



Documento de Trabajo

INFORME NACIONAL
SOBRE DESARROLLO HUMANO
EN BOLIVIA

**Estado boliviano y cooperación
internacional.**

**Malestar, responsabilidades,
aperturas**

Jennie De Grave

El contenido de este documento
es responsabilidad de sus autores
y no compromete la línea
de pensamiento del Programa
de las Naciones Unidas para
el Desarrollo (PNUD) en Bolivia.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)

Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2007:
“El estado del Estado en Bolivia”

DOCUMENTO DE TRABAJO

ESTADO BOLIVIANO Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL

MALESTAR, RESPONSABILIDADES, APERTURAS

Jennie De Grave

Índice

INTRODUCCIÓN.....	5
1. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN BOLIVIA: UN ACTOR IMPORTANTE EN LOS ÚLTIMOS 25 AÑOS.....	7
2. ALGUNOS ELEMENTOS DE LA CONTROVERSI A EN LA LITERATURA.....	13
2.1. <i>Relaciones de poder, beneficiarios y ambivalencias de la ayuda externa.....</i>	13
2.2. <i>Efectos distributivos y macroeconómicos de la ayuda externa ...</i>	17
3. RESPONSABILIDADES DEL ESTADO BOLIVIANO	20
4. AYUDA CONDICIONADA	23
5. LA APROPIACIÓN DE LA AYUDA.....	27
6. ¿COORDINACIÓN DE LA AYUDA?	29
CONCLUSIÓN	33
BIBLIOGRAFÍA	35

Introducción

Desde el retorno a la democracia en 1982, la cooperación internacional ha jugado un rol importante en Bolivia. Su financiamiento ha colmado una brecha importante en la inversión pública, especialmente cuando ningún otro tipo de recursos extranjeros llegaba al país. Ha contribuido al mejoramiento de las condiciones sociales en Bolivia, al mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, al fortalecimiento institucional y a la internalización de conceptos como la lucha contra la pobreza y la igualdad de género.

Sin embargo, en los últimos años, se ha expresado un malestar creciente en relación a la cooperación internacional, en la medida en que varias reformas impulsadas y apoyadas por ella no dieron los frutos esperados. A este malestar, parecen responder varias decisiones políticas adoptadas por el gobierno actual, en un contexto macroeconómico ciertamente favorable¹. El gobierno del presidente Evo Morales ha decidido no renovar ningún acuerdo de préstamo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), quedándose bajo el Artículo IV de los Estatutos del Fondo². Se han establecido relaciones más estrechas con Cuba y Venezuela, a través de la firma del Tratado de Comercio entre los Pueblos (TCP) entre otros. No se ha concertado el Plan Nacional de Desarrollo (PND) con la cooperación internacional, como era habitual en administraciones anteriores. Y en este, el gobierno plantea el diagnóstico negativo que hace de las políticas que se han seguido de 1985 a 2005 y que, con el apoyo de la cooperación internacional, han afigurado un modelo económico excluyente:

“Las políticas de desarrollo de los últimos 20 años han acumulado frustración, desigualdad, pobreza e indignidad en la mayoría de la población”.

“Las diversas vertientes teóricas y técnicas del desarrollo corresponden a pautas civilizatorias occidentales, cuyo lenguaje formal esconde los dispositivos de dominación y control social que refrendan las prácticas de poder y de conocimiento colonial. Para la lógica desarrollista del neoliberalismo, los pueblos indígenas y la diversidad multiétnica y pluricultural son intrascendentes porque, supuestamente, no contribuyen al

¹ En 2006, la tasa de crecimiento ha sido del 4,5%, la inflación ha sido baja (4,8%) y se ha registrado un superávit fiscal de 5,9% del PIB, el más alto en 66 años (UDAPE, 2006:7).

² El Artículo IV de los Estatutos del FMI establece que la institución internacional celebra consultas bilaterales cada año con sus países miembros: “una misión integrada por funcionarios del FMI visita el país para examinar, junto con las autoridades nacionales, la evolución económica y las políticas monetaria, fiscal y estructural que las autoridades están aplicando. Los funcionarios también obtienen información pertinente sobre la situación financiera y económica por la que atraviesa el país” (FMI, 1997:47)

crecimiento económico, excepto como mano de obra barata o como posible consumidor”

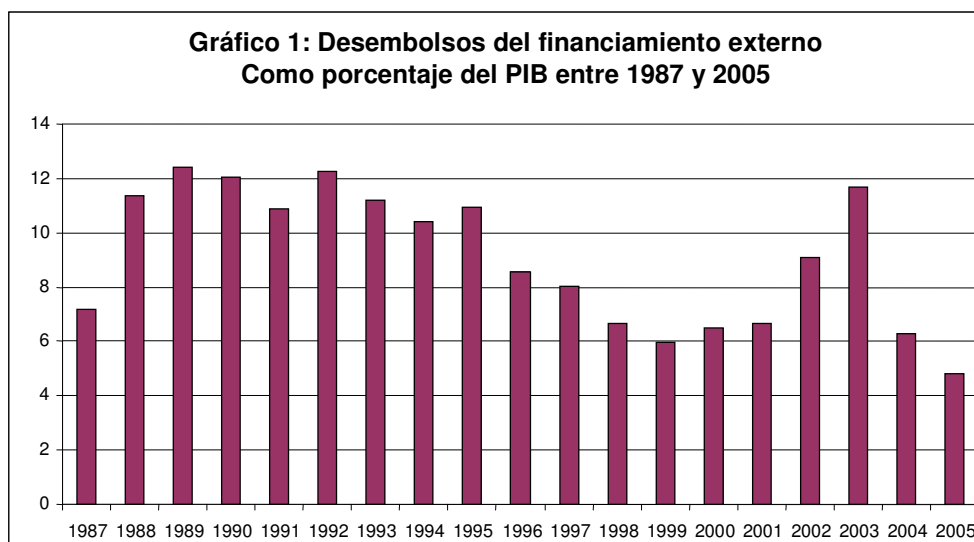
(Gobierno de Bolivia, *Plan Nacional de Desarrollo*, junio 2006)

Más allá de la asociación entre cooperación internacional y políticas del Consenso de Washington, varios elementos del funcionamiento mismo de la ayuda externa han generado malestar. ¿Cuáles son esos cuellos de botella? ¿Qué tipo de instituciones se requieren para que los fondos de la cooperación internacional tengan un mejor impacto? Este ensayo quiere aportar a la discusión sobre el rol de la cooperación internacional en un país pobre altamente endeudado como Bolivia, poniendo luz sobre algunos factores que han contribuido a generar esta situación de malestar. Primero, se muestra la importancia de la cooperación internacional en la economía boliviana. Segundo, se presentan dos tipos de argumentos que denuncian algunos efectos perversos de la ayuda externa: en cuanto a las relaciones de poder y la desigualdad entre donantes y beneficiarios, y con relación a sus efectos distributivos y macroeconómicos. Nos parece relevante mencionar estos argumentos de académicos bolivianos ya que abren un debate importante. Tercero, se presentan los resultados de las entrevistas realizadas con responsables de organismos bilaterales y multilaterales de cooperación, con personas encargadas de las relaciones con la cooperación internacional en el gobierno central, y con representantes de la cooperación y de los gobiernos locales en varios municipios del Norte de Potosí. Se subrayan varios cuellos de botella relacionados con las responsabilidades del Estado boliviano, el condicionamiento, la apropiación y la coordinación de la ayuda.

Este documento aporta una reflexión crítica sobre la forma que ha tomado la cooperación internacional en Bolivia y, en particular, su relacionamiento con el Estado. Metodológicamente, sólo se abarca a la cooperación bilateral y multilateral, tanto donaciones como préstamos. No es un ensayo sobre la política externa de Bolivia o las perspectivas de relacionamiento entre el gobierno boliviano y la cooperación oficial. Para realizar esta investigación, hemos entrevistado a 14 miembros de la cooperación internacional y del Vice-ministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE) ubicados en La Paz, y a unas 40 personas que trabajan en la cooperación y en puestos públicos en los municipios de Llallagua, Sacaca, Pocoata y Ocuri (Norte de Potosí), una de las regiones más pobres del país.

1. La cooperación internacional en Bolivia: un actor importante en los últimos 25 años

En los últimos 25 años, el financiamiento de la cooperación internacional ha jugado un papel crucial en la economía boliviana. Entre 1987 y 2005, la ayuda externa ha representado entre el 7 y el 12 % del PIB anual del país (ver gráfico 1), con un total desembolsado de \$us 12.310,38 millones, es decir un promedio de \$us 647,91 millones por año. Un dato interesante que emerge del análisis de los flujos externos a la economía boliviana, muestra que, en cierta medida, la ayuda externa a Bolivia ha ido evolucionando de manera inversamente proporcional a la inversión directa extranjera, especialmente entre 1986 y 2000. En 2002, la inversión pública dependía en un 50 % de los recursos de la cooperación internacional (PNUD, 2002:83).



Fuente: Elaboración Propia en base a datos del VIPFE

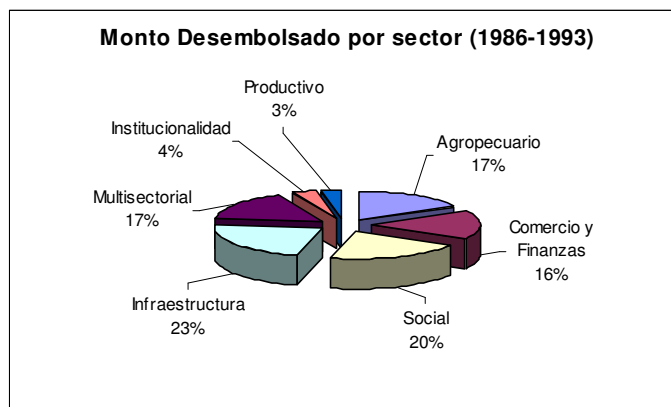
Durante el marasmo económico que vivió el país entre 1982 y 1985, la ayuda externa era casi el único financiamiento externo que llegaba a Bolivia. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF) “*eran los dos que le daban algún oxígeno al gobierno*”, cuenta un ex-funcionario estatal. Después de 1985, se reinició el relacionamiento con la cooperación internacional de forma más amplia y más agencias llegaron a Bolivia, en coincidencia con la democratización del país y la renegociación de la deuda externa. El gobierno reasumió su relación con el FMI y el Banco mundial. Según Aguirre Badani (2001:343), “mediante el control de los procesos de renegociación de la deuda y de la propia orientación de la política económica”, el Banco Mundial y el FMI fueron adquiriendo un poder importante.

La influencia de la cooperación internacional ha sido importante en las reformas relacionadas con los programas de ajuste estructural y la liberalización económica en Bolivia. En esta época, la coincidencia ideológica entre los gobiernos de turno y los organismos multilaterales y bilaterales fue un elemento clave para la implementación de las políticas. El Decreto 21060³ del gobierno de Víctor Paz Estensoro (1985-1989) marcó el inicio de una reforma estructural y profunda de la economía, conllevando altos costos sociales. Mediante los programas de ajuste estructural, se logró frenar la hiperinflación y consolidar un periodo largo de estabilidad macroeconómica. Las reformas realizadas han permitido que Bolivia continúe recibiendo considerables flujos de financiamiento externo, los cuales han contribuido a la estabilización económica. Sin embargo, la política social se subordinó a la estrategia de crecimiento económico y las reformas se implementaron incluso apelando a estados de sitio para aplacar las agudas protestas sociales.

Después de la ortodoxia económica de los años '80, llegó la heterodoxia institucional en los '90 (Gray Molina y Chávez, 2002). A partir de 1993, el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-97) empezó a implementar las reformas de “segunda generación” (reforma educativa, descentralización, participación popular, reforma agraria, capitalización, reforma constitucional, de la justicia y de la administración pública). Una gran parte de los donantes apoyaron este profundo cambio institucional. Se dio una alianza de fondo entre los donantes y el gobierno, el cual orientó con bastante firmeza a la cooperación internacional. Se notó un giro de la ayuda externa para financiar más gastos en el sector social. Entre 1986 y 1993, 20% del monto total desembolsado fue destinado al sector social, mientras que entre 1994 y 1997, este porcentaje se incrementó hasta el 32% (ver gráficos 2 y 3).

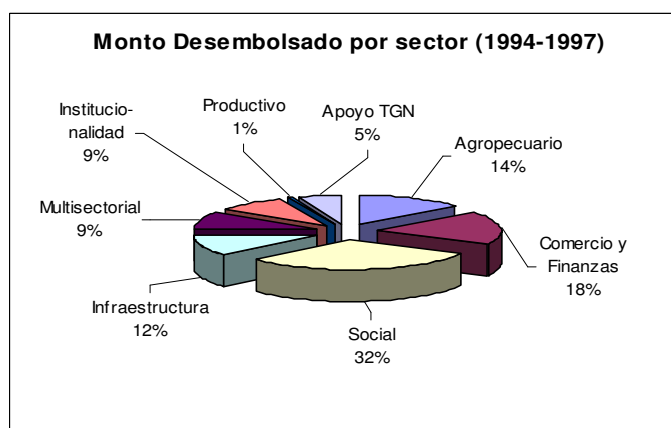
Gráfico 2

³ El DS 21060 emitido el 29 de agosto 1985 cambió el modelo estatista por una economía de libre mercado.



Fuente: Elaboración Propia en base a datos del VIPFE

Gráfico 3



Fuente: Elaboración Propia en base a datos del VIPFE

Como resultado de la aplicación de estas reformas, Bolivia fue considerada por la comunidad internacional como un país ejemplar y exitoso en la implementación de programas de estabilización y ajuste estructural. Fue elegida país piloto para la experimentación del *Comprehensive Development Framework* (CDF) elaborado por el Banco Mundial. El hecho de ser considerado “buen alumno” de los organismos financieros internacionales le facilitó acceder a la iniciativa para el alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados en 1998 (*Highly Indebted Poor Countries Initiative* – HIPC) y luego a la Iniciativa Multilateral de Alivio de Deuda (*Multilateral Debt Relief Initiative*) en 2005. Las sucesivas condonaciones de deuda han sido de gran beneficio para Bolivia ya que la carga por el servicio de la deuda externa ha reducido en exceso la disponibilidad de recursos para el desarrollo económico y social del país. También tuvieron otro tipo de implicaciones, como la obligación de elaborar una Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) de manera participativa, de asignar los recursos liberados

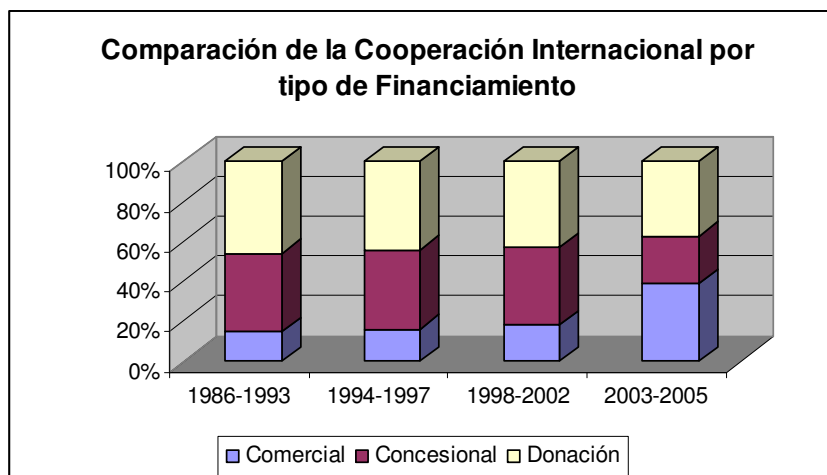
por la condonación de deuda al sector social, y de respetar normas macroeconómicas fijadas por los acreedores.

El alivio de deuda externa era necesario debido a su insostenibilidad. En 2003, la deuda externa de Bolivia había llegado a su punto más alto desde 1996: \$us 5.142,1 millones o 64% del PIB. Un factor del crecimiento de la deuda externa es el costo de ciertos tipos de ayuda externa. Las donaciones no conllevan costos directos para el país beneficiario. Los préstamos concesionales de las agencias de cooperación bilaterales y multilaterales tienen tasas de interés muy bajas (alrededor de 0.75 %) y el plazo para rembolsar la deuda es largo (entre 35 a 40 años). Es el caso de los créditos otorgados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Agencia Internacional de Fomento (AIF), que es parte del Grupo del Banco Mundial. En cambio, los préstamos de tipo comercial tienen tasas de interés más altas y plazos más cortos de reembolso (de 5 a 20 años). Es el caso de los créditos de la Corporación Andina de Fomento (CAF), del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) – también parte del Grupo del Banco Mundial⁴ – y del FONPLATA.

Con el tiempo, la proporción de los préstamos comerciales ha ido aumentando, de 15% entre 1986 y 1993 a 41% entre 2003 y 2005 (ver gráfico 4). Esta es la tendencia, ya que debido al mejoramiento de sus índices macroeconómicos, el acceso de Bolivia a préstamos concesionales tiende a disminuir. A partir de 2009, de acuerdo a las políticas del Banco Mundial, Bolivia accedería únicamente al financiamiento no concesional del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y ya no al crédito concesional de la AIF (UDAPE, 2006:15).

Gráfico 4

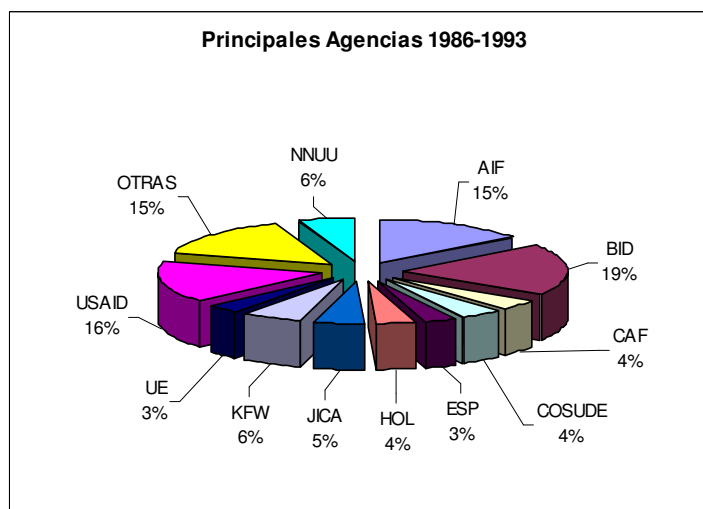
⁴ El Grupo del Banco Mundial está formado principalmente por dos instituciones: el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y la Asociación Internacional de Fomento (AIF). El BIRF centra sus actividades en los países de ingreso mediano y los países pobres con capacidad crediticia, mientras que la AIF ayuda a los países más pobres del mundo. (<http://web.worldbank.org/>)



Fuente: Elaboración Propia en base a datos del VIPFE

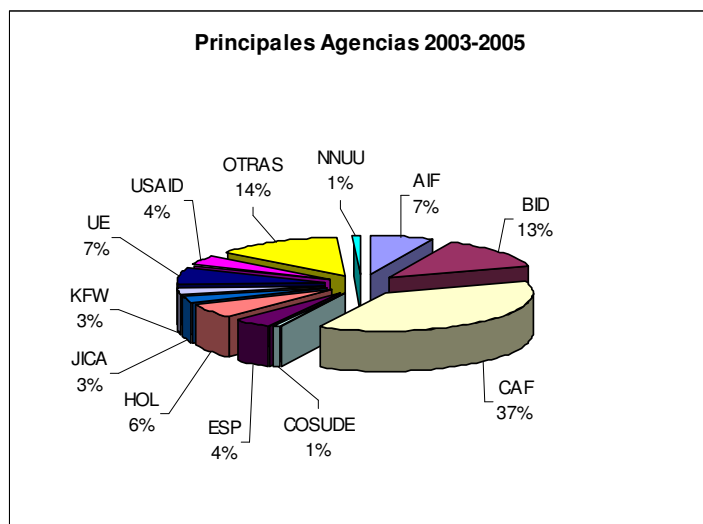
Los gráficos 5 y 6 permiten evaluar la importancia de las distintas agencias multilaterales y bilaterales de cooperación que trabajan en Bolivia y su evolución en las dos últimas décadas. Comparando los datos de los periodos 1986-1993 y 2003-2005, resalta el crecimiento importante de la CAF (del 4 al 37%) y el achicamiento de AIF del 15 al 7%. Entre 2003 y 2005, las principales agencias de cooperación en Bolivia han sido la CAF, el BID, AIF, la Unión Europea y Holanda. La ayuda de las primeras consiste principalmente en préstamos y las últimas cooperan más a través de donaciones.

Gráfico 5



Fuente: Elaboración Propia en base a datos del VIPFE

Gráfico 6



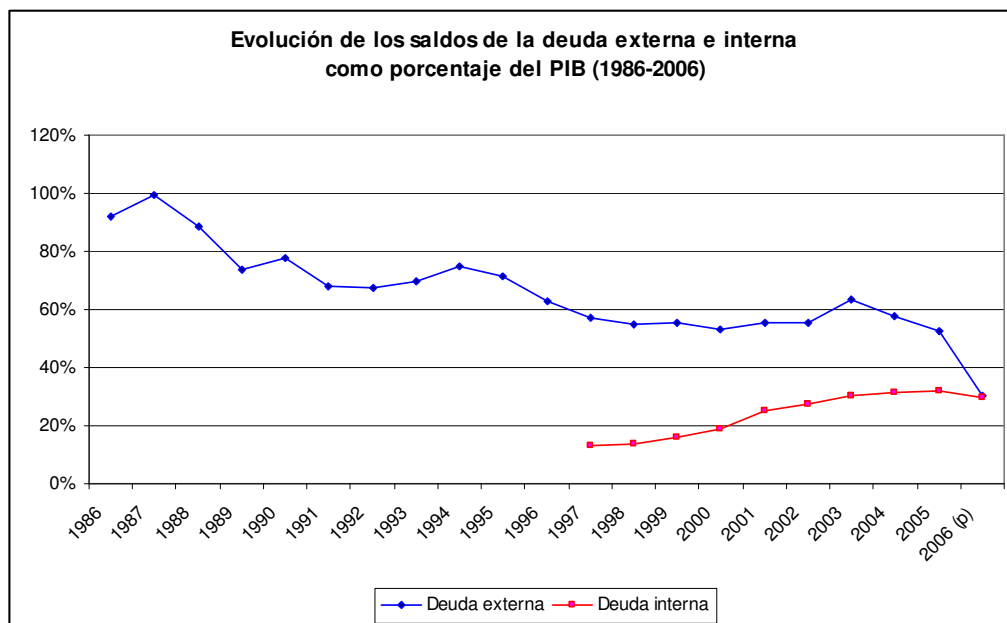
Fuente: Elaboración Propia en base a datos del VIPFE

Como resultado de la implementación de las iniciativas de alivio y condonación de deuda descritas brevemente, el stock de la deuda externa pública de Bolivia bajó a \$us 3.189,1 millones en julio 2006 (Ver gráfico 7), es decir 30 % del PIB, el punto más bajo en los últimos 22 años, representando un logro importante para la economía boliviana (UDAPE, 2006:15).

Después de la condonación de la deuda debida al FMI (\$us 232,5 millones) y al Banco Mundial (\$us 1.511,3 millones) en noviembre 2006, y luego al BID en enero 2007 (\$us 1.044 millones), el 81,9 % de la deuda externa de Bolivia está actualmente en manos de acreedores multilaterales, la CAF siendo el acreedor de mayor importancia con 38,7%, seguida por el BID (26,4%), el Banco Mundial (10,6%) y el FMI (0,7%). Las agencias bilaterales detienen el 18,1% de la deuda externa. Los principales acreedores son: España (5,9%), Brasil (5,7%) y Alemania (2,1%). Bolivia ya no tiene ninguna deuda externa con acreedores privados. (Estimaciones en base a UDAPE, 2006:15)

A pesar de gozar de una relativa pero histórica sostenibilidad de la deuda externa, los crecientes niveles de deuda contraída con la CAF y de endeudamiento interno son motivo de seria preocupación. La deuda interna ha crecido exponencialmente y en el 2006, llegó casi al mismo nivel que la deuda externa: 30% del PIB (ver gráfico 7). Solo el 37% de la deuda boliviana se mantiene en dólares.

Gráfico 7



Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCB, de UDAPE y del Ministerio de Hacienda

2. Algunos elementos de la controversia en la literatura

En la literatura académica boliviana, hemos encontrado dos argumentos contundentes que representan factores explicativos del malestar que existe en Bolivia hacia la cooperación internacional. Ambos critican efectos perversos que esta puede tener. El primer argumento emerge de un análisis antropológico del relacionamiento entre los donantes y los recipientes y subraya las relaciones de poder y las desigualdades que las caracterizan. El segundo demuestra que los efectos distributivos y macroeconómicos de la ayuda externa pueden ser diferentes de lo que se esperaría.

2.1. Relaciones de poder, beneficiarios y ambivalencias de la ayuda externa

En sus estudios “*Adivina quien viene a cenar*” y “*Who owns the gift? Donor-recipient relations and the national elections in Bolivia*”, Rosario León y Rosalind Eyben (2003) analizan la ayuda externa a través de dos conceptos: 1) una cadena, en la cual cada actor tiene una cierta posición, un modo de relacionarse, y ciertos beneficios o desventajas, 2) un regalo, y lo que ello implica en las relaciones que se tejen en torno a él.

Los autores analizan las relaciones entre los donantes y los recipientes de la cooperación al desarrollo en el contexto socio-cultural

en el que se desenvuelven. Las relaciones de fuerza, las representaciones, los hábitos, las expectativas y los intereses de cada actor, modelan la forma que toma el relacionamiento, la ayuda misma, y los resultados obtenidos que son moldeados por el contexto. El de Bolivia está caracterizado por una cultura de reciprocidad y por una fuerte desigualdad y exclusión social.

León (2003:9) considera que la cooperación internacional “conforma una cadena de relaciones que se asimilan a los sistemas de redistribución del Estado en un proceso de decantación residual, hacia la sociedad, desde las élites burocráticas hasta los últimos ‘beneficiarios’: ‘los pobres y excluidos’”. En esta cadena, algunos actores se encuentran más privilegiados que otros, y algunos pasan del papel de receptor de la ayuda al de donante.

Primer actor clave de la cadena: los donantes, es decir, el personal de las agencias de cooperación internacional bilateral y multilateral. Son administradores de la ayuda, de un bien que no es suyo. Vienen a cumplir funciones que sus sociedades y gobiernos plantean en términos de solidaridad, de lucha contra la pobreza, de lucha contra temas globales como el VIH-SIDA y, en algunos casos, de intereses nacionales relacionados con el comercio y la seguridad.

El actor “donante” no es homogéneo. Los internacionales y los nacionales pueden insertarse de manera distinta en la cadena de la ayuda. Los nacionales que trabajan en las agencias de cooperación “en algunos casos suelen jugar roles de poder más visibles que los extranjeros y desarrollar actitudes clientelares. En otros favorecen relacionamientos más democráticos y de derecho con los receptores secundarios y beneficiarios de la ayuda” (León, 2003:9).

Tampoco el “donante” es homogéneo en su manera de concebir la ayuda. Para algunos, la cooperación técnica es un elemento clave para fortalecer las capacidades locales. Para otros, “*no debemos implementar nada, es la responsabilidad de las instituciones y las organizaciones bolivianas*”. Hacerlo “*es un gran disfavor a Bolivia*”, “*un gran error, porque se debilitan las concesiones nacionales*”, afirma un responsable de una agencia de cooperación. Priorizar el relacionamiento con el gobierno central o trabajar directamente con las comunidades es otro elemento que depende del método de trabajo de los donantes oficiales.

El actor “donante” no es neutro, a pesar de lo que pretenden algunos. Existen varias ideologías y varios intereses detrás del apoyo al mejoramiento de las condiciones de vida de los pobres, desde el neoliberalismo al socialismo, desde el asistencialismo a un enfoque de derecho, desde la preocupación por la seguridad internacional y la

migración hacia los países del Norte a la solidaridad. De manera global, la visión ideológica de los donantes no se ha expresado mucho en Bolivia. Sin embargo, algunas agencias de cooperación, como el Banco Mundial, suelen ser asociadas con el “viejo modelo neoliberal”, por haber apoyado reformas como la capitalización de las principales empresas estatales.

Las élites bolivianas y los tecnócratas representan otros actores privilegiados en la cadena de la ayuda. Los primeros resultaban particularmente favorecidos al negociar con la cooperación internacional cuando combinaban su estatus de empresarios privados con el de funcionarios públicos. Los fines de la ayuda estaban desvirtuados por sus intereses y por su “forma de accionar sustentada en códigos de comportamiento social, hábitos sociales y políticos que no posibilitan la participación de población de ascendencia indígena o aquella que no cuenta con los atributos sociales, económicos y políticos que caracterizan su universo social occidentalizado y ostentoso” (León, 2003:20). Los segundos se benefician de la ayuda externa por el papel que juegan en la distribución, la gestión y la ejecución de estos recursos, así como de los recursos estatales.

Las ONG – y las clases medias profesionales que son empleadas por ellas – también son beneficiarias de la ayuda, ya que están encargadas de elaborar y de implementar programas de desarrollo financiados casi en su totalidad por la cooperación internacional. Estos espacios han contribuido a la visualización de sujetos excluidos y a apoyar a las organizaciones sociales en su empoderamiento y participación democrática. Otros actores privilegiados de la cadena de la ayuda son las agencias de consultoría nacionales y extranjeras, la Iglesia, y los partidos políticos.

En la cadena de la ayuda, los supuestamente beneficiarios, los “pobres y excluidos”, llegan en último lugar, afirma León. Tienen poco que decir en el proceso de negociación y asignación de la ayuda, a pesar de los discursos que les ubican al centro de la ayuda externa. “Las relaciones y redes de relaciones que se establecen en el mundo del desarrollo, reproducen una élite o sociedad del desarrollo un tanto paralela a la sociabilidad mayor en Bolivia, pero sin duda con efectos ratificadores de la exclusión social, en tanto está basada en códigos y valores no universales sino exclusivos de una parte de la cadena de la ayuda” (León, 2003:39). Además, vista su inserción en la sociedad boliviana, es una “cadena de clientelaje y patrimonialismo”, que “transciende ámbitos técnicos y de desarrollo” (Ibidem:15) y no siempre coincide con los propósitos del desarrollo y de la ayuda. Ésta puede llegar a los beneficiarios finales como una forma de patrimonialismo o un medio de control o de ganar votos.

Las relaciones entre los donantes y el recipiente (el gobierno en este caso), se insertan en “un escenario de actitudes discrecionales por una parte y por otra en una cultura de sometimiento y dependencia” (León, 2003:15). León explica: “las relaciones no parecen ser sinceras en la mayoría de los casos, los receptores ocultan sus problemas, sus angustias, para cumplir con el marco lógico, en algunos casos tienen que soportar el carácter del donante sin poder decir nada, tienen que manejar sus conocimientos y darlos la vuelta o ponerlos en el idioma del donante, si no, no hay fondos; sin embargo, todo en la relación parece ir muy bien, las críticas son sutiles y dependen del tipo de receptor del que estamos hablando, si es que tiene mucho poder personal, pueden ser más francos sino tiene que hacerse los tontos. ¿Es prudente mantener esta relación sin reflexionarla más?” (Ibidem)

El segundo enfoque a través del cual Eyben y León (2003) analizan las relaciones entre donantes y receptores es el de la ayuda como un “regalo”. La donación de dinero de parte de los países de la OCDE a los países considerados “en vía de desarrollo” es el único flujo financiero entre Estados que no sigue las mismas reglas de las transacciones monetarias en el mercado global actual. Muchas personas implicadas en el relacionamiento en torno a este “regalo” se sienten incómodas porque no está regulado por los atributos de una relación contractual. Los intentos de los últimos años de contractualizar la relación, de afirmar unos principios para mayor efectividad (como se detalla más adelante), no han podido borrar los elementos simbólicos, invisibles, de este relacionamiento.

Esta aproximación tiene mucho sentido en el contexto de la sociedad boliviana, ya que está “basada en el relacionamiento personal del regalo, más que en relaciones impersonales en torno a un derecho”, afirman Eyben y León (2003:16). “El regalo mismo tiene un lado claro y otro oscuro, expresado en términos de solidaridad, confianza y afecto por un lado, y engaño, enojo y agresión por el otro lado” (Ibidem:21). El recipiente puede encontrarse en una posición de aceptar un regalo que no puede negar, y la continuidad de la ayuda nunca está asegurada. Además, los receptores no tienen un rango de electividad igual que los donantes, deben desarrollar estrategias de seducción y es menos frecuente que un receptor elija a sus donantes que el contrario. De alguna manera, “la ayuda está condicionada para aquellos capaces de superar y andar los pasos previos desde las direcciones de las oficinas, los correos, los nombres de las personas claves, sus agendas [...] Son condiciones que no todos tienen que pasar, si se toca la puerta grande de la influencia y el prestigio, todo esto se facilita [...] Existe una clientela, una elite preferencial de los donantes, que no cambia lo suficiente y que ratifica su poder por manejar el lenguaje del donante” (León, 2003:27-28).

Entonces, para Eyben y León, la desigualdad de facto en la relación entre los donantes y los receptores (e incluso entre los mismos beneficiarios), y el poder que implica la atribución y la gestión de la ayuda, constituyen elementos explicativos del tipo de influencia de la cooperación internacional sobre el Estado y la sociedad bolivianos.

2.2. Efectos distributivos y macroeconómicos de la ayuda externa

A pesar de la cantidad de ayuda externa que ha llegado al país, los indicadores de pobreza y de desigualdad no revelan mejoras, como se puede observar en los siguientes cuadros. La proporción de la población boliviana que vive en la extrema pobreza (con menos de 30 dólares al mes), ha pasado de 36,78% en 1999 a 39,66% en 2003, según datos del INE (ver cuadro 1). En 2002, el índice de Gini era de 0.601, lo que hace de Bolivia el país más desigual de América latina, seguida por Haití (0.592), Colombia (0.586) y Brasil (0.580) (PNUD, 2006).

Cuadro 1: Evolución de la pobreza extrema en Bolivia

INDICADORES	UNIDAD DE MEDIDA	1999	2000	2001	2002	2003 (p) (1)
Incidencia de pobreza extrema	Porcentaje	36,78	39,85	37,04	36,55	39,66
Línea de pobreza extrema	Bs Per cápita/mes	159,46	160,72	157,41	157,48	172,81
Población en pobreza extrema	Personas	2.942.514	3.297.508	3.054.884	3.124.064	..
(p): Preliminar						
(1) Los indicadores del año 2003 están calculados sólo con ingresos						
Fuente: INE						

Al contrario, los indicadores de desarrollo humano han mejorado progresivamente, como lo muestra el cuadro 2, esencialmente impulsados por el mejoramiento de los indicadores básicos de educación (analfabetismo y matriculación primaria) y, en menor medida, salud (esperanza de vida).

Cuadro 2: Evolución de indicadores de desarrollo humano en Bolivia entre 1995 y 2004

	1995	2004
Índice de desarrollo humano	0.593	0.692
Esperanza de vida al nacer	60.5 años	64.4 años
Tasa de alfabetización de adultos	83.1%	86.5%
Tasa bruta de matriculación combinada primaria, secundaria y terciaria	69%	87%
PIB real per cápita	2.617 \$us PPA	2720 \$us PPA
Índice de desarrollo relativo al género	0.557	0.687

(Fuente: PNUD, 1998 y 2006)

Vista la asimetría entre los progresos en los indicadores no-monetarios (cobertura escolar, salud, acceso a agua potable, saneamiento básico, expansión del sistema vial, electrificación) y la falta de progreso en la capacidad de la población pobre para mejorar sus recursos, Andersen y Evia (2003) han hecho una simulación macroeconómica de los efectos distributivos de la ayuda externa. Los autores concluyen que en Bolivia, a pesar de sus propios objetivos, la ayuda externa tiende a aumentar la desigualdad y a profundizar la pobreza. Afirman que los efectos de la ayuda externa dependen mucho de la manera en que se gasta o se invierte el dinero: cuanto mayor sea el componente de los bienes públicos (como caminos, redes de electricidad, sistema de justicia, etc., en oposición con el gasto corriente), mayor será el efecto de largo plazo.

¿Quiénes se benefician de la ayuda externa? Para realizar su estudio, Andersen y Evia han distinguido 5 grupos socio-económicos, en base a datos de 1999:

- los pequeños propietarios rurales, que es el grupo más grande (39.5% de la población económicamente activa en Bolivia) y con

menores ingresos (salario mensual promedio de 244 bolivianos al mes);

- los informales urbanos, que representan 24.6 % de la PEA y ganan alrededor de 415 bolivianos al mes;
- los trabajadores no calificados, 8.3 % de la PEA, con un salario mensual promedio de 651 bolivianos al mes;
- los trabajadores calificados, que representan 17.5 % de la PEA y ganan un promedio de 1240 bolivianos al mes;
- los capitalistas, que constituyen 8.2 % de la PEA y ganan alrededor de 2683 bolivianos al mes.

Considerando que en Bolivia, entre 25 y 40 % del financiamiento de la cooperación internacional se utiliza para la producción de bienes públicos, son los trabajadores calificados quienes se benefician más, al conseguir empleo en los distintos programas y proyectos de la cooperación, afirman los autores. Los perdedores son: los trabajadores no calificados, los informales urbanos y los pequeños productores rurales, es decir, la mayor parte de la población económicamente activa. También pierden los capitalistas, lo que tiene un impacto positivo sobre la distribución del ingreso pero desincentiva la inversión en empresas privadas. En conclusión, de acuerdo a este estudio, a pesar de ser orientada hacia la lucha contra la pobreza, la ayuda tiene poca capacidad para reducir la pobreza rural. El crecimiento económico en Bolivia no ha sido pro-pobre en sus efectos distributivos.

A nivel macroeconómico, la ayuda externa provoca varias distorsiones en la economía nacional, argumentan Andersen y Evia (2003). Primero, los proyectos de cooperación desvían escasos recursos financieros y humanos de actividades productivas y sostenibles que podrían crear empleo y contribuir al crecimiento económico. Segundo, el volumen de la ayuda es tan importante que tiende a generar incentivos perversos en contra de las actividades productivas sostenibles. “Aunque sean muy apreciadas, tan grandes cantidades de ayuda tienen un efecto distorsionante sobre la economía. La ayuda alimentaria tiende a reemplazar la producción local [...], y la ayuda financiera tiende a excluir los ahorros nacionales [...]. La cooperación técnica jala los salarios de los profesionales para arriba, lo que hace más caro para el gobierno local y las universidades atraer el mejor personal para administrar el país y educar a su pueblo. Finalmente, los diversos flujos de ayuda hacia el país aumentan las probabilidades de corrupción”. (Andersen y Nina, 2000:34, traducción propia)

A nivel micro, un efecto perverso que denuncian estos autores es “la formación de hábitos y valores menos deseables” en los beneficiarios de la ayuda, como “aprender que no es necesario sembrar antes de

cosechar; [que] es posible demandar y recibir, sin contribuir, [...] que cuanto menos siembran, más ayuda reciben, [...] que ellos mismos no son responsables y capaces de salir de la pobreza; que el cambio tiene que venir de afuera”. En consecuencia, concluyen los autores, “en vez de motivar a los pobres para salir de la pobreza, la ayuda externa puede resultar siendo como una madre sobre-protectora, que claramente quiere lo mejor para sus hijos, pero al mismo tiempo que les cuida, ayuda y protege contra todos peligros, contribuye a la postergación de su desarrollo e independencia”. (Andersen y Evia, 2003:41)

3. Responsabilidades del Estado boliviano

Después de haber mostrado la importancia de la ayuda externa en la economía boliviana y algunos efectos perversos analizados por académicos bolivianos, se plantean a continuación una serie de cuellos de botella identificados en el proceso de investigación. Estos contribuyen a entender el malestar que existe en Bolivia hacia la cooperación internacional.

El primer “cuello de botella” tiene que ver con las formas de funcionamiento del Estado boliviano, sus discontinuidades e incoherencias. La necesidad de fortalecer al Estado boliviano y en general la capacidad institucional del sector público fue identificada desde hace varios años como uno de los puntos claves para el desarrollo de Bolivia. En consecuencia, se han implementado varias reformas del servicio público, ampliamente apoyadas por las agencias de cooperación. Sin embargo, factores estructurales como la corrupción y el clientelismo, pero también la falta de una línea estratégica clara, de capacidad de administración de proyectos, y cambios demasiado frecuentes de ministro, viceministro y personal técnico, siguen siendo obstáculos para la realización de los programas de desarrollo. La inestabilidad política crónica del último periodo 2000-2005 ha agudizado estos problemas.

Estas discontinuidades tienen consecuencias importantes sobre el relacionamiento con la cooperación internacional. De manera global, “*los flujos de asistencia para el desarrollo son cada vez más sensibles a la calidad de las instituciones*” (PNUD, 2005:102). Algunos donantes prefieren trabajar con países que tienen un buen ambiente normativo, es decir con estabilidad fiscal, inflación baja, mercados abiertos, etc. El ambiente normativo nacional es muy importante en determinar la eficacia de la ayuda. Inversamente, “*la corrupción endémica, la débil gobernabilidad y la mala gestión económica disminuyen los beneficios potenciales de la ayuda*” (Ibidem:103).

En el caso de Bolivia, cuando los donantes no pueden desembolsar los fondos según el esquema previsto por falta de ejecución y seguimiento de parte del gobierno, algunos son presionados por sus sedes. Los montos de ayuda destinados al país y hasta su presencia en Bolivia pueden estar en juego, visto que es difícil justificar la presencia de un donante en un país si no desembolsa. Por consecuencia, algunos donantes están estudiando la manera de seguir trabajando en Bolivia pero apoyando más al sector privado o a la sociedad civil para tener más seguridad de la efectividad de la ayuda que otorgan.

La Ley de Participación Popular (20/4/1994), la Ley de Descentralización Administrativa (28/7/1995) y luego la Ley del Diálogo Nacional 2000 (31/7/2001) han modificado el ámbito institucional de la inversión pública y del financiamiento externo. Los municipios y luego las prefecturas han sido fortalecidos como actores descentralizados del desarrollo. La Ley de Participación Popular ha dinamizado mucho los municipios. Ha permitido el aumento de sus recursos y también la participación de la población en la planificación y el control de los gastos. Algunas ONG y agencias de cooperación han aportado mucho para que esta ley se concrete, por ejemplo capacitando organizaciones sociales, comités de vigilancia y concejales. La distribución de los recursos del alivio de deuda está organizada para que beneficie principalmente a la población más pobre y para que su ejecución y control se concentren en el ámbito municipal. Un 70 % del monto total es repartido entre los municipios según la proporción de población pobre que vive en su territorio.

Sin embargo, lo que debía contribuir a agilizar la ejecución de la ayuda y a lograr mayor efectividad no siempre ha tenido resultados exitosos. Los municipios reciben más recursos, pero no siempre los asignan de forma eficiente para luchar contra la pobreza. Según Camacho (2005:83), “al desagregar la inversión pública al nivel de los municipios, se ha perdido la eficiencia”. De nuevo, la falta de capacidad institucional para elaborar y ejecutar proyectos, la falta de recursos humanos calificados y la rotación del personal municipal son factores determinantes. La ayuda externa se dispersa en demandas puntuales de la población, raras veces está atribuida en función de un plan estratégico de desarrollo global.

Por ejemplo, las capacidades para el desarrollo de los municipios del Norte de Potosí siguen estando limitadas técnica y financieramente. Pocos tienen una visión de desarrollo a largo plazo. La participación de la población no garantiza en sí que los programas y proyectos elaborados tengan un impacto sobre la lucha contra la pobreza, que traten elementos estructurales. Concientes de estas debilidades técnicas de los municipios, que se reflejan también en los porcentajes de ejecución del

presupuesto de inversión, algunas agencias de cooperación han implementado proyectos de fortalecimiento institucional y de capacitación. Pero este tipo de iniciativas no siempre es valorado por los concejales y otros beneficiarios.

Existe una tensión entre lo que las autoridades municipales y los cooperantes consideran necesario para el desarrollo de los municipios. Por un lado, los cooperantes afirman que lo que hace falta es que la gente sea más capacitada, tanto para la planificación, elaboración y ejecución de proyectos, como para captar más recursos, para llevar a cabo una actividad productiva, o para ejercer control social. En fin, la capacitación de los responsables locales y de la población se concibe como una base esencial para el desarrollo de las personas y de la región. A este argumento, unos concejales responden que es una visión demasiado a largo plazo y que esto no ayuda a reducir la pobreza de manera más inmediata. Los gobiernos municipales valoran más el apoyo financiero y las obras, “*lo que se ve*”, dicen algunos cooperantes.

Otra tensión reside en la concepción de lo que es necesario para coadyuvar al desarrollo de la zona: ¿apoyar el desarrollo social o privilegiar el desarrollo económico? Hasta ahora, la cooperación se ha enfocado principalmente en el sector social y en el fortalecimiento institucional. Poca inversión ha sido dirigida hacia el desarrollo productivo. La visión de desarrollo de los municipios consiste en convertirse en “municipios productivos”, pero resulta poco clara la forma en que esta se piensa concretizar. Más aún, la normativa administrativa limita las posibilidades de las alcaldías de invertir en lo productivo. Esto implica una pregunta mayor, ¿Cómo pueden trabajar juntos los gobiernos municipales y las agencias de cooperación si no tienen la misma concepción del tipo de proyectos necesarios en el municipio? ¿Cómo se puede lograr sostenibilidad?

Como lo hemos visto con la metáfora del “regalo” (Eyben y León, 2003), la relación entre los gobiernos municipales y las agencias de cooperación está cargada de ambigüedad. Por una parte, los gobiernos municipales necesitan los aportes de la cooperación internacional, ya que sus recursos son insuficientes frente a las numerosas necesidades. En algunos casos, los aportes de la cooperación pueden llegar a doblar el presupuesto municipal anual. Por otra parte, estos actores tienden a ser muy críticos con la cooperación. Un concejal de Llallagua se quejó que “*llegan como en su casa, no entran por la puerta*”, la puerta siendo el gobierno municipal, que quisiera estar al tanto y, de repente, orientar la cooperación hacia tal o tal sector. Otra señal de descontento proviene del hecho que “*llegan con sus propios proyectos, no siempre adecuados a la realidad ni a las necesidades, especialmente si el diagnóstico fue hecho unos años antes*”. Algunos van hasta afirmar que “*la cooperación*

*internacional, hasta ahora, ha sido un fracaso, sobre todo porque el 70 % del presupuesto va para gastos de funcionamiento y sólo 30 % va para la inversión*⁵. Esta última crítica revela la gran desconfianza que existe hacia la manera en la cual la cooperación internacional administra y gasta su dinero. Y la falta de transparencia hacia los beneficiarios de la ayuda sobre su gestión financiera.

El aumento de recursos de la alcaldía y la mayor participación de la gente permitió al Estado local aumentar su presencia, asumir responsabilidades que las ONG y las agencias de cooperación cumplían antes. Sin embargo, unas ONG que asumían antes el rol del Estado en salud, por ejemplo, no están satisfechas por la manera en que los gobiernos municipales cumplen con sus nuevas responsabilidades. Además, la alcaldía no tiene los medios para llegar a todos los rincones de su territorio. En consecuencia, existe una cierta complementariedad entre el trabajo de las municipalidades y el de las agencias de cooperación, sean gubernamentales o no-gubernamentales. Como dice un técnico de una ONG del Norte Potosí, *“tienen que ser los gobiernos municipales que asuman unas cosas, pero ¡que lo hagan bien!”*.

Por supuesto, no todo es responsabilidad del Estado. Algunas modalidades de funcionamiento de la cooperación internacional no contribuyen al fortalecimiento del Estado boliviano. Por ejemplo, el Informe Mundial 2005 sobre el Desarrollo Humano denuncia que “las unidades de ejecución de los proyectos creadas por los donantes operan en un sistema paralelo que suele atraer al personal del gobierno hacia los organismos donantes y establece sistemas paralelos de normas de adquisición, gestión financiera y auditoría” (PNUD, 2005:117). En Bolivia, se ha podido observar el funcionamiento de lo que, comúnmente, se llaman “ministerios paralelos”. Es decir, ministerios o secciones de ministerios que al ser totalmente financiados por la cooperación internacional, tienden a responder más a la agencia financiadora que a la autoridad pública. Conscientemente o no, los donantes pueden definir la orientación de estas estatalidades paralelas. Además, suele existir una diferencia importante entre los salarios de los funcionarios públicos, pagados por el Tesoro General de la Nación, y los de las personas contratadas como consultores bajo esta modalidad. Esta manera de funcionar debilita al Estado boliviano. En las próximas páginas, examinaremos más elementos que inciden en la misma dirección.

4. Ayuda condicionada

⁵ En este ensayo, solo reproducimos las palabras de la persona entrevistada. Estos datos deben ser comprobados.

A pesar de los cambios en la gestión de la condicionalidad de la ayuda externa desde fines de los años '90, "la ayuda sigue llegando con una cantidad enorme de ataduras" (PNUD, 2005:111). Estas pueden ser de naturaleza económica o política, relativas a modalidades de administración de la ayuda o a condiciones previas para recibirla. La ayuda atada es "la práctica de 'atar' las transferencias financieras a la adquisición de servicios y bienes en los países donantes" (PNUD, 2005:114). Según el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano, "es la forma más notoria de arruinar subrepticamente la eficacia de la ayuda" (Ibidem), ya que "reduce el valor de la asistencia entre 11% y 30%" (Ibidem:115).

En Bolivia, la ayuda ha sido o es condicionada principalmente por condiciones macro-económicas, por la realización de reformas económicas, por la lucha contra el narcotráfico, por la elaboración y la implementación de una estrategia de lucha contra la pobreza, y por el respeto del Estado de derecho. Cada agencia de cooperación tiene su propia política en cuanto a condicionalidades se refiere. Pocas, aparte de las instituciones financieras internacionales, atan sus préstamos y donaciones a condiciones macro-económicas. En el marco del apoyo presupuestario, algunos donantes piden al gobierno cumplir con objetivos de estabilización económica. Si ven que su apoyo no está siendo utilizado para lo acordado, varias agencias lo retiran.

Los defensores de las condicionalidades macro-económicas afirman que "*todos los bancos ponen condiciones a sus préstamos*", que hay que "*trabajar para que el país no necesite que llegue un bombero*". Consideran que estas condiciones son una ayuda al país, para que ya no necesite más de ellos. Sin embargo, reconocen a media palabra que las condicionalidades pocas veces han traído los frutos esperados⁶ y se lavan las manos de cualquier responsabilidad en eventos como los ocurridos en febrero y octubre del 2003. "Es mejor equivocarse que no hacer nada", afirma el representante de un organismo multilateral. Una funcionaria del VIPFE (Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo) comenta que las condicionalidades, "*nos las hemos impuesto en forma conjunta*". Durante mucho tiempo, el Estado ha aceptado las condiciones macro-económicas de los donantes porque estaba bajo presión pero también porque los sectores dominantes del Estado en esta época compartían las visiones de las instituciones financieras internacionales. Se podría tratar de un juego de "seducción-imposición" que no deja sin responsabilidad a ninguna de las dos partes.

⁶ El experto independiente sobre los efectos de las políticas de ajuste estructural y de la deuda externa para la Comisión de los Derechos Humanos de la ONU, Bernard Mudho (2002: par. 67), considera que los programas de ajuste estructural tienen un rol en el empobrecimiento y el endeudamiento de Bolivia.

Veamos algunos efectos no-deseados o perversos de las condiciones de la ayuda con un ejemplo concreto: la Iniciativa para el Alivio de la Deuda de los Países Pobres Muy Endeudados (HIPC) y el requisito de elaborar una Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP). Recordemos que, para ser elegible para esta modalidad de condonación de deuda externa, cualquier país debe demostrar haber aplicado medidas de estabilidad macroeconómica y reformas económicas estructurales, debe enfrentarse a una situación “insostenible” de deuda, y debe elaborar una ERP de manera participativa, la cual requiere luego la aprobación de los Consejos de Administración del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial en Washington. Se pensó que la elaboración participativa de una ERP podría ser una oportunidad para llegar a políticas más apropiadas a las necesidades locales, generar un mayor sentimiento de apropiación y lograr buenos resultados en la reducción de la pobreza. Sin embargo, el mismo diseño inicial no podía evitar un incentivo perverso: que el gobierno escribiera una ERP principalmente con el fin que sea aceptada por el Banco Mundial y el FMI.

En Bolivia, el Diálogo Nacional realizado en 2000 para elaborar la EBRP pretendía amplificar la voz de los pobres y de los excluidos a través de una consulta participativa a nivel nacional. Pero la gente no se sintió suficientemente tomada en cuenta ni representada⁷ y muchas de sus reivindicaciones quedaron fuera del documento final. En septiembre 2000, durante la guerra del agua en Cochabamba, algunos analistas afirmaron que “recurrieron a la movilización y acción directa como método de lucha [...], como el mejor mecanismo para hacerse escuchar, desacreditando totalmente el Diálogo oficialista pre-condicionado y de una sola vía, en el que no existió suficiente transparencia ni credibilidad en el gobierno” (Román y Retolaca, 2001:112). Por otra parte, para un funcionario del VIPFE, *“la EBRP no era una receta que nosotros como gobierno íbamos a asumir tan fácilmente. Es posible que haya dado resultados en otros países, pero no es ‘one size fits all’. [...] Es el país que tiene que ser el encargado de elaborar una estrategia que sea diseñada y que pueda encajar en las líneas que este país maneja”*. El mismo funcionario recalcó su impresión de ser un *“ratón de laboratorio”* de las instituciones internacionales que prueban nuevas modalidades para luchar contra la pobreza.

En Bolivia, esta contradicción de la “apropiación impuesta” se revela de manera fuerte en 2003, el momento de presentar una EBRP revisada a las instituciones financieras internacionales. ¿Cómo hubiera podido llevarse a cabo un proceso participativo para validar la EBRP

⁷ Según Andersen y Nina (2000), más del 90% de la gente entrevistada no se sentía representada en el Diálogo.

revisada en esta época de fuerte inestabilidad política y social? La cooperación internacional en Bolivia no tomó este contexto en cuenta, y no dejó de pedir a Bolivia la actualización y validación de su estrategia de reducción de la pobreza. Además, para poder firmar un nuevo acuerdo de “Reducción de la Pobreza y Facilidad para el Crecimiento” (PRGF – *Poverty Reduction and Growth Facility*) con el FMI, el gobierno de Bolivia tenía que implementar medidas que no fueron aceptadas por la población, como fue el caso del “impuestazo” en febrero 2003. En consecuencia, se firmó un acuerdo de “*Stand By*” con la institución financiera internacional, hasta que la situación sociopolítica se estabilizara; pero ello, luego de un conflicto mayor que se cobró la vida de 19 personas y dejó a 60 personas más heridas.

De la misma manera, en 2005, algunas agencias de cooperación cortaron su apoyo presupuestario porque afirmaban que el país no tenía ninguna estrategia de lucha contra la pobreza. El gobierno de Carlos Mesa respondió elaborando un documento titulado “*Acciones concretas en la lucha contra la pobreza*” para demostrar a la cooperación internacional que, a pesar de no contar con una estrategia operativa, estaba orientando sus gastos hacia la reducción de la pobreza y los objetivos de desarrollo del milenio.

A pesar de apuntar al fortalecimiento de la democracia, un efecto negativo potencial del Diálogo Nacional era de debilitar y desestabilizar la estructura institucional de la democracia. Insistir sobre la participación amplia de la sociedad civil y del sector privado dejó a un lado a los parlamentarios. De alguna manera, se puso en contradicción con el derecho de un gobierno democráticamente elegido de tomar decisiones y de gobernar. Además, según una valoración de ACDI (2001: 13-14), pedía a ciertos grupos dirigentes que más se aprovechaban del status-quo, de ser actores de un cambio que podría amenazar su poder y su influencia.

La participación amplia de un grupo de donantes en la elaboración de la EBRP permitió insertar temas importantes para la comunidad internacional, como la equidad de género. Pero no contribuyó a la apropiación de la estrategia por la población boliviana. Además, la iniciativa HIPC condiciona el destino de los recursos condonados a la reducción de la pobreza y, de manera más precisa, al sector social. De esta condición, positiva en sí, ha resultado que las inversiones en el sector productivo fueron dejadas a un lado, a pesar de que sea un elemento importante para la lucha contra la pobreza.

La EBRP nunca fue revisada y ahora, queda como un hito en la historia de las relaciones entre Bolivia y la cooperación internacional. Sin embargo, la idea de base de tener una línea de acción para luchar contra la pobreza ha sido integrada por los gobiernos sucesivos y sigue siendo

un elemento importante para que la cooperación internacional pueda alinear sus esfuerzos con la estrategia nacional, una estrategia elaborada sin presiones externas.

De manera general, las condiciones impiden que se desarrolle el sentido de pertenencia nacional (*ownership*) de la ayuda (PNUD, 2005:111-112) y llevan a “tensiones entre la demanda ciudadana y las capacidades del Estado para satisfacer tanto a la sociedad como a los condicionamientos y recomendaciones de las agencias financieras” (León, 2003:17). Sin embargo, algunas condiciones, como el respeto de los derechos humanos, tienen su razón de ser, aunque sea un tema delicado. El IDH mundial 2005 propone eliminar la ayuda atada y racionalizar la condicionalidad, poniendo menos acento en los objetivos macro-económicos y más énfasis en la responsabilidad fiduciaria, la transparencia de los informes y la construcción de capacidades nacionales e institucionales (PNUD, 2005:10).

5. La apropiación de la ayuda

La importancia de la apropiación por parte del país recipiente es parte de una agenda que busca mayor efectividad de la ayuda, como lo muestra la Declaración de París de 2005⁸. El concepto de la apropiación de la ayuda, u “*ownership*”, implica un cambio importante en la perspectiva de la gestión de la cooperación internacional. Es una visión donde los países socios son los principales responsables de su desarrollo, del mejoramiento de las condiciones de vida en su país. Las agencias de cooperación les “asiste[n] en la creación de precondiciones para el desarrollo, no dirige[n] de manera directa el proceso de cambio” (CDPR, 2003:1, traducción propia).

En general, la importancia de la apropiación de la ayuda es reconocida tanto por los países “beneficiarios” como por los donantes. En Bolivia, muchos funcionarios del VIPFE señalan abiertamente el objetivo de lograr, a través del “*ownership*”, una gestión más soberana de la ayuda. Una cooperante afirma que “*sin apropiación, no va a funcionar*”. Otro se alegra que “*con más ownership, los gobiernos nos van a echar menos la culpa, era un servicio más que les estábamos dando*”. Para algunos, la posibilidad para el recipiente de apropiarse de la ayuda es un derecho. Para otros, es una manera de garantizar mayor eficiencia de la ayuda. Paradójicamente, la apropiación puede ser impuesta por el donante, como se ha visto con el ejemplo de la elaboración de una ERP

⁸ La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda para el Desarrollo firmada en marzo 2005 establece unos principios para que los donantes mejoren la efectividad de la asistencia y unas metas para vigilar el progreso en las nuevas prácticas. Los medios identificados para mejorar la eficacia de la ayuda son: la armonización, la coordinación, y el sentido de pertenencia, u “*ownership*”.

de manera participativa como condición para acceder a la iniciativa HIPC.

Y en la práctica existen impedimentos concretos para que la apropiación se haga realidad. Por el lado de los donantes, se pueden observar varias contradicciones. Cada agencia bilateral y multilateral tiene su agenda y sus modalidades prácticas de administración del financiamiento. Algunas más que otras esperan conocer el plan de desarrollo del gobierno antes de proponer una colaboración en base a éste y a sus intereses y posibilidades, en un diálogo con las autoridades nacionales. Otras, bajo el argumento de la fragilidad de las instituciones del Estado, siguen elaborando e implementando proyectos por sí mismas, lo que debilita las capacidades nacionales o, al menos, no las fortalece, y no contribuye a la apropiación nacional del proyecto.

El enfoque de la ayuda como “regalo” pone a la luz algunas ambigüedades del concepto de apropiación. Primero, ¿quién es el “propietario” de la ayuda? ¿El gobierno o los beneficiarios finales, los pobres? ¿En función de los intereses de quién se va a planificar el uso del financiamiento externo? El gobierno pasa del papel de recipiente frente a las agencias bilaterales y multilaterales, al papel de donante frente a los beneficiarios finales. Por un lado, la elección de los receptores a nivel local puede inscribirse en un marco de patrimonialismo o de politización de la ayuda. Por otro lado, el gobierno no siempre tiene la misma visión que los pobres o los movimientos sociales de lo que se necesita para el cambio social o el desarrollo del país⁹.

Al final, el regalo se da guardándolo: siempre queda como propiedad del donante, de alguna manera, según el poder de decisión que conserva, el grado de discrecionalidad en la administración del regalo y en la decisión de poner fin al financiamiento o darle otra orientación. De la misma manera, el donante decide a quien da el regalo. En consecuencia, se puede decir que “el concepto de ‘apropiación nacional’ es un paso más hacia la idea del derecho pero porque el contrato no es astringente, la ayuda queda siendo un regalo” (Eyben y León, 2003:18).

De manera concreta, las estrategias de los donantes que quieren apoyar la apropiación de los países socios pueden consistir en (CDPR, 2003):

- Pasar de un enfoque de proyectos a un enfoque de programas, para evitar duplicar las actividades del gobierno o de otros donantes.

⁹ Ver sobre este tema el texto de Eyben y León (2003).

- Dejar al gobierno recipiente el control de las actividades de la ayuda al desarrollo, lo más que sea posible política y técnicamente.
- Establecer un diálogo entre el donante y el país socio.
- Tener un conocimiento y una comprensión profundos y detallados de los procesos políticos, sociales, económicos, y culturales internos del país socio.
- Establecer lineamientos claros y transparentes en el diálogo con el país socio sobre las circunstancias en las cuales la asistencia sería suspendida o anulada.
- Transferir la pericia a los gobiernos y los actores involucrados para que los proyectos puedan ser reproducidos sin necesidad de asistencia externa.
- Precisar, dentro de la agencia de cooperación, cuales son las implicaciones operacionales del “ownership” para el funcionamiento de los programas, el relacionamiento con el gobierno, etc.
- Realizar, entre los donantes, un debate público y abierto sobre sus diferencias, y revisar el funcionamiento de los grupos consultivos para incluir a los gobiernos recipientes y representantes de la sociedad civil, abriendo las discusiones al público.

Por parte de los gobiernos recipientes de la ayuda, varios elementos pueden coadyuvar al ejercicio de su “ownership”, tanto a nivel central, como prefectural y local (CDPR, 2003):

- Tener una estrategia de desarrollo clara, precisa y operacional.
- Tener la capacidad técnica y financiera para implementar esta estrategia.
- La voluntad de seguir esta nueva línea de relacionamiento con los donantes.

6. ¿Coordinación de la ayuda?

“Con demasiada frecuencia, los departamentos gubernamentales de los países receptores de la ayuda [...] deben lidiar con una gran cantidad de donantes mal coordinados – muchos de los cuales operan programas que se superponen entre sí – que no están dispuestos a trabajar a través de las estructuras gubernamentales”.

(PNUD, 2005:117)

La falta de coordinación de la ayuda externa entre el gobierno y los donantes y entre las mismas agencias de cooperación, tiene muchos efectos negativos. Implica duplicación y dispersión de esfuerzos. En lugar de apoyar a los procesos nacionales, las actividades de la cooperación internacional los pueden debilitar, por ejemplo organizando un taller sobre la reforma educativa al mismo tiempo que el ministerio de educación, ya que se ha comprobado que los maestros prefieren asistir al primero, por motivos de comida, comodidad del lugar, etc.

Cuando no se coordina la ayuda, los costos de transacción son muy elevados para los gobiernos recipientes. En Bolivia, se calcula que, sólo armonizando los procesos de solicitud de desembolsos, de modificaciones presupuestarias y de adquisición de bienes y servicios, los costos transaccionales podrían reducirse en 20%. Ello debido al tiempo que toma a los funcionarios realizar estos procedimientos que son diferentes para cada agencia. En 2003, hubo 360 misiones de las agencias de cooperación en el país, es decir, más de una por día laboral. Es otro elemento que quita tiempo a los funcionarios responsables de las relaciones con los donantes.

Por falta de concertación, la cooperación internacional puede estar mandando señales y demandas contradictorias al gobierno, como lo explica un funcionario del VIPFE:

“Otra de las cosas es lo que llamo ‘la paradoja de la cooperación internacional’. Te dicen ‘techos fiscales, tanto donación, tanto crédito comercial, tanto crédito concesional, no te puedes ir más allá, eso es lo que pasaba con el Fondo Monetario Internacional. Y la variable de ajuste es la inversión pública, porque tú dices ‘¿o reduzco inversión pública o reduzco gasto corriente?’ Pero yo no puedo dejar de pagarles a los maestros, a los funcionarios públicos y una serie de cosas, entonces ¿que voy a hacer? Menos proyectos y voy a recortar la inversión pública y una serie de cosas. Y luego viene el Banco Mundial, el BID o alguna de esas instituciones y te dicen: ‘¡Pucha, tu no estás ejecutando tus recursos! Eres ineficiente.’ ‘No, [lo que pasa es que] tengo al Fondo que me dice que no las ejecute’. Tengo al Banco Mundial que me dice que porque no ejecuto los recursos soy ineficiente, y ¡al final, es exactamente la misma gente!”.

Frente a este tipo de situaciones, tanto el gobierno como los donantes han empezado a darse cuenta de la importancia de coordinar sus actividades para lograr mayor eficiencia. Esta toma de conciencia se hizo tanto a nivel nacional como a nivel mundial.

Como ejemplos de la dinámica a nivel mundial, se pueden citar varias iniciativas tales como:

- la elaboración del “*Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo*” a partir de 1997, con el objetivo de que las agencias del Sistema de las Naciones Unidas presentes en un país planifiquen juntas sus actividades, para lograr mayores resultados (UNDAF - *United Nations Development Assistance Framework*);
- la elaboración del “*Marco Integral de Desarrollo*” por el Banco Mundial en 1999 (CDF - *Comprehensive Development Framework*), que declara “buscar un mejor equilibrio para la formulación de políticas de cooperación internacional con una visión de largo plazo, haciendo hincapié en la interdependencia y la colaboración entre la cooperación internacional, el gobierno y la sociedad civil, que se exprese en la elaboración de estrategias de desarrollo a partir de las especificidades de las condiciones del país” (Aguirre Badani, 2001:373);
- el documento titulado “*El Papel de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en los Albores del Siglo XXI*” propuesto en 2003 por los países miembros del Comité para la Ayuda al Desarrollo de la OCDE;
- las Declaraciones de Roma (2003) y de París (2005) firmadas por los países miembros de la OCDE, las cuales apuntan a una mayor eficiencia de la ayuda para el desarrollo y a una mayor coordinación entre los países donantes y los países que reciben la ayuda, y entre las mismas agencias de cooperación;
- el Informe mundial sobre Desarrollo Humano 2005 publicado por el PNUD titulado “*La cooperación internacional ante una encrucijada*”.

A nivel nacional, se hizo una primera tentativa de establecer una suerte de marco de relacionamiento con la cooperación internacional en 1990-91. Pero el fruto no estaba maduro y los donantes se mostraron muy resistentes. “*Estaban muy cómodos trabajando con proyectitos y con sus propias normas*”, confía un funcionario del VIPFE. El marco no duró más de dos años. En 1998, el VIPFE propuso un “nuevo marco de relacionamiento” con la cooperación internacional, el cual cristalizó los procesos que se habían dado hasta este entonces a nivel mundial y nacional. Sus principios son: apropiación por Bolivia de su proceso de desarrollo, *partnership* liderado por el gobierno, compatibilidad y complementariedad de las actividades de los donantes con los planes de desarrollo gubernamentales, eficacia, *accountability* y sostenibilidad,

fortalecimiento de las capacidades institucionales, complementariedad de los esfuerzos, y transparencia (Camacho et al., 2005:5).

A pesar de la vigencia del nuevo marco de relacionamiento, los avances para implementarlo son lentos. Las razones se encuentran tanto del lado de la cooperación internacional como del lado del gobierno y del largo contexto de crisis vivido por el país entre 2000 y 2005. Por parte de los donantes, hace falta que los nuevos principios afirmados en el “nuevo marco de relacionamiento” y en varias instancias mundiales sean completamente integrados en su práctica. Según un informe de la Asociación Canadiense para el Desarrollo Internacional, “la planificación y la programación conjuntas del desarrollo sólo darán frutos si los donantes están listos para dejar de lado los imperativos nacionales y organizacionales en el interés de los esfuerzos de desarrollo colectivo” (ACDI, 2001: 19, traducción propia).

Algunos de los obstáculos para la coordinación eran (y siguen siendo en algunos casos) los siguientes: procesos centralizados en la sede, tendencia a influir demasiado sobre el gobierno (*donorship*), dificultad de coordinar sus actividades con otros donantes, falta de voluntad para dejar al gobierno decidir sobre la asignación de los fondos, normas específicas de adquisiciones y de procesos para los desembolsos para cada agencia, enfoque de proyectos. Frente a esto, se han notado cambios en varias agencias, como, por ejemplo, la descentralización de la toma de decisiones hacia las oficinas en Bolivia y el apoyo conjunto a través de canastas de fondos (*Basket Funding*). Sin embargo, algunas agencias siguen elaborando proyectos y trabajando según sus propias políticas. Parecen no tener interés o posibilidad de alinearse.

Por parte de los gobiernos sucesivos, no se ha notado un liderazgo suficientemente fuerte ni un programa de acción suficientemente claro, ni a nivel nacional ni en ciertos sectores. Los numerosos cambios de gobierno en los últimos años han impedido que el Estado tenga estrategias claras y operativas, y ejerza un liderazgo en el relacionamiento con la cooperación internacional. Sin políticas claras a nivel nacional y sectorial, la cooperación no recibe señales ni mandatos claros con los cuales alinearse y organizar sus actividades. Por ello, se ha podido observar en los últimos años que en algunas mesas de trabajo y coordinación con la cooperación internacional “abandonadas” por el gobierno, los donantes eran los que daban el tono. Si hasta diciembre del 2005, las prioridades eran definidas en diálogo con la cooperación internacional, la elaboración del plan de desarrollo por el gobierno del Presidente Morales sin concertar con los donantes marca una ruptura con la anterior forma de relacionamiento. Por último, resulta patente la necesidad de socializar el “nuevo” modelo de relacionamiento tanto en los

ministerios como en las agencias de cooperación. En cualquier caso se trata de un proceso lento, que pide cambios importantes a cada parte.

Conclusión

Son varios los elementos que explican el malestar que existe en Bolivia hacia la cooperación internacional. Están imbricados unos con otros. El enfoque desarrollado por Eyben y León (2003), se muestra muy útil para organizar los hallazgos y comprender los mecanismos en juego, las ambigüedades y desigualdades que existen en torno a la ayuda externa: el relacionamiento entre los donantes y los beneficiarios está inmerso en las formas de funcionar de la sociedad boliviana, y teñido por las relaciones de poder relacionadas a la ayuda concebida como “regalo”. En consonancia con esta aproximación conceptual, se pueden extraer ciertas conclusiones distinguiendo distintos niveles de relacionamiento entre la sociedad y el Estado, por un lado, y la cooperación internacional, por el otro.

A nivel de las comunidades y del Estado local, la falta de transparencia financiera, la diferencia en la concepción de lo que es necesario para el desarrollo, y la forma de relacionamiento entre los representantes de las organizaciones de cooperación y las autoridades locales, han contribuido a una relación ambigua con la cooperación internacional: por un lado, existe un cierto escepticismo, desconfianza y ganas de fiscalizar los donantes; por otro lado, la necesidad de financiamiento externo hace que los gobiernos locales estén en una relación desigual con los donantes que quieren trabajar en su territorio.

A nivel del Estado central, los elementos que han llevado a esta situación de malestar expresada de forma contundente en el plan de gobierno del Presidente Morales, tienen que ver principalmente con la forma de relacionamiento entre los donantes y el gobierno. La poca coordinación entre los donantes y entre ellos y el gobierno, y el costo que conlleva, ha generado frustración. Si bien toca a las agencias de cooperación hacer esfuerzos para coordinar y alinearse, también el gobierno tiene que jugar un papel importante para liderar el proceso, y presentar una línea clara de acción alrededor de la cual los donantes puedan organizarse. Las responsabilidades son compartidas. Las condicionalidades impuestas – por algunas agencias más que por otras – han dejado una impresión de ser “ratón de laboratorio” y no han permitido que el gobierno recipiente se apropie de la ayuda. Sin embargo, no hubiera sido el mismo relato si las elites políticas y económicas del país no hubiesen tenido intereses en la aplicación de estas medidas y no hubiesen compartido la misma ideología que sus consejeros internacionales.

Tanto los funcionarios del gobierno como los agentes de la cooperación internacional coinciden, aunque con grados y enfoques distintos, en la necesidad de cambiar. Ya se notan algunos avances, pero siguen siendo numerosos los pasos que se pueden dar. Sin duda, el elemento más difícil de superar es la forma que toma el relacionamiento en torno a la ayuda. Un cambio de actitud fructífero podría conllevar los elementos siguientes: más transparencia, un diálogo más abierto, un giro en la forma de concebir la relación hacia una relación entre iguales, apuntar a considerar la ayuda como un derecho y no como un regalo. Un punto importante que trató de mostrar este ensayo es que no se pueden ignorar los efectos negativos de la ayuda pero que tampoco se puede echar la culpa únicamente a la cooperación internacional. El Estado y la sociedad boliviana también tienen algo que ver en la historia.

En concreto, y a nivel más técnico, tener una línea estratégica definida detalladamente (de forma general pero también a nivel de cada sector), asumir el liderazgo de la relación con la cooperación, y desarrollar la capacidad técnica y financiera para implementar su estrategia y los programas de desarrollo, son tres elementos que el Estado puede trabajar para que las cosas avancen. Para que la ayuda externa sea más eficiente, es clave tener un Estado fuerte, capaz de elaborar y ejecutar proyectos y programas en función de una estrategia de desarrollo clara y operativa, un Estado que lidera el relacionamiento con la cooperación internacional y que coordina sus actividades, un Estado transparente, regulador, y “*accountable*” hacia las comunidades.

Por parte de los donantes, es clave que revisen sus modalidades para otorgar la ayuda, con el fin de hacerla más previsible, reducir los costos de transacción, evitar la duplicación de esfuerzos, promover la coordinación, reducir las condicionalidades – o al menos hablar de condicionalidades más adecuadas –, garantizar la apropiación por parte de los recipientes y beneficiarios, y generar más beneficios directos a los más pobres. Cambiar sus métodos para que fortalezcan al gobierno y permitir que sea este el protagonista de los programas de desarrollo, alineándose sobre el plan de gobierno, armonizando sus requisitos administrativos para ahorrar tiempo y dinero, desarrollando iniciativas de coordinación, puede permitir más sentido de pertenencia y más efectividad de la ayuda. También parece pertinente reflexionar sobre los efectos perversos de la ayuda a nivel macro-económico, a nivel micro y a nivel relacional.

Bibliografía

- AGUIRRE BADANI Álvaro (2001) “La deuda externa y el programa HIPC en Bolivia”, in AGUIRRE BADANI Álvaro et al., *La deuda externa de Bolivia: 125 años de renegociaciones y ¿cuantos más?*, La Paz: CEDLA, pp. 335-400
- ANDERSEN Lykke E. y EVIA José Luis (2003) *La efectividad de la ayuda externa en Bolivia*, La Paz: Instituto de Investigaciones Socio Económicas, Documento de Trabajo n° 09/03
- ANDERSEN Lykke E. y NINA Osvaldo (2000) *The HIPC initiative in Bolivia*, La Paz: Universidad Católica Boliviana, Instituto de Investigaciones Socio Económicas
- Association Canadienne pour le Développement International (2001) *Le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) en Bolivie : Expérience de l'Agence canadienne de développement international. Rapport préparé par le programme bilatéral pour la Bolivie et par la Direction générale des politiques de l'ACDI*
- CAMACHO P. Marco A., CARVAJAL B. José Luis, MARINKOVIC A. Vladimir M. (2005) *Experiencias en materia de coordinación, armonización y alineamiento en Bolivia*, La Paz
- CAMACHO SEVILLANO Roberto (2005) *Para abandonar la dependencia en la cooperación internacional*, La Paz: GCM Publicaciones
- Centre for Development Policy and Research (2003) “Supporting ownership: Swedish development cooperation with Kenya, Tanzania and Uganda”, *Newsletter*, London: University of London, School of Oriental and African Studies, # 12
- Declaración sobre la Eficacia de la Ayuda para el Desarrollo*, Paris, marzo 2005
- EYBEN Rosalind and LEÓN Rosario (2003) *Who owns the gift? Donor-recipient relations and the national elections in Bolivia*
- Fondo Monetario Internacional (1997) *Informe anual*, Washington
- LEÓN Rosario (2003) *Adivina quien viene a cenar*
- MUDHO Bernards (2002) *Informe del experto independiente sobre los efectos de las políticas de ajuste estructural y de la deuda externa*, Comisión de los Derechos Humanos de la ONU, 20 de octubre
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (1998) *Informe sobre Desarrollo Humano*, New York: PNUD
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2002) *Informe de Desarrollo Humano en Bolivia*, La Paz: PNUD

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2005) *Informe sobre Desarrollo Humano. La cooperación internacional ante una encrucijada: Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*, New York: PNUD

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2006) *Informe sobre Desarrollo Humano. Más allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua*, New York: PNUD

ROMÁN Javier y RETOLACA Iñigo (2001) *Gobernancia local y reducción de la pobreza. Una experiencia de apoyo al diálogo nacional desde el Norte Potosí*, La Paz: Plural Editores

Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas, *Economía y Política económica 2006*, UDAPE, diciembre 2006

Entrevistas

- Alcaldía y Consejo Municipal de Llallagua, Sacaca, Pocoata y Ocuri
- Aranibar Sonia, Especialista en Asistencia al Desarrollo de USAID en Bolivia
- Archondo Rafael, responsable de acceso a la información del Banco Mundial en Bolivia
- Bacarreza Victor Hugo, ex-Director de Financiamiento Externo en el VIPFE
- Barrón Arce Marcelo, de la Dirección de Programación de Financiamiento Externo y Coordinación con ONG del VIPFE
- Branski Joel, Representante del Banco Interamericano de Desarrollo en Bolivia
- Bunkichi Kuramoto, Director Representante Residente de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón en Bolivia
- Cabrera Freddy, gerente de la mancomunidad de Chayanta
- Carrasco Jorge, ex-Director del Fondo Productivo y Social
- Carrera José, Representante de la Corporación Andina de Fomento en Bolivia
- Cuba Ivonne, Jefe de Unidad de Negociación y Agilización de Desembolsos del VIPFE
- de Haan Peter, Primer Secretario, Especialista en Descentralización y Desarrollo Institucional de la Embajada del Reino de los Países Bajos en Bolivia
- Delgadillo Walter, Iriarte Filemon y Ybarnegaray Jenny, del Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha contra la Pobreza (PADEP) de la GTZ
- Equipo del proyecto de salud de la Cooperación Técnica Belga en la provincia de Chayanta
- Gandarillas Julia, gerente general de la mancomunidad del Norte Potosí

- Gutiérrez Lola y Rioja Héctor del Programa de Desarrollo Local Integrado (Prodeli) de UNICEF
- Johanna Teague, Segunda Secretaria, Economista y Oficial de Programas de la Sección de Cooperación de la Embajada de Suecia en Bolivia
- Morejon Edwin y el equipo del Instituto Politécnico Tomás Katari
- Narváez Rory, Especialista Sector Social de USAID en Bolivia
- Nieto Luis
- Pedersen Mogens, Embajador de Dinamarca en Bolivia
- Ticona Ami Lika, Defensora de la Niñez en Sacaca
- Torres Miranda Felix de la Radio Pio XII
- Vesperoni Esteban, Representante Residente del Fondo Monetario Internacional en Bolivia