

En cuanto a soberanía alimentaria, se ha podido constatar que entre los niveles gerenciales intermedios consultados del Ministerio de Desarrollo Rural y

Tierras en La Paz, no se conoce en profundidad el trabajo de las ONGD en este sector. En contrapartida, unidades operativas tales como el Observatorio Agroalimentario y Productivo, Unidad de Programas y Proyectos del Viceministerio de Desarrollo Rural y la Unidad de Coordinación Integral de Programas y Proyectos de ese Ministerio sí participan de la mesa sectorial de soberanía alimentaria de la Cooperación Española.

Si bien el MAP se alinea con los planteamientos del Gobierno boliviano y el cuerpo normativo en materia de soberanía alimentaria, en la práctica los modelos a escala campesina e indígena originaria aún están en definición. Esto priva de un marco operativo que sustente un modelo de soberanía alimentaria para las ONGD de la Cooperación Española que trabajan en el sector. Por su parte, los lineamientos del Ministerio de Culturas y Turismo aún no están asociados a estrategias con metas e indicadores claros ni vinculados a presupuestos.<sup>11</sup> Actualmente sólo existen planes anuales que son parte de la institucionalidad y funcionamiento de ese Ministerio.

##### Alineamiento

Los avances en términos de alineamiento se vieron impulsados a partir de la eliminación de Bolhispania<sup>12</sup> (2010) y se están consolidando progresivamente con la implementación del MAP desde el 2011. La Cooperación Española continúa utilizando los canales institucionales propios del país y en consecuencia, utiliza sus sistemas de gestión de finanzas públicas, contabilidad, auditorías, marcos de resultados y supervisión del logro de resultados vinculados a las políticas públicas.

Dentro de los sectores de enfoque integral, tanto en gobernabilidad como en educación, destaca el apoyo a la implementación de los Planes Estratégicos Institucionales de cada una de estas carteras de Estado, como acciones concretas dirigidas a reforzar la institucionalidad y la capacidad operativa de los Ministerios implicados. Aún así y debido a disminuciones presupuestarias, la Cooperación Española se

10 Inicialmente el MAP plantea las posibilidades de fortalecer agendas de la sociedad civil, tanto a través del trabajo de las ONGD como a través del impulso y consolidación de un enfoque territorial de todos los sectores priorizados. En todo ello, aparecía prometedor el apoyo a la descentralización (sector gobernabilidad).

11 Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda. Indicador de progreso 1.

12 Bolhispania fue creada en 1997 como el ente ejecutor de la Cooperación Española en Bolivia. Se definía como una asociación civil sin fines de lucro, que buscaba garantizar la eficacia y eficiencia de la AOD española.

retiró del Fondo Canasta para el Ministerio de Autonomías a finales del año 2013, generando actuales dificultades para la implementación de este Plan Estratégico Institucional.

En cuanto al fortalecimiento a la institucionalidad y las políticas públicas del sector agua, destaca la elaboración del Plan Nacional de Agua y Saneamiento y el Plan Nacional de Cuencas, a través de la modalidad bilateral del FCAS. Esta modalidad es valorada positivamente por parte del Ministerio de Medio Ambiente y Agua, ya que facilita el seguimiento por objetivos y dota de recursos a los presupuestos del Ministerio.

Entre las actuaciones de la Cooperación Española en los territorios, es a través de las ONGD que se está impulsando la implementación del modelo de gestión del agua, en comunidades principalmente rurales y de difícil acceso geográfico. Las ONGD aprovechan sus conocimientos del territorio, la relación con las comunidades, las alianzas con la sociedad civil boliviana y la proximidad con las instituciones públicas del nivel local. Todo ello les acredita para implementar el modelo de gestión del agua que promueve el Estado boliviano.

En términos de alineamiento, el abordaje global que se está realizando en el sector agua registra contradicciones internas cuando se observa la diferencia que marca la actuación del FCAS a través del Banco Interamericano de Desarrollo,<sup>13</sup> cuya utilización de procedimientos propios y unidades paralelas<sup>14</sup> insertas en el Ministerio de Medio Ambiente y Agua se aleja de la transferencia de capacidades y fortalecimiento a esta institución rectora, desde la opinión de distintas unidades operativas con las que se vincula la ejecución del FCAS.

Una vez recogidas las distintas versiones al respecto, desde el equipo evaluador se ha podido constatar que ambas modalidades del FCAS suponen enfoques diferenciados de trabajo dentro del mismo sector: en la parte bilateral se observa un enfoque más comprensivo de los procesos institucionales endógenos, mientras que desde el BID prevalece una comprensión basada en la garantía de eficiencia

y eficacia apegada a criterios economicistas que, debido al contexto institucional y administrativo boliviano, ha requerido la utilización de procedimientos propios del Banco Interamericano de Desarrollo y la creación de una Unidad de Coordinación dentro del Ministerio de Medio Ambiente y Agua.

### Gestión para Resultados de Desarrollo (GpRD)

El MAP señala que la medición de resultados se enmarcará dentro de los indicadores nacionales y sectoriales de desarrollo (Plan Nacional de Desarrollo), e indicadores vinculados a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). También señala que “cuando se carezca de indicadores sectoriales, la AECID considerará prioritario el apoyo a las contrapartes bolivianas en el desarrollo de los mismos<sup>15</sup>”, un abordaje que dentro del período MAP ha sido impulsado especialmente en los sectores de actuación integral y en conjunto con otros miembros del Grupo de Socios para el Desarrollo, aspecto que también se ha visto propiciado por la creación y el fortalecimiento de nuevas instituciones y la formulación de políticas públicas.

Respecto a las políticas con marcos más consolidados de gestión por resultados, la Cooperación Española ha participado en la definición de indicadores para los sectores de educación y gobernabilidad, específicamente a través de los Planes Estratégicos de los respectivos Ministerios y en el sector agua, a través de la consolidación del Marco de Evaluación de Desempeño, que mide los avances del Plan Nacional de Saneamiento Básico.

En el sector de educación, el gobierno boliviano ha reforzado los vínculos entre la estrategia nacional de educación con presupuestos anuales y plurianuales, de la misma manera en el sector MAP de gobernabilidad (Ministerio de Autonomías). Desde un enfoque de gestión para resultados, el Plan Estratégico Institucional promueve una focalización de la estrategia de la Cooperación Española en el sector educación.

El Marco de Evaluación de Desempeño del Ministerio de Medio Ambiente y Agua permite medir el avance

13 A través del Banco Interamericano de Desarrollo, el FCAS financia la ejecución del Programa de Agua y Alcantarillado Periurbano-Fase I, con 80 millones USD y el Programa de Pequeñas Comunidades Rurales Dispersas, 20 millones de USD.

14 Declaración de París. Indicador de progreso 6.

15 MAP de la Cooperación Española con Bolivia, página 23.

de la implementación según los tres enfoques de trabajo de este Ministerio y las metas en agua y saneamiento definidas en el Plan Sectorial de Desarrollo y Saneamiento Básico. El Marco de Evaluación de Desempeño cuenta con una gestión del gasto orientada a resultados y al desempeño de la gestión pública, al igual que del conjunto de todos los actores que intervienen en el sector, aunque con menor control de información sobre el trabajo de las ONGD.

Por parte de los sectores de soberanía alimentaria y cultura y desarrollo, las ausencias de marcos operativos de políticas públicas vienen a constituir una desventaja para establecer vínculos entre las actuaciones de la Cooperación Española y el seguimiento de resultados.

La prioridad sectorial salud cuenta con una planificación basada en resultados propia del funcionamiento de la mesa y de la contribución al sector, reflejada en la Estrategia de implementación del MAP en el sector salud y que se vincula con el marco de resultados de la Política de Salud Familiar Comunitaria Intercultural. De acuerdo a la información disponible y la valoración de distintos actores implicados, ha sido un ejercicio que ha resultado un acierto para el desempeño de los actores de la mesa de salud. La implementación de esta estrategia implica una visión conjunta del trabajo institucional de la Cooperación Española en este sector, al mismo tiempo que establece acciones concretas que están siendo implementadas y las vincula con metas sobre lo que se puede aportar desde el MAP al sector salud boliviano.

No obstante, según el enfoque de gestión para resultados de desarrollo que plantea el MAP lo importante no sólo es contar con la información desde el trabajo sectorial, el cual depende en gran medida de los marcos nacionales, sino consolidar la información en un sistema de seguimiento propio del MAP Bolivia que recoja el trabajo de los actores implicados, los distintos instrumentos y mecanismos de seguimiento. Esto se retoma en el punto relativo al seguimiento de las tendencias de resultados de desarrollo.

## Armonización con otros donantes

### *Trabajo compartido*

Desde los Ministerios de Educación y Autonomías se valora positivamente la experiencia del instrumento Fondo Canasta que propicia la utilización de disposiciones y procedimientos comunes<sup>16</sup> entre los donantes para planificar, financiar, desembolsar, supervisar y evaluar los resultados desde marcos programáticos de la ayuda.

En el caso del Fondo Canasta con el Ministerio de Educación, tanto esta institución como los socios donantes destacan la experiencia en educación ya que valoran que se ha logrado una adecuada complementariedad a partir de los mecanismos de organización interna.

Debido a que los donantes valoran la experiencia previa de la Cooperación Española en el subsector justicia (sector gobernabilidad, en el MAP Bolivia), actualmente la Cooperación Española interviene a través de cooperación delegada de la UE, valorándose por parte de ésta la capacidad de diálogo político que establece con el gobierno. Aquí la Cooperación Española encontró una oportunidad adecuada para utilizar esta ventaja comparativa.

La cooperación delegada en este sector refleja un acuerdo entre los donantes y evidencia que los espacios de coordinación interna existentes generan dinámicas que empujan hacia buenas prácticas de armonización entre estos. La intervención de la Cooperación Española a través de cooperación delegada ha propiciado de igual manera el mantenimiento de la presencia bilateral de la Cooperación Española una vez esta se retiró del Fondo Canasta (Ministerio de Autonomías) a finales del 2013.

### *Complementariedad y división del trabajo*

En el momento de la revisión intermedia, se contaba con una propuesta de Hoja de Ruta que establece la concreción de líneas que orientarán la programación conjunta de donantes europeos en 2012 e iniciar su implementación en el 2017. Entre los miembros del

<sup>16</sup> Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda. Indicador de progreso 9. En el sector educación el Fondo es compartido por España, Dinamarca, Suecia, Holanda y UNFPA. Respecto al PEI con el Ministerio de Autonomías: Países Bajos y España.

Grupo de Socios para el Desarrollo los aportes de la Cooperación Española hacia una armonización entre donantes son reconocidos desde el empuje que este actor otorga a esta programación conjunta.

Esta programación se presenta como un espacio para impulsar la complementariedad del trabajo entre actores europeos y cuenta con el apoyo por parte del Gobierno de Bolivia. Se espera contar con la definición de un enfoque común y horizontal para los países que se adscriban a ella, además de la aportación que desde cada uno de los países se realice al marco general de la programación.

Existe una percepción compartida entre los donantes respecto a las ventajas comparativas de la Cooperación Española, referida a las capacidades de interlocución con el Gobierno, la experiencia de las ONGD y las capacidades en el ejercicio de liderazgo en sectores clave como agua. En el marco de las negociaciones para la programación conjunta, la cooperación de la AECID es quien, actualmente, tiene mayores posibilidades para utilizar sus ventajas comparativas, si bien esta programación implica un nicho adecuado en el que actores descentralizados y en especial, las ONGD, puedan actuar.

#### *Concentración sectorial*

El MAP ha propiciado que la Cooperación Española se adscriba a los objetivos de las políticas públicas bolivianas y acote sus actuaciones a través de un abordaje marcado por la sectorialización de sus intervenciones, facilitando la asociación con cada una de las instituciones públicas rectoras de las políticas sectoriales a las cuales se adscribe.

Dicha situación ya es distinta al abordaje por sectores vinculados a objetivos y líneas estratégicas de los DEP. Con ello el MAP ha conllevado la salida de 4 sectores<sup>17</sup>, la reorientación de la presencia de la Cooperación Española en los sectores de salud y soberanía alimentaria y la traducción de las actuaciones en género, medio ambiente y cambio climático y

derechos de los pueblos indígenas hacia prioridades horizontales.

Además del programa bilateral directo de la AECID, concentrado en los sectores de actuación integral y cultura y desarrollo todos los actores de la Cooperación Española deben abordar el trabajo en los sectores integrales. Una revisión respecto a la canalización de fondos de AECID a través de convenios, proyectos y la Convocatoria Abierta y Permanente<sup>18</sup> muestra que los sectores que más financiación reciben son los de promoción del tejido económico (21,33%), agua (20,76%), salud (20,02%) y educación (15,48%). El sector cultura y desarrollo para el año 2011 ya no recibió fondos dentro de esta modalidad, según los datos reflejados en la base de datos facilitada por la OTC Bolivia.

De acuerdo a algunas ONGD y a la OTC, la significativa presencia del trabajo de ONGD en sectores productivos en el período de implementación del MAP y hasta el 2013 se ha debido, por una parte, a que la aprobación de convenios y proyectos del 2010 aún no reflejaba los lineamientos del MAP ya que fueron decisiones previas al establecimiento del mismo y por tanto, en concordancia con el DEP aunque su ejecución se llevó a cabo durante el período de vigencia del MAP. Por otra parte, en el año 2012 no hubo convocatoria de subvenciones vía ONGD por parte de la AECID, siendo retomada en 2013.

El aumento de la inversión en los sectores prioritarios es relativa respecto a la importancia que la modalidad vía ONGD tiene para el desarrollo del enfoque territorial y respecto al total de fondos disponibles distribuidos a través de los distintos instrumentos vía ONGD para el período de la revisión, sobre todo en comparación con la disponibilidad de fondos para las modalidades bilateral y multilateral. Aún así, considerando que el DEP había cubierto un número mayor de sectores para el trabajo de las ONGD, el proceso de concentración que se está logrando a través del MAP es destacable.

17 Según la definición de sectores del III Plan Director: Crecimiento Económico para la Reducción de la Pobreza; Desarrollo rural y lucha contra el hambre; Construcción de Paz. Vinculados con las líneas estratégicas (prioridad 1) presentes en el DEP "Apoyo a la micro y pequeña empresa Apoyo a la inserción económica internacional" y Apoyo a la creación de sistemas de alerta temprana para la prevención de los conflictos".

18 Fuente: Base de datos ONGD proporcionada por la OTC Bolivia. Es una aproximación a la realidad, pues no se conoce el reparto de los fondos por cada año de ejecución. La CAP se suprimió en 2012, sin embargo la vigencia de proyectos y programas financiados por este instrumento se incluye en el período de la revisión intermedia.

## Mutua Responsabilidad

Una vez desaparecida Bolhispania, el MAP facilitó la creación de espacios para el ejercicio de la rendición de cuentas y la mutua responsabilidad que fomentasen la *responsabilidad y transparencia en la utilización de los recursos del desarrollo*.<sup>19</sup>

Esto se refleja en el funcionamiento de los mecanismos específicos: Comité del Fondo Canasta en Educación, Comité del Fondo de Apoyo al Plan Estratégico Institucional, Comité binacional y técnico (canje de deuda) para la rendición de cuentas.

La mayoría de estos espacios de mutua responsabilidad, que implican un nivel gerencial o de toma de decisiones en colaboración con el Gobierno de Bolivia, han sido establecidos para los instrumentos del programa de AECID en los sectores de actuación integral y donde no participan las ONGD. La excepción es el mecanismo de canje de deuda, que reúne a un número representativo de actores españoles.

El MAP ha propiciado que en la mutua responsabilidad que venía ejerciendo la Cooperación Española, existan oportunidades de ampliar la participación de otros actores a través del GECT, como las mesas sectoriales, por actuar éstas como mecanismos que abren posibilidades para el ejercicio de este principio. No obstante se recoge la observación de que las mesas sectoriales funcionan más como un espacio de rendición de cuentas meramente operativo, mientras que el GECT, que reúne al conjunto de actores españoles, mantiene un funcionamiento más enfocado en su carácter representativo pero no de análisis o rendición de cuentas sobre acciones de la Cooperación Española en Bolivia.

Los espacios de reflexión del Grupo de Socios para el Desarrollo, a través de sus equipos sectoriales de trabajo, también conforman espacios para el análisis de los resultados de las acciones de donantes en Bolivia, así como del progreso de la implementación de los compromisos de la Agenda de Eficacia.

## 4.5.3. MAP Bolivia en relación a resultados de desarrollo y la transversalización de enfoques

### Tendencias en resultados de desarrollo

Las matrices de resultados y seguimiento de resultados vinculados al MAP Bolivia reflejan el momento coyuntural en el que fueron elaboradas, ya que al hacer referencia a las políticas públicas a las que se adscribe cada sector se carece, en algunos casos, de indicadores de línea de base o dejan abierta la necesidad de definir con precisión los resultados directos a los que se va a contribuir. Tanto la matriz de resultado como la de seguimiento de estos, se consideran matrices transitorias que, como bien lo expone la propia OTC, son susceptibles de ser actualizadas tras la revisión intermedia.

Las matrices que en este sentido aparecen más débiles corresponden a los sectores cultura y desarrollo así como a soberanía alimentaria. Mientras, según los cambios en las actuaciones para el sector de gobernabilidad, los resultados adscritos a descentralización están desactualizados respecto al desarrollo de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. Además esta matriz vincula también las prioridades de género y derechos de los pueblos indígenas. Actualmente, los Planes específicos para la transversalización de prioridades horizontales ya proveen de resultados e indicadores específicos para su incorporación en las distintas matrices.

Entre las matrices de resultados destacan las de los sectores de salud, agua y educación. Para el de agua aún faltaba por definir resultados consensuados con el Ministerio de Medio Ambiente y Agua respecto al Plan Nacional de Cuencas. Actualmente el Marco de Evaluación de Desempeño se ha consolidado sustantivamente y la relación entre la Cooperación Española y el Ministerio de Medio Ambiente y Agua es favorable a la definición de los resultados directos a los que se pretende contribuir en este plan nacional.

La contribución a los resultados de desarrollo en el marco de políticas públicas a la que aspira el MAP en

19 Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Indicador de progreso 12.

cada uno de los sectores, junto con la vinculación que presenta con instrumentos y modalidades para el avance en el logro de dichos resultados, señalan que las tendencias de dicha contribución vendrán marcadas por los ámbitos de trabajo y los actores implicados en los enfoques integral, territorial y específico.

Respecto a la vinculación de la AOD descentralizada a través del enfoque territorial, aún no hay indicios sólidos de coordinación efectiva con acciones de actores descentralizados con presencia en Bolivia que sumen a la consolidación del proceso.

Si bien existe una apuesta clara por favorecer la apropiación democrática en Bolivia y, en general, por impulsar los principios de Eficacia en el contexto de la construcción del nuevo Estado, existen diferencias entre la actuación y tendencia de contribuciones actuales y futuras de acuerdo a los roles que los distintos actores de la Cooperación Española desempeñan en los sectores priorizados por el MAP.

Siendo las ONGD los actores de la Cooperación Española con mayor presencia en terreno y dada la subsidiariedad de la que gozan, desde el análisis de la OTC, el trabajo de las ONGD españolas con movimientos sociales bolivianos viene a traducirse en una ventaja para lograr *matizar aspectos de alineación y fortalecer la apropiación democrática*.

### Sistemas de seguimiento

Tanto las diferencias encontradas en la operatividad de políticas como la disponibilidad de marcos de desempeño y resultados vinculados a las políticas bolivianas a las que se adscribe el MAP se consideran factores que inciden en las posibilidades de seguimiento y medición de las contribuciones que la Cooperación Española quiere realizar a través del MAP Bolivia.

No obstante, durante la revisión intermedia se ha consultado una serie de información de la cual dispone la OTC sobre el seguimiento de las acciones vinculadas al MAP. La información disponible sobre el seguimiento del MAP hasta su punto actual cuenta con una calidad y cantidad distinta por sector, al mismo tiempo que no permite conocer en qué medida la totalidad de las acciones que se están ejecutando aportan a los

resultados deseados o que, por otra parte, facilite información para la reconducción o ajustes, de ser necesarios. Esto se refiere a un seguimiento a la visión global del MAP que reúna, por ejemplo, la totalidad de información sobre los instrumentos vinculados a las contribuciones del MAP. Lo anterior indica que aún no se ha logrado consolidar un sistema que dé seguimiento a las contribuciones del MAP hacia su finalización.

Si bien se cuenta con los indicadores adecuados (encajados en estrategias y sistemas nacionales, compartidos con otros donantes, etc.), el reto para una gestión para resultados de desarrollo de la Cooperación Española reside en consolidar, sistematizar y distribuir la información que desde cada actor, instrumento y sector incluido en el MAP se genera.

Un hecho que ejemplifica las posibilidades de organizar un sistema conjunto desde la actuación de los distintos actores se identifica en el sector de actuación territorial de salud a través de su Estrategia de implementación del MAP en el sector salud y que se enmarca en la política de Salud Familiar Comunitaria Intercultural.

Aún así, actualmente se estaría en un primer momento de descripción y compilación de información más que de conocer el alcance y la contribución de las acciones enmarcadas en el MAP a los resultados definidos.

La programación operativa que emana desde el espacio macro y estratégico de la OTC-AECID plantea un seguimiento basado en la información remitida desde los diferentes Proyectos/Programas/Convenios ejecutados por las ONGD y el caso de multilateral, a través del Fondo para el logro de los Objetivos del Milenio (FODM). De ahí, que incluso en el propio documento de la Estrategia de Salud se haga constar que la suma de indicadores de los proyectos ejecutados en el sector salud no informa sobre la ejecución del MAP sino sobre el desempeño de tales proyectos.<sup>20</sup>

### Elementos identificados sobre el grado de institucionalización de las prioridades horizontales

Desde la OTC se reflexiona que género es un enfoque y una política asentada en el trabajo de la AECID

20 *Op Cit.* Página 55

en especial en América Latina, pero no ocurre lo mismo con medio ambiente e interculturalidad y derechos de los pueblos indígenas. Por su parte, la elaboración de Planes específicos de transversalización realizados a *posteriori* del MAP Bolivia explica que no se identifique una mayor coordinación y articulación entre los Planes con el marco estratégico del MAP. Se observa por ejemplo, la ausencia de su aplicación en el programa bilateral de AECID, indicando que estas materias trabajan aún desde “cuartos separados” y queda mucho camino por recorrer en lo que respecta a una transversalización eficaz.

En concordancia con lo expuesto sobre la transición del trabajo vertical hacia el horizontal (transversal) y como se observa en la tabla 3, durante el primer año de ejecución del MAP las acciones vinculadas a las prioridades horizontales han sido realizadas prioritariamente a través de proyectos y programas en a través de ONGD y organismos multilaterales.

En cuanto a los fondos comprometidos para el 2011 para el trabajo con las prioridades horizontales, los fondos aprobados para las prioridades transversales representan únicamente un 3%, porcentaje lejano del 15% contemplado inicialmente en el MAP.

**Tabla 3. Instrumentos de la Cooperación Española en Bolivia para las prioridades horizontales**

Sectores y subsectores 2006-2009	Sectores priorizados MAP 2011-2015	Situación a 31/12/2011
Igualdad de género	Eje transversal	Actuación a través de otras modalidades: ONGD y multilaterales
Interculturalidad y derechos de pueblos indígenas	Eje transversal	Actuación a través de otras modalidades: ONGD y multilaterales
Sostenibilidad ambiental y cambio climático	Eje transversal	Actuación a través de otras modalidades: ONGD

Fuente: Informes de Gestión OTC Bolivia. 2011 y 2012.

A pesar de la elaboración de los Planes específicos, aún no se ha contado con el suficiente tiempo e inversión de recursos y esfuerzos para la implementación de éstos, lo cual también se relaciona con que

aún se mantengan inercias derivadas del trabajo sectorial que devienen de la ciclo de planificación anterior.

Todo lo anterior, sumado a la inexistencia de pautas comunes que guíen por igual el proceso de conversión de los sectores verticales a transversales, está impidiendo un verdadero ejercicio de transversalización.

## 5. Conclusiones

**Conclusión 1:** Durante la fase de establecimiento del MAP se contó con orientaciones de una Metodología que, si bien supuso una referencia importante para el proceso de diseño, se mostró limitada en cuanto al desarrollo de pautas concretas en diferentes elementos clave para el MAP Bolivia. Así se observa en los casos de transversalización de prioridades horizontales, articulación del enfoque territorial, armonización entre actores de la Cooperación Española no presentes en terreno y definición de roles y procesos para la adhesión de actores como la Oficina Comercial, Embajada o empresas privadas.

**Conclusión 2:** Para el caso de las prioridades transversales, los lineamientos ausentes se refieren a cómo se transitaría desde objetivos estratégicos sectoriales (ciclo de planificación DEP 2005-2008), hacia prioridades horizontales en el MAP 2011-2015. Esto fue subsanado mediante la elaboración de planes de transversalización. En el caso de Medio Ambiente, el plan ha sido diseñado con mucho retraso, lo que ha dificultado aún más una implementación uniforme e integral entre las tres prioridades horizontales definidas por el MAP.

Sin embargo, aún no se ha contado con el suficiente tiempo e inversión de recursos y esfuerzos para la implementación de los planes específicos de transversalización, lo cual también se relaciona con el mantenimiento de inercias derivadas del trabajo sectorial que devienen del ciclo de planificación anterior. Cabe destacar con respecto a las prioridades transversales que los recursos asignados durante el período de implementación del MAP suman alrededor de un 3%, un porcentaje alejado del 15% orientativo estimado en el documento marco.

Todo lo anterior, agregado a la inexistencia de pautas comunes que guíen por igual el proceso de conversión

de los sectores verticales a prioridades horizontales, está impidiendo un verdadero ejercicio de transversalización con vocación a convertirse en ejes articuladores del MAP Bolivia.

**Conclusión 3:** Hasta el punto actual, los avances en las prioridades horizontales han estado centrados principalmente en el ámbito institucional y estratégico de la planificación de la Cooperación Española en Bolivia, como constata el hecho de la actual disponibilidad de Planes concretos para la operativización de cada una de las prioridades horizontales.

No obstante, entre las tres transversales que cuentan con planes, los hallazgos encontrados indican progresos principalmente en género, que cuenta con más y mejores herramientas para su operativización respecto a las otras dos prioridades. Estos avances en su institucionalización refieren a una mayor voluntad y prioridad del enfoque de género en la agenda política del país y de la AECID en terreno.

En lo relativo a derechos de los pueblos indígenas e interculturalidad, se pone énfasis en los cambios del contexto indígena. Las decisiones y posicionamientos de la Cooperación Española serán clave para gobernabilidad (principalmente en lo relativo al trabajo de las ONGD) y para avanzar en la transversalización de derechos de los pueblos indígenas, así como la diferenciación entre un abordaje de pueblos indígenas e interculturalidad.

Por una parte, la prioridad derechos de los pueblos indígenas se vincula a la razón de ser de la plurinacionalidad como respuesta a una demanda histórica por el reconocimiento de otro concepto de nación y que a su vez sustenta la autodeterminación y el autogobierno de las autonomías indígenas, tal como se contempla en la nueva Constitución. Por otra parte, la interculturalidad, como principio integrado en el modelo del nuevo Estado, implicaría la convivencia que ha de mantenerse al centro de raíces culturales de diversas identidades que conforman el Estado.

**Conclusión 4:** En la decisión sobre priorización de sectores, el enfoque de actuación territorial es una alternativa intermedia para una concentración de una Cooperación Española de amplia presencia sectorial en Bolivia en el período DEP.

A pesar del diálogo constante entre las ONGD y la OTC a lo largo de la etapa de establecimiento, no se logró concretar una definición de ventajas comparativas con la suficiente profundidad y consenso para que ello se reflejase en facilitar la priorización de sectores y la división del trabajo entre actores españoles. Paralelo a ello, los desacuerdos sobre la priorización de sectores supusieron un escollo en los diálogos entre actores de la Cooperación Española: por un lado, la diversidad de visiones e intereses dentro de la Coordinadora de ONGD Españolas en Bolivia (con más de 30 organizaciones socias), que conllevaron también ciertas dificultades en el acuerdo interno y, por otro, las negociaciones de la Coordinadora de ONGD Españolas en Bolivia con la OTC.

**Conclusión 5:** En el diseño del MAP, el enfoque territorial se presenta como el espacio donde los actores de la Cooperación Española puedan trasladar el valor añadido de su experiencia. Además de esa situación de desacuerdo inicial de partida, el planteamiento del enfoque de actuación territorial figura desactualizado debido a:

- Cese de personal referente de la cooperación de las Comunidades Autónomas en terreno, quienes sí estaban presentes en el diseño e inicios del MAP. A lo cual se le suma la ausencia de coordinaciones efectivas con las Comunidades Autónomas desde las sedes en España.
- Escasos progresos en la articulación de los mecanismos MAP, principalmente de las mesas sectoriales, las cuales tienen el potencial para acercar los planteamientos estratégicos con los operativos del MAP y coordinar la actuación del conjunto de actores de la Cooperación Española.
- Disminución de fondos AOD centrales, autonómicos y de entidades locales, vía convocatoria de subvenciones a ONGD, lo cual brinda menores recursos a estos actores.
- Las desventajas que suponen la lentitud de los avances en la aplicación de Ley Marco de Autonomías y Descentralización, marcos operativos de políticas públicas y otros aspectos del contexto que inciden en el trabajo directo en el territorio, con especial énfasis para los sectores de Soberanía Alimentaria, Gobernabilidad y Cultura.

**Conclusión 6:** El establecimiento del MAP y su puesta en marcha contó con una estructura suficiente

para su funcionamiento desde sus inicios: GECT y mesas sectoriales. La decisión de conformar las mesas en función de los sectores priorizados se muestra como un acierto tanto en sus inicios como en el momento actual. Los mecanismos del MAP, principalmente las mesas, son considerados uno de los cambios más relevantes del proceso de establecimiento e implementación.

Las mesas sectoriales establecen bases para una relación directa OTC- organizaciones de sociedad civil bolivianas; institucionalizan un diálogo permanente entre actores de Cooperación Española, OTC, gobierno y organizaciones de la sociedad civil boliviana. Con ello se muestran como medio adecuado para el fomento de la transparencia y rendición de cuentas, sobre todo, por el sentido plural. Asimismo, permiten avances en materia de asociación estratégica, debido a la posibilidad que abrieron para que distintos actores interactúen, debatan, analicen y propongan ajustes a diferentes políticas públicas en el contexto social, económico, político y cultural. No obstante, un peso importante en la gestión del MAP recae en la OTC de Bolivia. Se considera que los desacuerdos iniciales con las ONGD y la retirada de representación de la cooperación descentralizada en terreno han restado oportunidades para una gestión más compartida.

**Conclusión 7:** En el punto medio de la implementación del MAP se ha observado que la armonización y la complementariedad entre actores de la Cooperación Española puede ser potenciada a través de las mesas sectoriales y el MAP como herramienta que estructura el trabajo del conjunto de actores con otros donantes. Un ejemplo de ello se ubica en el funcionamiento de la mesa sectorial del sector Salud, la cual participa de un comité específico del Grupo de Socios para el Desarrollo Salud y cuenta con una Planificación apegada a los principios de Eficacia. Por parte del funcionamiento de esta mesa, el hecho de contar con una planificación específica de tales características refiere a una mayor vinculación entre el nivel operativo y el sentido estratégico del MAP.

**Conclusión 8:** El MAP tiene el potencial de actuar como referente para la regulación de las relaciones entre sede y terreno, para la amplia gama de actores de la Cooperación Española. Para ello es básica una progresiva adhesión, conocimiento, puesta en común

de expectativas y en resumen, apropiación del instrumento por parte de todos los actores españoles públicos y privados, centrales y descentralizados.

Desde el trabajo de las ONGD se está produciendo un cambio en la visión estratégica, orientada por la aportación a la operatividad de políticas públicas en el contexto de construcción del Estado Plurinacional de Bolivia. El principio de apropiación en el trabajo de las ONGD como actores de la Cooperación Española, se refleja en que éstas fijan sus estrategias en los marcos globales de las políticas públicas. Aún así, las ONGD encuentran dificultades cuando se carece de marcos operativos claros que les permitan enmarcar con mayor precisión sus intervenciones. El valor añadido aquí es la experiencia de la que gozan estos actores en los territorios. Debido a la cercanía con otros actores en los niveles territoriales, el desempeño de las ONGD refuerza el sentido de la apuesta por la apropiación democrática del trabajo de la Cooperación Española.

El punto actual marca un proceso de transición hacia una Cooperación Española de cambios significativos en su enfoque de asociación, pero también de mayores retos influenciados por la disminución de fondos AOD, y que han incidido en los ya complejos retos del trabajo en terreno.

**Conclusión 9:** A partir de la construcción del nuevo Estado Plurinacional, los marcos estratégicos y operativos de las políticas públicas, así como los cambios institucionales han influido en la planificación de la Cooperación Española y la implementación del MAP. Son destacables los esfuerzos de la Cooperación Española en acompañar la construcción de nuevas visiones que tiene el Estado en temas concretos como, por ejemplo, el agua como derecho humano y no sólo como acceso a infraestructuras, y la visión sobre el nuevo modelo educativo.

Esta postura de la Cooperación Española refleja un trabajo constante para lograr una adecuación a los enfoques políticos y estratégicos establecidos por el Plan Nacional de Desarrollo. En el sector cultura y desarrollo, cuya asociación estratégica aún no cumple las finalidades a las que aspira el MAP la instancia encargada del Gobierno boliviano ha identificado la disposición por activar los espacios de diálogo, para profundizar las relaciones entre el Ministerio de Culturas y Turismo y la Cooperación Española.

**Conclusión 10:** En la globalidad de cambios normativos e institucionales que ha experimentado Bolivia en los últimos años, la apuesta de la Cooperación Española ha sido el fortalecimiento institucional bajo la perspectiva de propiciar la operatividad de políticas, planes estratégicos institucionales y marcos legales del país. No obstante, debido a la madurez institucional, las políticas y escasos progresos de los marcos operativos que sustenta el trabajo para soberanía alimentaria, descentralización (governabilidad) y cultura y desarrollo, no se consigue avanzar por igual con progresos sustanciales en términos de Eficacia de la Ayuda en todos los sectores del MAP.

En el contexto actual, existen limitaciones para la toma de decisiones e incidencia sobre componentes que implicarían progresos hacia una mayor Eficacia. Por ejemplo, en relación con el componente de indigenismo, se tienen importantes retos para lograr un mayor alineamiento en los sectores de soberanía alimentaria, culturas y la prioridad transversal de derechos de los pueblos indígenas.

**Conclusión 11:** Las ventajas comparativas de la Cooperación Española son altamente valoradas por parte del conjunto de donantes incluso para sectores donde no pueda ejercer, financieramente, como donante líder. Esto es debido a la experiencia que poseen sus distintos actores y a la experiencia acumulada producto del recorrido de su cooperación. La programación conjunta es, por tanto, una oportunidad para que la Cooperación Española no pierda presencia en sectores y sub sectores donde mantiene ventajas comparativas respecto a sus homólogos europeos, asunto especialmente relevante en medio del complejo panorama de disminución de fondos españoles de AOD.

**Conclusión 12:** El MAP vincula el desempeño de sus sectores prioritarios a los marcos de resultados referidos a políticas y estrategias bolivianas. Las expectativas y tendencias de contribución dentro de cada sector se ven definidas por los instrumentos a través de los que se ejecutan, dotando de mayor incidencia a los sectores de enfoque integral por su vinculación directa con marcos operativos, tal como en el caso del Marco de Evaluación del Desempeño y los Planes Estratégicos Institucionales.

**Conclusión 13:** Las diferencias encontradas en la operatividad de políticas y la disponibilidad de marcos

de desempeño y resultados vinculados a las políticas bolivianas a las que se adscribe el MAP, son factores que inciden en el seguimiento de la contribución que la Cooperación Española realiza en el marco del MAP.

Aún así, la información sobre el seguimiento del MAP, derivada de la utilización de sistemas nacionales y/o la aportación que desde el trabajo de las ONGD se realiza, mantiene una lectura sectorial y aislada de las acciones. El principal reto de la gestión para resultados de desarrollo que se propone el MAP sería disponer de la información consolidada que de cuenta de los resultados y cómo estos han sido obtenidos a lo largo del tiempo. Ello no sólo desde una mirada sectorial, sino de la visión global del MAP como proceso y estrategia de asociación.

## 6. Lecciones aprendidas

**Lección aprendida 1:** La concreción del nivel estratégico del MAP como herramienta de planificación a los niveles operativos del trabajo por sectores a través de planificaciones específicas que impliquen a los actores presentes en el sector. Esto se sustenta en la experiencia de la Estrategia del MAP en el sector Salud y el ejercicio de diseño del Plan de Acción de Género en Desarrollo de la Cooperación Española para Bolivia, como fundamentos para la operatividad de acciones y el seguimiento.

**Lección aprendida 2:** La conformación de las mesas sectoriales utilizando un abordaje de especialización sectorial de los actores. Esta experiencia es susceptible de ser replicada por los procesos MAP en otros países, en la medida en que el contexto sea favorable para propiciar la incorporación de la sociedad civil local como actor en el desarrollo, junto con el gobierno y otros actores nacionales directamente vinculados con los sectores u objetivos de desarrollo en torno a los cuales se circunscriba la mesa.

**Lección aprendida 3:** La experiencia del MAP es susceptible de aportar a la definición de la programación conjunta entre los miembros de la UE, al impulsar una planificación estratégica y un proceso estructurado alrededor de los principios de la Agenda de Eficacia y el Código de Conducta. La experiencia de los diálogos y negociaciones, el establecimiento de

consensos con actores diversos, el papel de la sociedad civil organizada, la definición de mecanismos e instrumentos vinculados a sectores, la existencia de espacios para la rendición de cuentas, representación y toma de decisiones, son fundamentales dentro de las reflexiones para la elaboración del marco estratégico de la programación conjunta.

## 7. Recomendaciones

### 7.1. Recomendaciones estratégicas

#### 7.1.1. Recomendaciones para la AECID y la SGCID

1. Una mayor implicación desde sede en los procesos de coordinación entre actores de la Cooperación Española en Bolivia

Considerando que los actores descentralizados de la Cooperación Española que aún mantienen inversiones de AOD en Bolivia no cuentan con personal en terreno para la coordinación de acciones, es necesario que la coordinación sea impulsada desde España. Ello debe realizarse en colaboración con la OTC de Bolivia, así como con la Administración General del Estado, las ONGD y otros actores españoles con actuaciones en Bolivia.

2. Revisar y actualizar las líneas estratégicas del MAP Bolivia respecto a las posibilidades de apropiación democrática y alineamiento. Se hace un especial énfasis a los sectores de gobernabilidad y cultura y desarrollo

Se recomienda adecuar las líneas de intervención en aquellos sectores en donde han incidido significativamente elementos externos, como los expuestos para gobernabilidad, o los nuevos enfoques, como en el caso del sector cultura y desarrollo. La adecuación para el sector cultura y desarrollo también habría de considerar la articulación con el Proyecto Institucional del Centro Cultural.

Por parte del Ministerio de Culturas y Turismo existe una disponibilidad para generar procesos que refuercen la apropiación y el alineamiento, por lo cual y en consonancia con la Declaración de París, la Cooperación Española puede sumarse al esfuerzo de construcción de políticas y marcos operativos en este sector.

La revisión de líneas estratégicas del MAP implica además actualizar las matrices de resultados y seguimiento inicialmente definidas. Por ejemplo, para el sector agua, el Ministerio de Medio Ambiente y Agua ha avanzado en la elaboración de diagnósticos, líneas de base y consolidación del Marco de Evaluación de Desempeño en los años de ejecución del MAP y por ello sería recomendable revisar los indicadores de línea de base.

3. Avanzar en las condiciones necesarias de cara a la programación conjunta del 2017 y ampliar la vigencia del MAP Bolivia hasta el inicio de ésta

Se recomienda realizar el compromiso expreso de impulsar la programación conjunta de la UE en Bolivia. Dicho compromiso habría de considerar una previsión y compromisos de las aportaciones de AOD al programa conjunto.

Para la AECID y la OTC de Bolivia se recomienda reflexionar sobre las oportunidades que la programación conjunta representa para la Cooperación Española y las condiciones necesarias para una incorporación de los actores de la Cooperación Española en la nueva dinámica entre donantes europeos. Según se ha expuesto en este informe, es recomendable posicionar la participación de actores españoles de cara a esta programación, si bien para ello, se necesitan condiciones previas referidas a profundización de consensos, análisis de ventajas comparativas y articulación de actores (Ver recomendación 9).

En consonancia con la transición hacia la programación conjunta de la UE sería conveniente ampliar la vigencia del MAP Bolivia desde el 2015 a la fecha en que se establezca el inicio de dicha programación. Ello permitirá realizar una transición efectiva que cubra esa brecha de tiempo y mantener el enfoque estratégico de asociación del MAP.

4. Gestión de la información y el conocimiento

Se recomienda construir un sistema de gestión de la información y del conocimiento que permita la identificación, recopilación, sistematización y difusión de toda la información relativa al desempeño del MAP Bolivia y la contribución que desde éste se realiza tanto para la Agenda de Eficacia como para resultados de desarrollo adscritos a políticas públicas.

La gestión del conocimiento debe ir orientada a recabar el conocimiento tácito (lecciones aprendidas, intercambio de experiencias, etc.), así como el explícito (metodologías, directrices, etc.), de todo el proceso MAP. Esta información debería estar disponible mediante cauces consolidados, formales y unificados de difusión que permitan a todos los actores que participan en la implementación del MAP acceder a ella y fortalecer así el proceso de implementación del MAP Bolivia y de futuros marcos de asociación.

De igual forma, la gestión de la información y el conocimiento permitirá aumentar la efectividad de los sistemas de seguimiento, en concreto la GpRD del MAP por la que se ha de hacer una decidida apuesta, mediante la búsqueda de herramientas idóneas para la gestión de todas las actuaciones de la Cooperación Española. Para ello, se recomienda la designación de una persona referente y/o Unidad responsable en la OTC Bolivia y su efectiva coordinación con sede.

#### 5. Impulsar la transversalización de prioridades horizontales

Para impulsar las prioridades horizontales se ha de considerar lo siguiente:

- A) Es determinante para la consolidación de las prioridades horizontales, apostar por un trabajo integral y articulado. Para ello se propone unificar la metodología de abordaje de las tres prioridades horizontales, donde el enfoque basado en derechos humanos podría ser utilizado, tal como se hace referencia en el Plan de Interculturalidad y Derechos de los Pueblos Indígenas. A ello se ha de incorporar el enfoque de género, y aumentar su operatividad mediante una GpRD, de la manera en que lo promueve Naciones Unidas.
- B) Respecto al aumento de la operatividad a través de una GpRD, se recomienda una mayor articulación de los Planes de Acción específicos realizados para las prioridades horizontales, con las líneas estratégicas sectoriales establecidas por el MAP. Es decir, que el MAP, como documento marco, refleje y establezca explícitamente la transversalidad de las prioridades en cada uno de los sectores. Esto puede realizarse aprovechando el momento de la revisión de líneas estratégicas del MAP y la actualización de las matrices de resultados, como se ha expuesto en la recomendación 2.

- C) Es imprescindible que la AECID reflexione sobre el papel que quiere adoptar respecto a la situación del proceso de autonomía indígena, además de clarificar su posición sobre derechos de los pueblos indígenas e interculturalidad como prioridad horizontal en el contexto boliviano. En concordancia con los cambios suscitados en Bolivia, existe una clara diferencia entre un enfoque de pueblos indígenas y la interculturalidad, vinculados a los principios diferenciados que defiende el modelo del Estado Plurinacional y que así se refleja en la Constitución.
- D) Respecto a género, será necesario recuperar la experiencia acumulada del trabajo en Bolivia, a fin de aprovechar las lecciones aprendidas y buenas prácticas. Este punto refuerza la recomendación ya señalada de construir un efectivo sistema de gestión de la información y conocimiento relativo al MAP.
- E) Dilucidar el papel que el sector privado ha de jugar en la implementación del MAP, en especial, con respecto a espacios sensibles en el contexto boliviano, como por ejemplo la prioridad horizontal referida a derechos de los pueblos indígenas.
- F) Cumplimiento de los presupuestos asignados formalmente por el documento MAP a las prioridades horizontales para garantizar el logro de objetivos de desarrollo de las mismas.

#### *7.1.2. Recomendaciones dirigidas al conjunto de actores de la Cooperación Española en Bolivia*

#### 6. Toma de decisiones estratégicas sobre la aplicación del enfoque territorial

Se debe considerar al menos lo siguiente:

- A) En cuanto al planteamiento del enfoque territorial del MAP Bolivia, se recomienda adaptar sus premisas respecto a la nueva realidad del panorama de actores de la Cooperación Española presentes en Bolivia y las posibilidades de trabajo en el nivel territorial a la luz de los cambios del contexto, los marcos operativos y el avance en la descentralización, entre otros elementos. Sería recomendable realizar tal adaptación conjuntamente con los actores de las mesas sectoriales y desde un enfoque intersectorial, que contemple la incorporación de las prioridades horizontales en línea con los Planes de Acción de estos.
- B) De forma complementaria a la recomendación 2 de revisar la estrategia en gobernabilidad, y debido

a la importancia que este sector ostenta en el proceso de cambio del país, es recomendable aumentar el trabajo de la Cooperación Española con y a través de las ONGD, para seguir fomentando procesos de apropiación democrática a través de la sociedad civil. Esto además facilitaría la adaptación de procesos de alineamiento, de suceder nuevos cambios del contexto.

- C) Se sugiere generar consensos sobre las ventajas comparativas y valores añadidos que cada actor de la Cooperación Española puede aportar. Los consensos y la definición de ventajas comparativas deben incorporar una perspectiva global de cara a posicionar al conjunto de actores de la Cooperación Española frente a las posibilidades de una programación conjunta entre donantes europeos en Bolivia. Las ventajas comparativas de la Cooperación Española pueden ser potenciadas incluso en sectores donde no sea donante líder, pero aportando el valor añadido derivado de la experiencia acumulada desde los distintos actores.
- D) Sería conveniente avanzar en la adaptación de los instrumentos financieros que propicien una ayuda programática en el trabajo de las ONGD.<sup>21</sup>

### 7.1.3. Para el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia

#### 7. Avanzar en los marcos estratégicos y operativos para soberanía alimentaria y culturas

Para impulsar el trabajo relativo a los sectores de soberanía alimentaria y cultura, es necesario que el Gobierno de Bolivia garantice la disponibilidad de marcos estratégicos y operativos adecuados, sujetos a marcos de presupuestos del Estado, y en general, en los términos que plantea la Declaración de París y con ello orientar la aplicación de los principios de Eficacia en su trabajo con los donantes.

#### 8. Identificar y difundir buenas prácticas de alineación y apropiación, como medio para la retroalimentación y el aprendizaje conjunto entre el Gobierno y otros socios locales

Para el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Exterior puede constituir una oportunidad el rescate de experiencias exitosas de gestión de

resultados del FCAS a través de la modalidad bilateral o Fondos Canasta (diagnósticos, planificaciones, objetivos, estrategias e indicadores de seguimiento), que vienen desarrollándose en el Ministerio de Medio Ambiente y Agua y el Ministerio de Educación. Las buenas prácticas deberían ser compartidas con otros Ministerios, con la finalidad de facilitar el trabajo de gestión de resultados y con ello potenciar el alineamiento de donantes.

Para los distintos Ministerios implicados en los sectores del MAP, la identificación de buenas prácticas se da en los espacios que propician las mesas sectoriales de educación, salud, agua y soberanía alimentaria y a través de la participación de Unidades operativas de cada uno de los Ministerios. Cada Ministerio debe observar los canales internos con los que cuenta para que la identificación de buenas prácticas se traduzca en aprendizaje y aportaciones concretas para su trabajo institucional.

## 7.2. Recomendaciones operativas

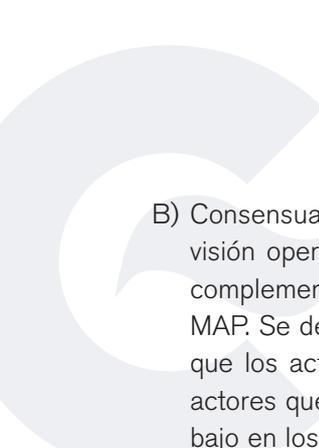
### 7.2.1. Actores de la Cooperación Española en Bolivia

#### 9. Articulación de mecanismos MAP

Si bien el MAP es un instrumento suficiente para propiciar la coordinación del conjunto de actores de la Cooperación Española en terreno, la articulación de los mecanismos existentes (mesas sectoriales y GECT) es necesaria para materializar la coordinación. A ello se le suma la implicación de sede (recomendación 1). En este sentido, se reafirma la necesidad de una articulación de las mesas sectoriales por su capacidad de aportar a la concreción del enfoque territorial del MAP, por lo que se sugiere:

- A) Establecer flujos de comunicación y de relación entre las mesas sectoriales, en especial las relativas a las prioridades horizontales de género y pueblos indígenas. Las mesas sectoriales aparecen como una buena oportunidad para avanzar en la institucionalización de las prioridades horizontales y desde ellas se debería trabajar activamente en la implementación de los Planes, y su progresiva conversión en ejes articuladores del MAP.

<sup>21</sup> Al respecto, la Evaluación de la Gestión de la Ayuda Programática de la AECID 2005-2010 establece recomendaciones concretas (ver recomendación estratégica número 6 y operativa 4 de dicho documento).

- 
- B) Consensuar agendas comunes que impliquen la visión operativa de las mesas en consonancia o complementariedad con la visión estratégica del MAP. Se debe mantener abierta la posibilidad de que los actores de las mesas impliquen a otros actores que sean considerados clave para el trabajo en los sectores.
  - C) Revisar entre los Ministerios del Gobierno boliviano participantes de las mesas, qué Departamento, Unidad o Dirección es la adecuada para la participación en cada mesa y lograr su implicación activa y continuada. Desde los Ministerios, se debe propiciar una retroalimentación entre los niveles operativos y de toma de decisiones (Ver recomendación 8).
  - D) Fortalecer las mesas como un espacio de trabajo específico que cuente con una planificación y metodología propia de trabajo y que estén definidas

conjuntamente entre la OTC y la Coordinadora de ONGD Españolas en Bolivia. Esto permitiría impulsar puntos comunes de trabajo entre los actores, propiciar un trabajo intersectorial y facilitar la incorporación de las prioridades horizontales.

- E) Contemplar los casos en los que sería adecuado el traslado a distintas ubicaciones territoriales a fin de optimizar la labor de las mesas conforme a los objetivos y temáticas que orienten el trabajo de estas. Esto sería integrar como parte de la dinámica de las mesas sectoriales el traslado al territorio (especialmente relevante para salud, soberanía alimentaria y agua), como parte de una apuesta por consolidar un enfoque territorial. Ello a su vez, debería potenciarse en coordinación directa con las Gobernaciones en el nivel subnacional.



Informe completo y otros  
documentos relacionados  
se pueden encontrar en:

<http://www.cooperacionespanola.es/es/publicaciones>



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES  
Y DE COOPERACIÓN

SECRETARÍA DE ESTADO  
DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL  
Y PARA IBEROAMÉRICA

SECRETARÍA GENERAL DE COOPERACIÓN  
INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO



cooperación  
española



ESTADO PLURINACIONAL  
DE BOLIVIA