

Cooperación internacional y políticas públicas: ¿agua y aceite?

por Antonio Rodríguez-Carmona¹
Revista COSUDE en Bolivia, junio 2009

Un lugar común de las evaluaciones practicadas a los programas de cooperación internacional en Bolivia ha sido reconocer su limitación para fortalecer la institucionalidad estatal. En especial, los programas de reforma institucional, que se mostraron incapaces de modernizar la administración pública, reformar la justicia o consolidar la carrera funcionarial. ¿El motivo? La inestabilidad política, la elevada rotación de empleados públicos y la extrema burocratización, señalan las evaluaciones con impotencia. Es decir, no se pudieron fortalecer las instituciones porque *eran* débiles. Lo que explica también el tibio impacto de la ayuda a la hora de consolidar políticas públicas. ¿Tiene la cooperación internacional un límite estructural para incidir a ese nivel? Políticas y proyectos... ¿dos ámbitos de actuación que no se ligan bien? ¿Cómo agua y aceite?

¿Fortalecimiento o deterioro de las instituciones de gobierno?

Si se adopta una mirada de conjunto, se tiene que la ayuda internacional representó un promedio del 10% del Producto Interior Bruto (PIB) en el periodo 1985-2005. Esa enorme afluencia de recursos se canalizó a través de incontables programas y proyectos. La dispersión de intervenciones, y la creación de instituciones *ad hoc* para gestionarlas, casó bien con la incipiente política de descentralización del país. De este modo, se puede decir que la cooperación contribuyó a reforzar la Participación Popular y fortalecer los municipios. Como políticas de Estado.

Sin embargo, el enorme caudal de programas y proyectos terminó por deteriorar las instituciones bolivianas de gobierno a nivel central. Distorsionó la formulación de políticas públicas, entorpeció la gestión pública, creó instituciones paralelas, y reforzó una cultura política clientelar. La elaboración de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza, inducida y financiada por las agencias donantes, constituye un buen ejemplo al respecto, toda vez que estableció una metodología y periodicidad artificiales de trabajo, privilegió a determinados interlocutores en la sociedad civil, desconoció al Parlamento, y colaboró en “tecnificar” los debates sobre la lucha contra la pobreza. Fruto de la influencia de los donantes, el país operó con una agenda “reformista” de desarrollo desvinculada de los problemas estructurales de exclusión social, así como del papel del Estado en la gestión de los recursos naturales.

¹ Economista. Autor de *El proyectorado: Bolivia tras 20 años de ayuda externa*. Barcelona, Intermón-Oxfam, 2008 (próxima edición en Plural, Bolivia)

Bolivia como “proyectorado” de la cooperación internacional

El cóctel de dependencia financiera, condicionamiento de políticas, dispersión y descoordinación de intervenciones agravó el problema de gobernabilidad, ya existente en el país. Durante la crisis de 2003, el monto de la ayuda equivalió al 186% de la inversión pública. Algunos ministerios como agricultura se nutrían de ayuda externa. El presupuesto del Servicio Nacional de Áreas Protegidas dependía en más del 90% de recursos de cooperación. En ese contexto, el Banco Mundial “aconsejaba” al gobierno de turno recortar los gastos sociales para contener el déficit público, la Embajada Norteamericana definía ministros, su agencia de lucha contra el narcotráfico intervenía en el Chapare como en suelo propio... Y Bolivia era un país donde las petroleras transnacionales operaban (y contaminaban) a su antojo, pagando los impuestos más bajos de todo el continente. ¿No se llama a eso dependencia?

El efecto más perverso del “proyectorado” ha sido la creación de un imaginario de dependencia, que concibe a Bolivia como país inviable y necesitado de tutela externa. El protagonismo de la ayuda reforzó un tipo de pensamiento fragmentario que percibe la realidad como conjunto de proyectos, y éstos, a su vez, como balas infalibles contra la pobreza. A los operadores se les quedó cabeza de marco lógico. Son, al menos, dos generaciones de profesionales hablando el lenguaje de la cooperación. El resultado fue la despolitización del quehacer profesional, que pasó a librarse en términos exclusivamente técnicos (de eficiencia y calidad). Se volvió aséptico. Las políticas públicas quedaron entonces reducidas a “proyectos”, el lugar donde es posible encontrar beneficios inmediatos para el aquí y el ahora: de los que manejan los fondos.²

El sistema de ayuda al desarrollo: ¿en crisis estructural?

La existencia de efectos contraproducentes invita a cuestionar la propia naturaleza del sistema de cooperación internacional, basado en la bilateralidad y liberalidad de los donantes. Un esquema similar a la beneficencia decimonónica. Y lo que es aún peor: la ayuda opera de forma subordinada a los intereses de política exterior, de índole geoestratégico, comercial o de extensión cultural. Ello explicaría, en última instancia, su bajo rendimiento.

La comunidad internacional de donantes no ha sido ajena a estas preocupaciones. En 2005, entonó el *mea culpa* y promovió la Declaración de París para mejorar la “eficacia” de sus intervenciones. La declaración comprende cinco compromisos: la necesidad de mejorar la *apropiación* por parte de los países receptores, el *alineamiento* de políticas, la *armonización* de acciones entre donantes, la *gestión orientada a resultados*, y la *rendición de cuentas* con carácter recíproco. Lo firmaron 85 países. ¿Un brindis al sol? ¿Una nueva jerga del desarrollo? ¿Más tecnocracia?

Desde entonces, los donantes se han esforzado en adaptar sus enfoques y promover nuevos instrumentos financieros, como la ayuda presupuestaria o la ayuda sectorial programática. ¿Con qué resultados? La reciente evaluación de la Declaración de París (Word, 2008) ha señalado que existen “problemas de poder y economía política” que obstaculizan su implementación. El informe de Bolivia advierte avances en salud, educación y saneamiento básico, si bien recomienda el impulso de un estudio conjunto acerca de los “costes de la ayuda” en términos de terciarización. ¿De dónde viene esa

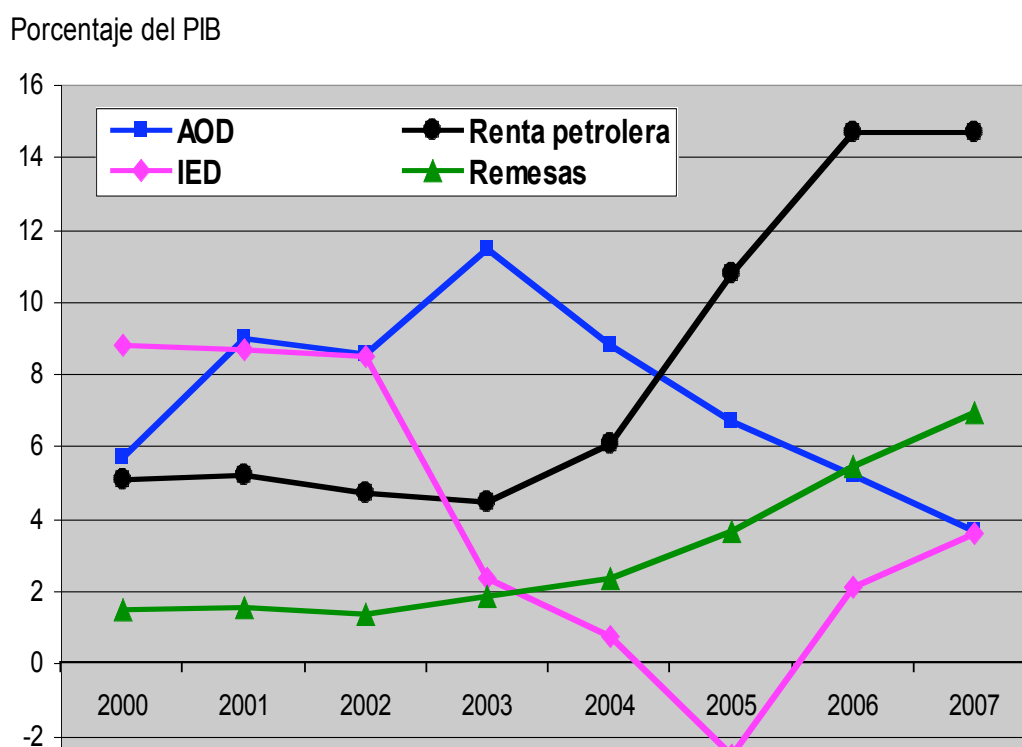
² Este pensamiento dependiente caló en la psicología y cultura política del país. La cultura del proyecto permeó incluso en las organizaciones de base. Algunas organizaciones campesinas e indígenas se “onegizaron”, evolucionaron hacia estructuras organizativas de ONG, y sus líderes intermedios se convirtieron en funcionarios de la ayuda. El fenómeno, por otro lado, goza de rabiosa actualidad.

desconfianza? Ciertamente, el temor inicial no se ha disipado y la pregunta sigue en el aire: ¿Es la cooperación una suerte de autoayuda de los países ricos? ¿Una herramienta de dominación neocolonial?

El “proceso de cambio” del MAS: ¿interpela también a la cooperación?

No hay duda que el Gobierno de Morales ha disminuido la dependencia externa de Bolivia. La ayuda de los países de la OCDE declinó frente al auge de la renta petrolera y las remesas de inmigrantes (véase gráfico). Se superó la relación subordinada con Estados Unidos, se recuperó el Estado (que salda sus cuentas con superávit fiscal), las transnacionales perdieron su margen arbitrario de maniobra, y el país viró sus políticas de desarrollo.

GRÁFICO: Evolución de las fuentes de financiación del desarrollo (2000-07)



El “proceso de cambio” desafía el corazón mismo del “proyectorado”. Al revertir las políticas económicas neoliberales, el MAS modificó los presupuestos de partida. La recuperación de ingresos permitió multiplicar por cuatro el monto de inversión pública en el periodo 2005-09. Surgieron nuevos esquemas de canalización de fondos públicos y privados, como son las transferencias de renta petrolera a los municipios, los programas de alimentación escolar impulsados desde las mancomunidades, las remesas de inmigrantes o el reparto de “cheques” venezolanos. Y el “proyecto” dejó de ser la lógica dominante.

La austeridad de los sueldos estatales y la práctica de la política como *acción colectiva*, codo a codo con las organizaciones sociales, mueven el piso a los profesionales que no tienen base o compromiso social. Pese a sus limitaciones de gestión, el MAS ha recuperado una visión de la política como acción integral y pública. Y un perfil del profesional comprometido con su sociedad. En otras palabras, “repolitizado”. ¿No interpela eso profundamente a la cooperación internacional? Al menos, al cooperante que reivindica su experticia y “neutralidad”, preocupado, en última instancia, por prosperar en su carrera profesional.

Los desafíos pendientes de la cooperación

¿Es posible revertir la lógica vertical de la cadena de la ayuda? ¿Ponerla al servicio del desarrollo y la lucha contra la exclusión social? La historia demuestra que sí. No es cuestión sólo de adoptar nuevos instrumentos. Trascender el enfoque de “proyectos” significa, sobre todo, superar el perfil de cooperante tecnócrata, atrincherado en las metodologías. ¿Se imaginan una cooperación que actuara a través de técnicos con visión política y compromiso social? Profesionales dispuestos a mirar con amplitud. A reconocer las instituciones locales. A escuchar los silencios en quechua. O en aymara. A vivir sin recelo el caos intercultural. Ese tipo de cooperante podría contribuir también a cerrar la brecha existente entre lo social-político y lo técnico. Entre políticas y proyectos. ¿Se lo imaginan?

El discurso descolonizador del gobierno ha sumido a la cooperación en un compás de espera. Ven el partido desde la barrera. Sin embargo, las manifiestas debilidades de la gestión pública del MAS definen un campo claro de colaboración. La formación de cuadros se revela una prioridad ineludible, y las agencias donantes podrían ser más proactivas en esa dirección. Apoyando, por ejemplo, la creación de una escuela de administración pública, o aportando especialistas en la materia. El nuevo contexto nacional ofrece, por otro lado, desafíos bien concretos. El diseño y consolidación de las autonomías, el ensayo de modelos viables de gestión intercultural, o la concurrencia de inversión pública entre diferentes administraciones son algunos de ellos. Si la cooperación ubica su rol en ese ámbito, podría hacer una contribución enorme al desarrollo del país. Y desactivar, de paso, los resabios del “proyectorado”.