

COOPERACION PARA EL DESARROLLO

Ms.Sc. Victor .Gallo T.

El presente documento pretende extraer las propuestas principales de los debates sobre la cooperación al desarrollo, en base a la documentación analizada de diferentes publicaciones de la Organización Para la Cooperación y Desarrollo Económico, del Banco Mundial, Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción y, la Comisión Económica para América Latina .

Debido a que durante el ultimo trienio la situación para los países de América Latina fue realmente dificultosa, tanto desde el punto de vista de las condiciones naturales y la situación económica, las tasas de crecimiento económicas sufrieron una baja y además en gran parte de los países de la región se sufrieron los embates del "El Nino" y de huracanes como el Mitch.

EL PIB según la CEPAL bajó de 5.2 en el 97 a 2.3 en el 98 y en 1999 fue de 0.3 estos logros de crecimiento están muy por debajo del mínimo requerido de 2.7% anual para lograr una reducción de al menos 50% de la población que vive en condiciones de pobreza (un dólar al día).

La pobreza en Bolivia es extrema y crítica, y está mayormente ligada a la población rural. Según el cálculo de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) solo el 29.5% supera el umbral de la pobreza. Y en el área rural el 94% de la población vive en pobreza o indigencia.

En Bolivia la percepción en la encuesta agrícola a los municipios en 1998 donde se les preguntó ¿cómo está la producción respecto a 1993?, más del 50% respondieron que estaba igual a peor y los más afectados son los campesinos y agricultores. (informe . del Desarrollo Humano 1998 PNUD).

SEGÚN EL INFORME DEL BANCO MUNDIAL EN EL BRASIL ENTRE EL 98 Y 99 UN 50% DE LA POBLACIÓN QUE SALIÓ DEL NIVEL DE POBREZA EN EL 94, RETORNO A LA MISMA SITUACIÓN .

En Chile debido a la resección, esta se expresó en el aumento de los niveles de desempleo, la PEA de Chile es de 5,3 millones de personas, entre febrero y abril del 99 la tasa de desempleo ya era de 5,3%. Esto quiere decir que sólo en un año se produjo el recorte de 200 mil puestos de trabajo.

En América Latina se plantearon muchas recetas- programas de Lucha contra la Pobreza con el apoyo técnico financiero de los organismos multilaterales. Estos programas han evidenciado que el problema de la pobreza tiene relación directa con los niveles de

desarrollo de la estructura estatal (institucionalización) y los niveles de inequidad.

En base a esa política de cooperación al desarrollo, se crearon los programas de Fondos de Reconstrucción, de Emergencias, que finalmente se convirtieron en programas permanentes. Ejemplo Bolivia- Fondo Social de Emergencia (FSE 1989 a 1992) pasan ser el Fondo de Inversión Social y Fondo de Desarrollo Campesino (FIS-FDC 1993 a 2000) y Fondo de Inversión Productiva y Social (FPS - 2001).

Al principio muchos de estos programas eran asistencialistas y sin proyecciones sostenibles a largo plazo, además muchos programas fueron administrados con fines políticos partidarios.

La nueva propuesta del FPS, pretende institucionalizarse, y además operar con mecanismos descentralizados, aspectos que según las experiencias anteriores daría mejores resultados que las instituciones precedentes.

Esta situación expresada en indicadores y el accionar de las instituciones de desarrollo, cuestiona las estrategias del modelo neoliberal para reducir la pobreza, que fueron aplicados en América Latina y por lo tanto plantea el repensar para atender las demandas de los mas vulnerables y retos tanto a las políticas públicas como a la propia cooperación internacional

NIVELES DE RECURSOS DE LA COOPERACION INTERNACIONAL

Según los Datos de la Organización de Cooperación al Desarrollo (OCDE), los recursos de la cooperación internacional para América Latina han disminuido en los últimos años, siguiendo las tendencias generales de la ayuda externa. Entre 1990 y 1998 (último año para el cual se disponen estadísticas) la cooperación evolucionó así:

Existe una tendencia a la concentración de la cooperación técnica en los países más pobres. Así, los Países Bajos tomaron la decisión de concentrar sus programas de cooperación contra la pobreza en Nicaragua y Bolivia. La emergencia del Mitch provocará también, sin duda, una mayor concentración de la ayuda en la región centroamericana.

La siguiente lista muestra cuales fueron los niveles de cooperación

PRINCIPALES RECEPTORES DEL TOTAL NETO DE LA AYUDA OFICIAL PARA EL DESARROLLO (AOD) HACIA AMERICA LATINA (en millones de \$US)

	1990	1995	1996	1997	1998
BOLIVIA	553.79	736.77	831.3	698.4	628.1
BRASIL	167.11	367.78	278.7	273.4	329.1
GUATEMALA	203.38	214.71	192.1	263.0	232.6
HAITI	172.36	731.01	368.9	326.6	407.1
HONDURAS	450.79	410.37	356.6	296.8	318.2
NICARAGUA	334.56	662.81	931.3	410.0	562.2
PERU	401.28	427.82	328.7	393.5	501.5
TOTAL	2283.2	3551.2	7527.6	5467.8	5577.9

El cuadro anterior, muestra que entre 1996 y 1997 se registra una tendencia a la baja de la cooperación europea para América Latina. Esta se relaciona con la devaluación de las monedas europeas con relación al dólar americano, moneda base para las estadísticas, pero también con ciertos recortes presupuestarios. Así, entre 1996 y 1997 se produjo una reducción de más del 20% en la ayuda oficial para el desarrollo de la Unión Europea y sus países miembros para nuestra región.

REDUCCION DEL FINANCIAMIENTO PARA AMERICA LATINA

Los flujos de la Cooperación al Desarrollo destinados al financiamiento de los países en desarrollo (vale decir donaciones, créditos y compromisos de financiamiento) se han reducido drásticamente en lo referente a América Latina. Para 1998, por ejemplo, estos flujos financieros se habían reducido a 14,057 millones de dólares, lo que representa una merma del 20% con relación a 1997. Continuando la tendencia, para 1999 la reducción de los flujos de financiamiento destinados para países en desarrollo ha sido una condición común en todos los países miembros del CAD.

PRINCIPALES DONANTES DEL TOTAL NETO DE LA AYUDA OFICIAL PARA EL DESARROLLO (AOD) HACIA AMERICA LATINA (en millones de \$US)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	TOTAL
UE	2283.0\$	2386.61	2428.84	2069.02	2440.41	2549.9\$	1993.32	18,11\$
JAPON	846.91	772.1\$	737.02	832.1\$	1141.5\$	985.8\$	715.032	6,591
EEUU	1397.0\$	790.0\$	821.0\$	1355.0\$	928.0\$	1917.0\$	924.0\$	9,47\$
ALEMANIA	492.0\$	556.92	572.632	440.11	607.92	853.9\$	472.71	4,552
ESPANA	317.52	433.4\$	478.5\$	401.11	397.8\$	368.0\$	284.1\$	2,85\$
OTROS	4856.6\$	4293.6\$	4263.8\$	4549.9\$	4798.6\$	5757.44	3920.9\$	36,62\$
TOTAL DONANTES	5998.0\$	5587.82	5605.21	6150.12	6861.6\$	8185.14	6270.8\$	50,01\$

FUENTE ocde/cad

La restricción de recursos financieros se ha agravado últimamente, pues no sólo se han reducido los flujos de cooperación técnica, sino que también se estancó el financiamiento oficial vía la banca multilateral, a la vez que disminuyeron notoriamente los flujos privados. Para el caso de América Latina se pensaba que la cooperación técnica (vale decir las donaciones) era algo restringido a los países más pobres y que la relación con los países grandes y dinámicos pasaba por el campo de la inversión. Con la crisis se ha visto que hay una disminución de los flujos privados, los cuales se habían incrementado entre 1990 y 1997, notándose una tendencia a usar el crédito público de las multilaterales para programas de ajuste, en desmedro de programas sociales, justamente en momentos en que la demanda de apoyo a estos rubros crece.

• ENFOQUES SOBRE COOPERACIÓN Y DESARROLLO

Según el reporte de la CAD-OCDE, analiza y plantea que las organizaciones multilaterales retornan a los planteamientos mas puros y originales del neoliberalismo, enfatizando el rol del sector privado y del mercado.

En los años precedentes el discurso oficial del Banco Mundial había comenzado a tomar distancia respecto al llamado “Consenso de Washington” y los programas de ajuste estructural, planteando diversas críticas al mismo, así como la necesidad de una segunda generación de reformas que incidieran en temas como la institucionalidad democrática y la equidad. Sin embargo en el transcurso del último año es claro el retorno del Banco Mundial a planteamientos neoliberales más ortodoxos

En el caso de América Latina la tendencia de estas corrientes neoliberales se refleja en el reciente Informe: *Securing Our Future in a Global Economy* (Asegurando nuestro futuro en una economía global). Nuevamente se defienden las recetas del ajuste estructural y el crecimiento económico como base de la estabilidad financiera; y se aleja del planteamiento de desarrollo social, desapareciendo, en cambio, la referencia a la importancia de la institucionalidad democrática y a planteamientos de marcos integrales de desarrollo.

Hoy se abren nuevas brechas entre las propuestas del Banco y las de los organismos regionales, como la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (CEPAL), a cual ha venido insistiendo en la necesidad de contar con enfoques más integrados para el desarrollo y en la noción de equidad como un componente central de estos enfoques.

Para alcanzar la equidad, el Estado juega un rol central, pues el mercado solo, no arregla los problemas. Entonces, el Estado tiene la obligación de hacer equitativa la distribución del ingreso.

A pesar del notable aumento de los programas de compensación social en América Latina, los que han contado con el apoyo de la ayuda externa, no han sido suficientes para detener el crecimiento de las personas que viven en estado de pobreza, y ponen en duda su actuación.

POBLACIÓN QUE VIVE CON MENOS DE \$1 AL DÍA

Jeffrey Sachs, de la Universidad de Harvard, expresa un nuevo planteamiento para la lucha contra la pobreza, este manifiesta que las instituciones como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial están siendo afectadas por un hecho: los países más ricos, como los Estados Unidos han dado la espalda a los más pobres del mundo.

Es clara la situación pues los funcionarios de estas instituciones deben seguir las políticas y visiones que los accionistas principales

Estados Unidos tiene una política externa muy clara, al margen de los discursos, la ayuda externa norteamericana en 1988 equivalían al 0.12% del Producto Nacional Bruto. De la cual solo menos del 20% fue destinada a países con índices de desarrollo bajos.

Por el contrario para la guerra de Kosovo desembolsó 8 millones de dólares, cifra similar a la que desembolsó en el periodo 1988, para ayuda al desarrollo, y posteriormente desembolsó alrededor de 600 millones para armamento en Colombia.

Y por lo tanto la atención a problemas críticos de supervivencia en zonas o países de extrema pobreza, no son apoyados con la misma intensidad. Zonas como África subsariana, o países latinoamericanos donde mas del 80% de su población vive con menos de 1 \$us al DIA

Con otro tipo de políticas de lucha contra la pobreza los organismos internacionales y los paises de G7, podrían destinar mayores recursos para una estrategia real de lucha contra la pobreza.

EL FMI se empeña en sostener el dogma de comprimir al máximo el déficit fiscal para asegurar la estabilidad macroeconómica. Se exige austeridad presupuestaria a países empobrecidos, hasta el punto donde estos países no pueden siquiera mantener a su gente viva, debido a los recortes en el gasto de salud pública, en el apoyo alimentario a los más pobres y otros rubros similares.

El profesor Sachs cuestiona la fórmula mágica esgrimida tanto por los republicanos como por los demócratas en los Estados Unidos y que ha sido asumida por los organismos multilaterales. Ella se sintetiza así: "La reducción de la pobreza es fundamentalmente el resultado del desarrollo económico, que a su vez es principalmente ocasionado por políticas económicas buenas. No hay nada que frene el desarrollo económico de países como Etiopía, Burkina Faso o Nepal, que no pueda ser resuelto a través de políticas económicas efectivas, centradas en la estabilidad macroeconómica, la apertura comercial, el apoyo del gobierno nacional a los programas sociales, y la privatización".

Sachs critica este razonamiento por simplista y afirma que está basado más en la conveniencia que en la evidencia o el análisis. Es una manera elegante de decirle a los países pobres que no involucren a los países ricos en sus problemas y que no se les ocurra, por cierto, solicitar ayuda adicional.

Después de haber estado trabajando los últimos quince años ayudando a docenas de países a implementar reformas económicas, Sachs se siente en posición de afirmar que la salida a la pobreza no puede darse sólo a través de las reformas. Existen otros pilares: Se requiere de una población educada y sana que pueda participar en la economía global.

Se requiere propiciar el desarrollo de la tecnología en los países pobres para contar con los instrumentos adecuados para enfrentar los problemas de la pobreza, incluyendo, por ejemplo, la producción de vacunas, la mejora de semillas o el desarrollo de formas alternativas de generación de energía. Sachs reta al Banco Mundial a mostrar cifras sobre el apoyo dado a este rubro y apuesta que lo otorgado a los países pobres no alcanza a ser una quinta parte del presupuesto de una empresa farmacéutica trasnacional.

Se requiere de un ajuste estructural auténtico, orientado especialmente a la diversificación de la exportación. Sachs sostiene que el ajuste económico se ha convertido en un término detestado por los activistas de la lucha contra la pobreza, en gran parte porque los programas de ajuste estructural del Banco Mundial se han convertido en procesos con una orientación opuesta al verdadero ajuste.

Finalmente, las resistencias de muchos parlamentarios a dar mayores fondos para las instituciones internacionales tienen motivos comprensibles, si se considera que las instituciones internacionales han fracasado en proporcionar los beneficios. Por su lado los organismos multilaterales, en lugar de reconocer que tienen las manos atadas, por la escasez de aportes de los países, buscan defender el sistema.

En Estados Unidos, la Comisión Mettzer ha planteado la formulación de un amplio consenso bipartito, para movilizar una ayuda mucho mayor para los países pobres como parte de una política revitalizada y revisada de alivio a la pobreza global. Dicha comisión ha recomendado que debería, de una vez por todas, cancelarse el sufrimiento de los países más pobres fuertemente endeudados.

LA PARTICIPACION

En el Banco Mundial hay instancias interesantes propuestas respecto a la participación de la Sociedad Civil a este respecto. Por ejemplo, un panel de inspección permite presentar denuncias en el caso que los préstamos incumplan las normas establecidas. Actualmente, la definición de proyectos de cooperación de la Comisión Europea la hacen unos cuantos funcionarios, a espaldas de la sociedad civil. Habría que pensar también en la importancia de que representantes de la sociedad civil participen en la evaluación de los proyectos. Esto ocurriría tanto a nivel del equipo de evaluación como en la definición de metodologías de evaluación que permitan recoger el punto de vista de la población.

La participación de la sociedad civil debería estar normada e institucionalizada; es decir, deberían existir mecanismos de consulta que no sólo signifiquen opiniones sobre la implementación de programas, sino también participación en el diseño de estrategias y monitoreo efectivo de los resultados.

Como en el caso Boliviano desde la promulgación en 1993 de la Ley de Participación Popular, donde instrumentaliza los procedimientos e instrumentos de la participación Popular.

Sería importante traducir la voluntad de reforzar la participación de la sociedad civil en la cooperación, reforzando el presupuesto de la cooperación descentralizada y buscando ampliar su acceso a los grupos del Sur.

LOS BRAZOS EJECUTORES DE LA POLITICA DE DESARROLLO SOCIAL FONDOS DE INVERSIÓN.

Los denominados programas de compensación en el área social, que aparecieron desde fines de la década del 80 en la mayoría de países de la región como instrumentos para reducir o mitigar el impacto producido por los procesos de ajuste económico en los sectores más vulnerables de la población, se convirtieron en los instrumentos básicos de lucha contra la pobreza. Introducidos por el Banco Mundial, con la participación protagonista del BID y de la cooperación bilateral, se multiplicaron, y se proponen explícitamente sustentar

social y políticamente la aceptación de los efectos negativos del ajuste por la población.

Dicha meta, que es esencialmente política, se convirtió en el tiempo y en el discurso predominante en una meta de desarrollo que supone el combate a la pobreza y el esfuerzo por mejorar la vida de los pobres, incorporando la intervención de distintas instituciones, particularmente de la sociedad civil.

Los FISs, creados con una temporalidad definida, van deviniendo en esta lógica en instrumentos de una política social de mediano plazo, alentando como tendencia en muchos países de la región, la transferencia del financiamiento de tareas regulares de los ministerios sectoriales a los fondos. Incluso, algunos de ellos ya han sido definidos como permanentes.

A estas alturas, es claro que la capacidad de los fondos de avanzar en el combate contra la pobreza es absolutamente limitada. Si dividimos el presupuesto anual de éstos entre el número de pobres de cada país podemos entender mejor los límites de los mismos en el cumplimiento de este objetivo declarado.

Así, en Guatemala y Haití se dispone de US\$ 3 al año para cada pobre; en Ecuador, US\$ 6; US\$7 en Honduras y US\$ 11 en el Perú y Nicaragua. Incluso los países con menos dificultades en este terreno, Uruguay (US\$ 62) y Chile (US\$ 30), Bolivia (\$us 7,5) están muy lejos todavía de una situación aceptable. Peor aún si asumimos que parte importante de este dinero no llega a los pobres y se queda en el camino en manos de proveedores y contratistas de los fondos.

A pesar del entusiasmo que despertaron los FISs, en particular entre muchas agencias de cooperación y varios gobiernos de la región, vienen siendo evidentes, de manera creciente, muchos límites del modelo. Estos son:

- a. Se plantean un conjunto de tareas institucionales en relación con la autonomía que han cobrado los FIS en la región. Éste supone la transferencia del financiamiento y de tareas regulares de los ministerios sectoriales a los fondos. Con excepción de los fondos de El Salvador y Chile, que dependen de los Ministerios de Planificación, la autonomía de los FIS dificulta la coordinación con otros sectores sociales del Estado. En el caso Boliviano se crea un Directorio Unico de Fondos, para propiciar la coordinación intersectorial.
- b. Existe una gran dependencia de los FISs de los recursos externos, que significa en la mayoría de los casos un crecimiento de la deuda externa de muchos de los países involucrados, en nombre de la lucha contra a la pobreza extrema. Esto es peor aún cuando muchos de estos países disponen de recursos propios bastante significativos. En

general, y es curioso que el tema no produzca mayor debate en la región, es cuestionable, en esencia, una lógica que en último término profundiza la deuda externa de la región, además de obviar responsabilidades básicamente nacionales.

c. El tema de la sustentabilidad de las inversiones que realizan los FISs tampoco está resuelto. Las inversiones en infraestructura social, que son las mayoritarias en la región –por encima del 60% como promedio regional, sólo pueden resultar sostenibles si se garantiza simultáneamente la cobertura de los gastos corrientes y el compromiso de las comunidades beneficiarias en su mantenimiento.

El primer factor es de difícil pronóstico, dadas las limitaciones de la articulación de los FIS con otros sectores. Sobre el segundo ya existen evidencias empíricas en contra. Así, la mayoría de proyectos de Honduras muestran un pobre mantenimiento y el 30% de los proyectos de El Salvador ya fueron declarados fracasados por este motivo. Otro tanto puede decirse de los proyectos en República Dominicana, Nicaragua y Guatemala. En el caso del Perú, el 68% de los núcleos ejecutores de los proyectos no siguen trabajando juntos una vez concluida una obra. El único FIS que no presenta este límite es el FOSIS de Chile, que paradójicamente es el país que tiene menores problemas con la pobreza de su población.

d. La participación de la sociedad civil en la operación de los fondos – ONG y comunidades beneficiarias- está lejos de ser parte de la construcción de un consenso social, tal como se pretende. Se trata, por lo general, de una relación instrumental en la que las organizaciones locales, en el mejor de los casos, intervienen en la formulación e implementación de los proyectos, pero están al margen de las decisiones de planificación de los fondos y de la definición de los criterios de fomento, que es lo que permitiría hablar de un proceso de construcción de un consenso social. Esto implica riesgos de un clientelismo de la política social en la región.

Más aún cuando una parte significativa de los fondos se destinan a la producción de infraestructura social y los fondos, por lo general, dependen de las presidencias de los respectivos países, que en muchos casos, ya lo dijimos, les asigna responsabilidades políticas.

e. En lo que se refiere a la efectividad social de los FIS en términos de construcción de ciudadanía y de capital social, de una modificación de la estructura de oportunidades y de participación en la región, los resultados son claramente insuficientes. En términos de su efectividad política –generar gobernabilidad, fortalecer otras reformas sectoriales, alentar procesos de descentralización y municipalización- es claro que la tentación clientelística parece más fuerte que la voluntad de construir un consenso social.

Estos procesos a diferencia de otros países esta bastante avanzado en el caso Boliviano por las condiciones político administrativas generadas desde 1993, Ley de Participación Popular y Descentralización, y ahora con la ley del Dialogo y la Política de Compensación Municipal que serán prontamente puestas en vigencia.

Es obvio que el tema de la pobreza no puede verse al margen de la desigualdad que la caracteriza. El argumento neoliberal frente a este punto sostiene que un largo período de elevado crecimiento económico en un contexto abierto y desregulado, permite la reducción de la desigualdad. La experiencia chilena, que ha sido su paradigma en la región, demuestra exactamente lo contrario: sin subsidios, sin ningún tipo de protección y movida por el sector privado y el mercado, la economía chilena creció grandemente a partir de 1984. Sin embargo, todos aceptan que Chile es hoy más desigual que en 1970 y en 1975 y el ingreso está más concentrado que antes, teniendo los pobres menor participación en el mismo.

Al focalizarse en la pobreza exclusivamente, la política social elude nuestro principal problema e impide cumplir con uno de los mandatos de la Cumbre de Copenhague y de otros foros internacionales como la propia OEA que sostiene que “el desarrollo social y el desarrollo económico deben ser entendidos como partes de un mismo proceso y concebirse de manera integral y coherente”

La pobreza no se erradica mejorando los sistemas de focalización y de gestión, sino alterando significativamente la distribución de la riqueza. Las democracias no se fortalecen sólo mediante instituciones eficientes; tienen que ser necesariamente representativas y equitativas.

EL CASO DE DEL FDC y el -PDCR EN BOLIVIA

El Fondo de Desarrollo Campesino en Bolivia intensifica desde 1993 su accionar con la cooperación internacional . Desde el inicio de sus operaciones el FDC ha logrado transferir a las poblaciones rurales mas de 65 millones de dólares, teniendo como financiadores al BM con mas de \$us 18.6 millones, al BID con \$us 17.9 millones, El Gobierno de Japon con \$us 11.9 millones y Alemania a través de KfW con \$us 12.2 Millones.

El Proyecto de Desarrollo Comunitario Rural, con Financiamiento del BM, y ejecutado por uno de los Fondos de Desarrollo el FDC, El Vice Ministerio de Participación Popular y el Vice- Ministerio de Desarrollo Rural., en base a estas tres instituciones se busca fundamentalmente la promoción del desarrollo económico y humano de las familias rurales, financiando proyectos de inversión productivas y sostenibles.

Este proyecto tiene un presupuesto de \$us 46 millones durante 4 años, a partir de 1999 de los cuales \$us 36.5 millones van a inversiones directas en bienes y servicios a las comunidades rurales.

A la fecha los resultados del proyecto sobrepasan una ejecución del 45% en todos los aspectos y ha incorporado al proceso de gestión en todo el ciclo del proyecto a los beneficiarios directos, a través de una desconcentración de las operaciones a nivel departamental y donde los municipios son los actores principales del proceso de priorización, licitación, contratación y mantenimiento de las obras realizadas, conjuntamente con los beneficiarios comunales, asegurando de esta manera la sostenibilidad de los mismos.

El proyecto tiene el componentes de Fortalecimiento Institucional de los organismos Rectores y Normativos, Vice Ministerios, el Fortalecimiento de los Gobiernos locales - Municipios y de las Organizaciones de Base.

Paralelamente el componente de inversiones pretende apoyar al desarrollo de la infraestructura básica productiva, con el fin de lograr los objetivos generales planteados.