

El proyectorado

Bolivia tras 20 años de ayuda externa

El proyectorado

Bolivia tras 20 años de ayuda externa

Antonio Rodríguez-Carmona



Intermón Oxfam

Título original: *El proyectorado*

Dirección de la colección: Fran Equiza

Coordinación de la producción: Elisa Sarsanedas

Diseño de la cubierta e interiores: O3 BCN Packagers SL

© texto: Antonio Rodríguez-Carmona, 2008

© de esta edición: Intermón Oxfam, 2008

www.IntermonOxfam.org

El autor agradece a Montserrat Fernández su lectura y sugerencias.

1ª edición: junio 2008

ISBN: 978-84-8452-550-9

Depósito legal: B-31185-2008

Impresión: Gráficas Rey

Impreso en España

Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización escrita de los titulares del “copyright”, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento.

Impreso en papel exento de cloro.

Índice

Agradecimientos	9
Abreviaturas	11
Introducción. La ayuda como arma de doble filo: el caso de Bolivia	17
La ayuda internacional: ¿una nueva forma de dependencia?	17
La creciente crítica a la ayuda internacional	19
¿Puede la ayuda deteriorar las instituciones de gobierno?	22
Las lecciones de Bolivia como laboratorio de la ayuda internacional	26
La ayuda a los países pobres: ¿un balance frustrante?	30
1. El papel de las ONG en el laberinto de la gobernabilidad boliviana	33
La resistencia civil frente a las dictaduras militares (años 70)	33
La recuperación de la democracia (primera mitad de los años 80)	34
El proceso de ajuste económico y los programas de alivio a la pobreza (segunda mitad de los años 80)	35
Las reformas de la Participación Popular y los Diálogos Nacionales (años 90)	37
La crisis de gobernabilidad y el resurgimiento de los movimientos sociales (a partir de 2000)	43
2. Las raíces de la pobreza y desigualdad en Bolivia	54
Pobreza, dignidad y acceso a recursos	54
Los persistentes índices de pobreza y desigualdad	57
Un patrón desequilibrado de desarrollo humano	64
Un modelo de crecimiento económico a espaldas de la población	67
Una economía de base extractiva	71
La larga sombra de la deuda externa	74
Un modelo de desarrollo primario-exportador lastrado por la débil gobernabilidad	77

3. La prosperidad de la industria petrolera extranjera en medio de la pobreza	82
Los vaivenes de la industria petrolera boliviana en el siglo xx	82
Las trampas de la privatización de YPFB en los años 90	85
Los impactos negativos de la privatización	90
Los desmanes de Repsol YPF en Bolivia	98
La respuesta activa de los movimientos sociales e indígenas	102
La «nacionalización» sin expropiación del Gobierno del MAS	105
Los intereses de Repsol YPF y la sociedad española: ¿son los mismos?	108
 4. El fracaso de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza	 112
La agenda internacional de la lucha contra la pobreza	112
Lucha contra la pobreza y desarrollo: ¿es lo mismo?	115
La corta y turbulenta historia de la EBRP original	116
Los intentos fallidos de revisar la estrategia	120
Las limitaciones de la EBRP: ¿un problema metodológico?	123
El proceso EBRP como un «quiero y no puedo» de políticas públicas	124
 5. El «pobre» balance de veinte años de cooperación internacional en Bolivia	 130
Las donaciones de alimentos: de la ayuda a la dependencia	130
El peso de la ayuda en la economía boliviana	133
¿Qué dicen las evaluaciones de la ayuda?	137
La falta de coordinación de los donantes	141
¿Prestan los donantes una ayuda «desinteresada»?	144
¿Es Bolivia un país dependiente de la cooperación internacional?	147
Los efectos perversos que genera la ayuda sobre las instituciones de gobierno	149
Críticas en la sociedad boliviana a la ayuda externa	157
 6. La brecha entre la cooperación internacional y la realidad de la gente	 160
Las limitaciones estructurales del actual sistema de ayuda internacional	160
La metodología como representación de la realidad: el marco lógico y el <i>powerpoint</i>	162
El proyecto: ¿un espacio igualitario de poder?	167

Del cooperante comprometido al joven funcionario-tecnócrata	171
El entramado local de la cooperación internacional	173
El discurso del desarrollo: el poder de la retórica	178
¿Ante quién rinde cuentas la cooperación internacional?	180
El proyecto como juego de apariencias y apropiaciones	183
Las ONG y la lucha contra la pobreza: ¿cuál es su valor añadido?	184
 7. El Gobierno del MAS ante la oportunidad histórica de superar la dependencia externa	 188
Los frutos de la nueva política económica	188
La priorización del gasto social a los pobres	191
Un sistema fiscal regresivo: ¿oculto bajo los dividendos del gas?	193
El Plan Nacional de Desarrollo: ¿hacia una superación del patrón primario-exportador?	195
La difícil encrucijada de la política comercial y de integración regional	200
Las nuevas demandas del Gobierno a la cooperación internacional	205
Luces y sombras de la nueva cooperación de Cuba y Venezuela	209
 8. Conclusiones	 217
La persistencia de la pobreza en Bolivia es fruto de un modelo de desarrollo primario-exportador y una gobernabilidad excluyente	217
La cooperación internacional ha contribuido a fomentar el círculo vicioso entre pobreza y gobernabilidad débil en Bolivia	222
La ayuda se revela como parte del problema de la pobreza y una parte cada vez menor de la solución	226
La construcción de una nueva gobernabilidad ha surgido a partir de un proceso multidimensional, discontinuo y acumulativo de democracia incluyente	229
La contribución a una gobernabilidad incluyente ha inspirado a una proporción pequeña del conjunto de la ayuda	233
El Gobierno del MAS ha logrado avances en gasto social, pero tropieza en la gestión de políticas públicas en un contexto de creciente dinamismo local	234
Bolivia transita hacia un esquema de interdependencia regional, donde la superación del modelo primario- exportador constituye su principal desafío	237

La nueva cooperación mejora su inserción en la institucionalidad del país, pero ya no juega un papel decisivo frente a otras fuentes de financiación	239
--	-----

Bibliografía de referencia	240
-----------------------------------	------------

Agradecimientos

Quiero agradecer las interminables conversaciones mantenidas a lo largo de los años con Male, Diego, Ana Mateo, Efraín, María y Jordi, compañeros de viaje que han hecho posible que se fuera, de a poquito, gestando este libro. En realidad, siento que la vida me ha dado la oportunidad de poner por escrito las impresiones de muchos profesionales del desarrollo –tanto «locales» como «expatriados»– con los que he trabajado en el curso de los últimos años, compartiendo una mirada inquieta y curiosa ante las enormes contradicciones que impregnan el mundo de la cooperación al desarrollo. Ponerlas encima de la mesa se me antoja un deber ético, máxime cuando las sociedades «desarrolladas» del Norte prefieren seguir creyendo que dar donaciones para que las agencias de cooperación impulsen proyectos es la manera de hacer del mundo un lugar más justo y solidario. Y si no lo fuese...

Quería también manifestar mi enorme agradecimiento a Bolivia, país al que llegué como cooperante a finales de los años 90 y que me acogió en sus tierras durante varios años. Al área protegida de Apolobamba, donde trabajé en 2002 con motivo de un proyecto de desarrollo sostenible y donde tuve la oportunidad de conocer las comunidades alpaqueras que viven a más de cuatro mil quinientos metros de altitud. A la cultura sindical, las autoridades originarias¹, el ritual de la coca y los silencios en quechua, que hicieron pequeñas las metodologías participativas de intervención que había estudiado en la universidad. A los que me enseñaron a mirar de otra manera, y a escuchar el reclamo de dignidad que late prendido en los labios callados del pueblo boliviano. Al país andino que también me hizo narrador de historias, y al que siempre estoy deseando volver para ver de cerca cómo siguen las cosas.

En el curso de la investigación algunas personas me recibieron para discutir puntos de vista en una entrevista. Por regalarme parte de su tiempo, gracias a Paola Rozo, Nilse Bejarano, Valerie Mealla, Denisse Hanna,

1. Las autoridades «originarias» corresponden a formas de organización y gobierno anteriores a la independencia de la República Boliviana en 1825, y anteriores incluso a la época de la colonia. Dichas instituciones de gobierno siguen vigentes en las zonas de Bolivia con mayor presencia de población indígena.

y Renata Hoffman. De igual modo, agradezco la retroalimentación y los valiosos comentarios a las diferentes versiones preliminares del trabajo realizados por Male Canedo, Juan Vargas, Carmen Medeiros, Gonzalo Ramírez de Haro, Juan Manuel Santomé, Claudia Ranaboldo, Alex Bolaños y Raquel Quesada, entre otros amigos y colegas. Gracias a todos ellos por animarme a terminar de escribir este libro.

Abreviaturas

ACB	Análisis Coste Beneficio
ACDI	Agencia Canadiense de Cooperación Internacional (<i>Agence Canadienne pour le Développement International</i>)
ACE	Acuerdo de Complementación Económica
ACLO	Acción Cultural Loyola
ADN	Acción Democrática Nacional
ADRA	Agencia de Desarrollo y Recursos Asistenciales de la Iglesia adventista
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
AFP	Administradoras de Fondos de Pensiones
AIF	Asociación Internacional de Fomento (Banco Mundial)
AL	América Latina
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALBA	Alternativa Bolivariana de los Pueblos de América
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
APG	Asamblea del Pueblo Guaraní
APSA	Apoyo Programático Sectorial a la Agricultura
APT	Asociación Nacional de Productores de Trigo
APTDEA	Acuerdo de Promoción Comercial Andina y Erradicación de Drogas (<i>Andean Promotion Trade and Drugs Erradication Agreement</i>)
AT	Asistencia Técnica
BCB	Banco Central de Bolivia
BFD	Banco de Fomento y Desarrollo
BIAP	Programa de Biodiversidad y Áreas Protegidas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial)
BM	Banco Mundial
BTU	Unidad Térmica Británica (<i>British Thermal Unit</i>) ²

2. LA BTU se define como la cantidad de calor requerida para elevar un grado Fahrenheit la temperatura de una libra de agua en condiciones atmosféricas normales.

CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo (OCDE)
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAINCO	Cámara de Industria, Comercio, Servicios y Turismo de Santa Cruz
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CAPYS	Comité de Agua Potable y Saneamiento
CARE	<i>Cooperative for American Relief Everywhere</i>
CBA	Canasta Básica de Alimentos
CDF	Marco Integral de Desarrollo (<i>Comprehensive Development Framework</i>)
CEADES	Centro de Estudios Aplicados al Desarrollo Social
CEBIAE	Centro Boliviano de Educación
CEDIB	Centro de Información y Educación de Bolivia
CEDLA	Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario
CEJIS	Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social
CEP	Centro de Estudios y Proyectos
CEPAD	Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible
CEPAL	Comisión Económica para América Latina (Naciones Unidas)
CEPES	Centro Peruano de Estudios Sociales
CERDET	Centro de Estudios Regionales de Tarija
CIADI	Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a las Inversiones (BM)
CIDOB	Confederación Indígena del Oriente Boliviano
CIPCA	Centro de Investigación y Promoción del Campesinado
CISE	Consejo Interinstitucional de Seguimiento de la EBRP
COB	Central Obrera Boliviana
COEB	Coordinadora de ONG Españolas en Bolivia
COMIBOL	Corporación Minera de Bolivia
CONGDE	Coordinadora Española de ONG para el Desarrollo
COSUDE	Agencia Suiza de Cooperación Internacional
CPE	Constitución Política del Estado
CRC	Contratos de Riesgo Compartido
CRS	<i>Catholic Relief Service</i>
CSUTCB	Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia
CV	Comité de Vigilancia
DANIDA	Agencia Danesa de Cooperación Internacional (<i>Danish International Development Agency</i>)

DDCP	Fundación Desarrollo Democrático y Participación Ciudadana
DFID	Agencia Británica de Cooperación Internacional (<i>Department for International Development</i>)
DN	Diálogo Nacional
DRP	Diagnóstico Rural Participativo (<i>PRA, Participatory Rural Appraisal</i>)
EBRP	Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza
EEIA	Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental
EITI	Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (<i>Extractive Industries Transparency Initiative</i>)
EML	Enfoque de Marco Lógico
ENARSA	Empresa Nacional
EPI	Estrategias Productivas Integrales
FAD	Fondo de Ayuda al Desarrollo (Ministerio de Economía de España)
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FIDEM	Fortalecimiento de Instituciones Democráticas
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOB	Franco a Bordo
FOBOMADE	Foro Boliviano para el Medio Ambiente y el Desarrollo
FONADAL	Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo
FSE	Fondo Social de Emergencia
GLP	Gas Licuado de Petróleo
GTZ	Agencia Alemana de Cooperación Internacional (<i>Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit</i>)
HIPC	Países Pobres Altamente Endeudados (<i>Highly Indebted Poor Countries</i>)
IBCE	Instituto Boliviano de Comercio Exterior
IDE	Inversión Directa Extranjera
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IdH	Impuesto de Hidrocarburos
IEHD	Impuesto Especial a Hidrocarburos y Derivados
IFI	Instituciones Financieras Internacionales
IISEC	Instituto de Investigaciones Socioeconómicas (UCB)
INDH	Informe Nacional de Desarrollo Humano
INE	Instituto Nacional de Estadística
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria
IOB	Departamento de Evaluación de Operaciones y Políticas

	del Ministerio Holandés de Asuntos Exteriores (<i>Inspectie Ontwikkelingsmenwerking en Beleidsevalutie</i>)
IPPG	Instituciones y Crecimiento a favor de los Pobres (<i>Institutions and Pro-Poor Growth</i>)
IRUE	Impuesto a la Remisión de Utilidades al Extranjero
ISALP	Investigación Social y Asesoramiento Legal Potosí
ISS	<i>Institute of Social Studies</i> (La Haya)
IU	Impuesto de Utilidades
IVA	Impuesto sobre el Valor Agregado
JICA	Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (<i>Japanese International Cooperation Agency</i>)
KFW	Instituto de Crédito para la Reconstrucción (agencia alemana de cooperación)
LNG	Gas Natural Licuado (<i>Liquid Natural Gas</i>)
LPP	Ley de Participación Popular
MAGDER	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
MAS	Movimiento al Socialismo
MAS-IPSP	Movimiento al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos
MCS	Mecanismo de Control Social
MDRI	Iniciativa de Alivio de Deuda Multilateral (<i>Multilateral Debt Relief Initiative</i>)
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MIP	Movimiento Indígena Pachakuti
MIR	Movimiento Izquierda Revolucionaria
MMBbls	Millones de Barriles
Mm ³ d	Millones de metros cúbicos diarios
MNR	Movimiento Nacional Revolucionario
NFR	Nueva Fuerza Republicana
NMR	Nuevo Marco de Relacionamiento Gobierno–Cooperación Internacional
NN.UU.	Organización de las Naciones Unidas
NORAD	Agencia Noruega de Cooperación Internacional (<i>Norwegian Agency for Development</i>)
OBIE	Observatorio Boliviano de Industrias Extractivas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODI	<i>Overseas Development Institute</i> (Londres)
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OECA	Organización Económica Campesina
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos

OFASA	Obra Filantrópica de Acción Social
OFINAAL	Oficina Nacional de Asistencia Alimentaria
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización No Gubernamental
OPE	Oficina de Planificación y Evaluación (AECI)
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OTB	Organización Territorial de Base
OTC	Oficina Técnica de Cooperación (AECI)
PDM	Plan de Desarrollo Municipal
PDVSA	Petróleos de Venezuela S.A.
PETROBRAS	Petróleos del Brasil S.A.
PGDES	Plan General de Desarrollo Económico y Social
PIB	Producto Interior Bruto
PMA	Programa Mundial de Alimentos (Naciones Unidas)
PNB	Producto Nacional Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
PODEMOS	Poder Democrático y Social
POE	Plan Obras con Empleos
POG	Plan Operativo Global
PPA	Paridad de Poder Adquisitivo
PRI	Programa de Reforma Institucional
PRGF	Servicio para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza (<i>Poverty Reduction and Growth Facility</i>)
PROAPAC	Programa de Agua Potable y Alcantarillado
PRONAGOB	Programa Nacional de Gobernabilidad
PRSP	Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza (<i>Poverty Reduction Strategy Paper</i>)
PVD	Países en Vías de Desarrollo
PYME	Pequeñas y Medianas Empresas
REE	Red Eléctrica Española
RIMISP	Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (Red Internacional de Metodología de Investigación de Sistemas de Producción)
SAFCO	Sistema de Administración Financiero y Control (Ley de Administración y Control Gubernamental)
SEC	<i>Securities and Exchange Commission</i> (Organismo regulador de la Bolsa de Nueva York)
SECD	Servicio de Evaluación de la Cooperación al Desarrollo

	del Ministerio Belga de Asuntos Exteriores
SIBTA	Servicio de Investigación Boliviano de Transformación Agropecuaria
SIDA	Agencia Sueca de Cooperación Internacional (<i>Swedish International Development Agency</i>)
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias
SPNF	Sector Público No Financiero
SSPAM	Seguro de Salud para Adultos Mayores
SUMI	Seguro Universal Materno Infantil
SUS	Seguro Universal de Salud
SWAP	Enfoque sectorial (<i>Sector Wide Approach</i>)
TCF	Trillones de Pies Cúbicos (unidad de medida de reservas de gas natural)
TCO	Territorio Comunitario de Origen
TCP	Tratado de Comercio de los Pueblos
TGN	Tesoro General de la Nación
TLC	Tratado de Libre Comercio
Tm	Toneladas métricas
TNI	<i>Transnational Institute</i>
UCB	Universidad Católica Boliviana
UCS	Unión Cívico Social
UDAPE	Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas
UDP	Unión Democrática Popular
UE	Unión Europea
UN	Unidad Nacional
USAID	Agencia Estadounidense de Cooperación Internacional (<i>United States Agency for International Development</i>)
VIPFE	Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo
YPFB	Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolivia

INTRODUCCIÓN

La ayuda como arma de doble filo: el caso de Bolivia

La ayuda internacional: ¿una nueva forma de dependencia?

En 1826 el joven naturalista francés Alcide D'Orbigny realizó una expedición de ocho años por la América Meridional, con la misión de recolectar muestras de historia natural. La lectura de su diario de viaje pone de relieve que fue Bolivia el país que más cautivó su atención, República que exploró por espacio de tres años, recorriendo el altiplano y los valles que vierten sus aguas en el Amazonas. Su mirada, no obstante, trascendió el ámbito de las ciencias naturales para reparar en reflexiones de orden social y antropológico. La preocupación por la situación de **postración** en la que vivía sumido el país impregnó las páginas de su diario: «Lo repito una vez más: Bolivia posee, sobre todo en ciertas provincias, todos los elementos de la mayor prosperidad; sólo le falta la industria para bastarse a sí misma, para emanciparse del comercio extranjero que le arrebatara anualmente, en número, a menudo más de lo que le producen todas las minas; y que tiende constantemente a disminuir los recursos de su porvenir».³

Una impresión similar pueden llevarse hoy día los turistas que recorren sus 22 áreas naturales protegidas (un 16% del territorio nacional), sus cordilleras, minas de metales preciosos, salares, lagos, fajas andinas, cuencas amazónicas, así como sus emergentes polos de turismo rural... ¿Cómo es posible que un país tan inmensamente rico viva sumido en la pobreza? Y no deja de resultar curioso que las percepciones y reflexiones de un viajero naturalista del siglo XIX guarden paralelismo con la visión que se tiene en el presente sobre las causas que explican el subdesarrollo del país andino. ¿Acaso no cambió nada en ciento ochenta años de vida republicana?

Pese a su abundante dotación de recursos naturales, Bolivia ha estado condenada históricamente a una posición de **dependencia externa** y a un papel de mero exportador de materias primas en el concierto internacio-

3. Véase D'Orbigny (2002), *Viaje a la América Meridional*. La Paz, Plural, p. 1.160.

nal. A la explotación de las minas de plata durante la colonia española, le sucedieron el auge del caucho en las cuenca amazónica a finales del XIX, así como el aprovechamiento del guano y salitre en el Departamento del Litoral, origen de disputas con las empresas de capital británico que terminaron en la Guerra del Pacífico y la consiguiente pérdida del mar boliviano en manos chilenas. Durante el primer tercio del siglo XX el país vivió el florecimiento del estaño, al tiempo que en 1924 la *Standard Oil* descubría el primer pozo de petróleo en el país. La explotación de estas materias primas dio lugar a economías de *enclave*, cuyos ciclos de auge y declive no llegaron a consolidar procesos de desarrollo que alcanzaran al conjunto de la población, sino que convivieron más bien con elevados índices de pobreza, segmentación étnica y desigualdad social.

La Revolución del 52 impulsó en el país andino importantes cambios estructurales como fueron la reforma agraria o el voto universal. Se sucedieron dos décadas de transformaciones sociales y de Gobiernos que probaron políticas desarrollistas. Tras el periodo oscuro de las dictaduras militares de los setenta, los gobernantes de la democracia impulsaron una nueva política económica de inspiración neoliberal, basada en los programas de ajuste y la privatización del sector público. A raíz de la severa sequía que asoló el país en 1983, Bolivia fue declarado como **país prioritario de ayuda** por la comunidad internacional, lo que le llevó a recibir más de 12.000 millones de \$US durante las siguientes dos décadas. Los índices de pobreza no sólo no cedieron, sino que se expandieron en los albores del siglo XXI. ¿Cuál fue entonces el resultado de esa importante inyección de recursos? ¿Por qué el balance resulta tan decepcionante? ¿La pobreza habría sido aún peor sin el concurso de la ayuda? ¿Ha ejercido efectos no deseados? ¿Qué papel desempeñaron las agencias de cooperación durante la crisis de gobernabilidad que atravesó el país en el periodo 2000-05?

Una reflexión cada vez más extendida apunta que la afluencia de ayuda constituyó la contrapartida al modelo neoliberal en Bolivia. A finales de los 80, el impulso de políticas de ajuste disparó los índices de pobreza y los conflictos sociales, al tiempo que achicó el peso del Estado para poder atender dichos problemas. Desde entonces el país necesitó del concurso de la cooperación internacional para cerrar sus cuentas públicas. Desde 1986 la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) se ha mantenido en un promedio del 10% del Producto Interior Bruto (PIB) y alrededor del 90% de la inversión pública, con cifras aún mayores en los periodos más acuciantes de crisis económica. De este modo, la tradicional posición de vulnerabilidad del país se vio reforzada por una **nueva relación de dependencia** respecto a las instituciones financieras multilaterales y las agencias de

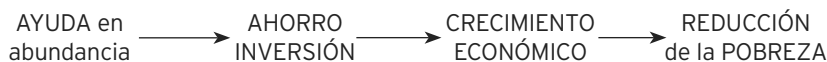
cooperación internacional. El notable protagonismo que cobraron las agencias donantes en la esfera política fue tal que algunos analistas bolivianos denunciaron que el país se había convertido en una «democracia subsidiada» y un «proyectorado» de la cooperación internacional. Un país gobernado bajo la tutela y ayuda de los países donantes, de acuerdo a un documento de estrategia de lucha contra la pobreza y a las recetas de los organismos financieros internacionales, sin autonomía para plantear sus propias políticas de desarrollo.

La reflexión crítica sobre la ayuda contrasta, no obstante, con **experiencias positivas** de fortalecimiento de la institucionalidad local y de concienciación ciudadana, lo que contribuyó, en definitiva, a promover cambios estructurales de largo alcance, y no sólo a aliviar los efectos más dramáticos de la pobreza en el corto plazo. En este sentido, ¿no ha sido la lenta consolidación de la tecnocracia estatal un proceso apoyado y mimado por las agencias bilaterales de cooperación? ¿No proceden los técnicos bolivianos mejor capacitados de los proyectos que las ONG realizaron en los años 80 y 90? ¿No están también algunas ONG detrás de los nuevos movimientos sociales, la irrupción de alcaldes indígenas y campesinos, la difusión masiva de información sobre hidrocarburos o los debates sobre la Asamblea Constituyente? En definitiva, la experiencia boliviana de las últimas dos décadas plantea una pregunta difícil pero de ineludible respuesta: ¿Constituye la ayuda parte de la solución o parte del problema? Es preciso hilar fino para recoger todos los matices de la realidad.

La creciente crítica a la ayuda internacional

Pues bien, todos los interrogantes plantean la necesidad de hincarle el diente a la espinosa cuestión del *impacto* de la ayuda, un asunto siempre difícil y ambiguo, que resulta cada vez más pertinente a la luz del tiempo y recursos invertidos en dicha tarea. ¿Resulta en realidad un instrumento eficaz para luchar contra la pobreza? ¿Se han impulsado estudios al respecto? Contemplada como flujo económico, la ayuda ha sido objeto de una extensa investigación en el ámbito marco. Desde la década de los sesenta, la comunidad académica –mayormente anglosajona– viene impulsando un enorme caudal de **estudios de corte econométrico** que han explorado el impacto de la ayuda en diversos agregados de la economía, tales como el ahorro, la inversión, el crecimiento económico (de acuerdo con el esquema del gráfico), o más recientemente la propia pobreza, estimada a través, por ejemplo, de la tasa de mortalidad infantil. En general, los modelos y regresiones realizadas

han confirmado la existencia de relaciones débiles, incluso contradictorias, entre los recursos recibidos y la expansión económica del país receptor o la reducción de sus niveles de desigualdad.⁴



Cuatro décadas de estudios macroeconómicos no han sido suficientes para establecer tesis concluyentes sobre el impacto de la ayuda. No hay claridad. La sucesión de reflexiones cargadas de valoraciones contradictorias ha contribuido a generar un cierto pesimismo existencial sobre la eficacia de la ayuda. Alonso (2005:39-41) ha resumido los principales **problemas del actual sistema de ayuda** del siguiente modo:⁵

- La *inestabilidad de los flujos de ayuda*, que se produce como consecuencia del principio de discrecionalidad del donante, afecta inevitablemente a su eficacia, así como a las propias políticas de desarrollo de los países receptores.
- El *efecto principal-agente* dificulta la «apropiación» de la ayuda. El principal (donante) entrega unos recursos con objetivos definidos pero no tiene capacidad de controlar el uso que de esos recursos hace el agente (receptor). El problema no sólo estriba en una cuestión de información asimétrica sino también en la habitual falta de alineación entre los propósitos del donante y las necesidades del receptor.
- El *problema de la fungibilidad* surge cuando la recepción de ayuda en un ámbito determinado libera recursos internos para desviarlos a fines muy distintos de los que se asignaron formalmente a la ayuda.
- La *incoherencia de políticas* de los propios donantes contribuye a disipar el impacto de la ayuda. Tal es el caso, por ejemplo, de la inconsistencia entre los postulados de autonomía que persigue la ayuda al desarrollo y las políticas comerciales (por medio de la subvención de los países ricos a los mercados agrícolas internos) o financieras (mantenimiento de la deuda externa).

4. Los avances registrados por los modelos econométricos permitieron contrastar empíricamente la existencia de rendimientos marginales decrecientes de la ayuda. Es decir, a partir de ciertos umbrales la acumulación de recursos recibidos genera rendimientos cada vez menores.

5. Un resumen argumentado del debate sobre la eficacia de la ayuda se puede consultar en Alonso (2005) y Larrú (2005).

- Por último, opera un *problema de absorción*, derivado de la limitada capacidad de los países receptores para gestionar proyectos de ayuda. El problema se ve agravado como consecuencia de la «proliferación de donantes», lo que implica que los países pobres destinen considerables recursos humanos y materiales para satisfacer las exigencias de coordinación y rendición de cuentas a dicha comunidad de donantes.

Se trata de no pocos problemas, que arrojan serias dudas sobre la eficacia y vocación transformadora del actual sistema de ayuda oficial al desarrollo. En la última década se han multiplicado, además, las voces que cuestionan desde dentro los propios fundamentos del sistema. Dicha crítica ha dado lugar a una nutrida literatura que abarca múltiples perspectivas de análisis, desde las ciencias políticas, las relaciones internacionales, la sociología o la antropología, entre otras muchas disciplinas.⁶ Las nuevas reflexiones han planteado una pregunta alternativa: ¿cuáles son los verdaderos propósitos, los **intereses creados** de la ayuda internacional? Los donantes conceden ayuda a los receptores, pero en realidad ¿quién ayuda a quién? Se trata de poner de relieve, sin tapujos, que la ayuda es una realidad ambigua, dotada de dos caras. Bajo sus muchas capas acolchadas, el *dar* camufla a su hermano mayor e inseparable: el negocio de los *retornos*. Los beneficios que obtienen los países donantes fruto de su ayuda a los países pobres.

Por otro lado, la ayuda puede también **infligir daño a los países receptores**. Como ha señalado Sogge (2002:241), «que la ayuda exterior tiene un gran potencial para dañar es hoy un hecho fuera de toda duda. Incluso

6. Un primer grupo de estudios se debe a los análisis sobre la ayuda y la *geopolítica internacional*, tanto en la época de la Guerra Fría (Feis, 1964; Griffin, 1991) como en la era de la globalización de los mercados (Sogge, 2002 y 2006). Otros trabajos han emitido un juicio crítico sobre el *sistema de ayuda* en su conjunto (Hancock, 1989; Edwards, 2002), que incluye las reflexiones sobre las limitaciones de la *cadena de la ayuda*, en especial, su naturaleza vertical y descendente (Sogge *et al.*, 1996; Carr *et al.*, 1998) y los análisis polémicos sobre la *actuación de las ONG* (Ridell y Robinson, 1995; Tvedt, 1998; Valde-rama y Pérez Coscio, 1998; Biekart, 1999). Los *enfoques neoinstitucionales* han indagado el sistema de incentivos que subyace bajo la ayuda al desarrollo (Ostrom *et al.*, 2001), y han cuestionado la ayuda como instrumento que no está al servicio de una *governabilidad global* en un mundo cada vez más interdependiente (Kaul *et al.*, 1999 y 2003). Por su parte, diversos trabajos antropológicos han alertado sobre la conflictiva y compleja *relación donante-receptor* (Crewe y Harrison, 1998; Eyben y León, 2005) o sobre la presencia de *relaciones clientelares* en el seno de la cooperación (Bretón, 2002), entre otras cuestiones. En el panorama español se pueden citar dos tesis doctorales que han reflexionado sobre las limitaciones de la cadena de la ayuda: Rodríguez-Carmona (2002) y Ferrero (2003). La lista expuesta resulta demasiado sintética pero sirve, en todo caso, para dar idea del profuso y rico debate que la ayuda al desarrollo ha suscitado en la última década.

cuando trataba de aliviar el sufrimiento, la ayuda sentó las bases para un sufrimiento aún mayor, como en Somalia y Rwanda durante los años 90». El reto consiste en saber cómo y por qué se producen esos efectos contraproducentes. En los países más pobres la afluencia masiva de recursos externos comporta, a menudo, un deterioro de su marco institucional. Es decir, de las instituciones y normas, tanto formales como informales, que rigen el funcionamiento de la sociedad «ayudada»: las políticas públicas, la cultura de relación entre actores públicos y privados, los sistemas de incentivos y control y, en definitiva, las instituciones económicas y las instituciones de gobierno.

¿Puede la ayuda deteriorar las instituciones de gobierno?

Una primera forma de contestar esta pregunta es acudir a los estudios de la ayuda, que en los últimos años han explorado la **relación entre ayuda y gobernabilidad** en los países pobres.⁷ Algunos trabajos han sugerido que la recepción cuantiosa y prolongada de fondos de cooperación provoca una suerte de «enfermedad holandesa», paradoja utilizada en economía para describir cómo la abundancia de recursos termina por frenar el desarrollo, bien sea, en este caso, por la limitada capacidad de *absorción* del receptor (Hadjimichael *et al.*, 1995), bien por el *deterioro institucional* que ocasiona la alta dependencia de la ayuda (Morss, 1984; Lensink y White, 2001).⁸ La profesora Bräutigam (2000:9), investigadora de la Universidad Americana de Washington, ha definido la dependencia de la ayuda externa como una «situación en la que un país no puede desempeñar muchas de las funciones medulares de gobierno sin el concurso de la asistencia técnica y financiera externa, tanto a nivel de procedimientos operativos como de prestación de servicios básicos de carácter público». El autor bangladésí Sobhan (1996:12) añadió un matiz interesante al describir la dependencia

7. El concepto de *gobernabilidad* (en inglés, *good governance*) se refiere a la calidad de las instituciones de gobierno de una sociedad. En este trabajo se ha utilizado indistintamente el término «gobernabilidad», «buen gobierno» y la expresión «instituciones de gobierno» para referirse al mismo concepto.

8. Lensink y White (2001) probaron que la ayuda afectaba negativamente al crecimiento económico a partir de un determinado nivel de saturación, si bien no fueron capaces de estimarlo con fiabilidad y reclamaron mayor investigación al respecto. El mecanismo operativo sería el siguiente: al exceder la capacidad de absorción del receptor, los incrementos de ayuda son destinados al consumo doméstico y a inversiones no productivas (también a financiar prestaciones públicas sociales con un elevado grado de subsidio), lo que redundaría en una caída de la productividad del país y en un posterior deterioro del crecimiento económico.

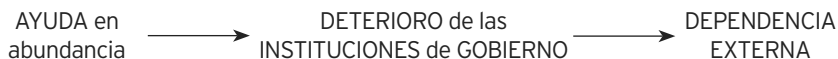
como «un estado mental, en el que los receptores de la ayuda pierden la capacidad para pensar por sí mismos, cediendo, por tanto, el control».

Con ser importantes, ambas dimensiones –funcionales y psicológicas– de la dependencia no resultan fáciles de medir. Se utilizan indicadores aproximados de *intensidad de la ayuda*, en los que se expresa ésta como porcentaje del PIB, gasto público, ingreso corriente, inversión interna o nivel de importaciones. No existe claridad sobre el **umbral de intensidad de ayuda** que prescribe la dependencia, si bien se puede establecer que a partir del 10% del PIB los países entran en una situación de dependencia potencial (Bräutigam, 2000). Si se observan las series históricas, se comprueba que los flujos de ayuda no dejaron de crecer desde los años setenta hasta el final de la Guerra Fría, alcanzando un máximo relativo en 1994, año en que la AOD representó alrededor de un 9,5% del PIB conjunto de los países receptores. A partir de ese año, el nuevo contexto geopolítico mundial motivó el descenso paulatino de los flujos de la AOD, que cayeron un 30% en términos reales a finales de la década. Sin embargo, la política generalizada de reorientar la ayuda hacia países de ingreso bajo, y/o en situación de posconflicto y reconstrucción, multiplicó el número de países que recibían ayuda de forma cuantiosa.⁹ La política de reasignación de recursos explica la actual coexistencia de dos fenómenos aparentemente antagónicos: la «fatiga» de la ayuda y el agravamiento de la dependencia. Las series transversales disponibles de datos permiten ubicar actualmente el fenómeno de la dependencia de la ayuda externa en dos zonas geográficas: el África Subsahariana y la franja de Próximo y Medio Oriente afectada por conflictos bélicos.

La tesis de la dependencia resulta sencilla: aunque la ayuda «intensiva» pueda procurar beneficios económicos inmediatos, son mayores los perjuicios que genera a largo plazo en el país receptor. La recepción prolongada de flujos de ayuda puede **socavar la institucionalidad** de un país, al desincentivar la recaudación de ingresos estatales, fomentar conflictos sobre el manejo de los fondos de ayuda, detraer recursos cualificados de la burocracia del Estado, debilitar sus sistemas de rendición de cuentas, alentar la adopción de actitudes corruptas y oportunistas (*rent-seeking*), y diluir las presiones para reformar las instituciones y políticas ineficientes, entre otros efectos.¹⁰

9. De acuerdo con estimaciones de Lensink y White (2001), un cuarto de los países receptores registraron ratios de intensidad de la ayuda superiores al 15% del PIB en la década de los noventa. El alza es especialmente notable entre los receptores con altos niveles de dependencia, por encima del 40% del PIB.

10. Diversos estudios han examinado los efectos de la ayuda sobre las instituciones utilizadas para calcular el riesgo país (Knack, 2000), el sistema de incentivos (Bräutigam, 2000), los niveles de corrupción del sector público (Tavares, 2002), la expansión irresponsable del gasto público (Remmer, 2004), o la calidad de la democracia (Djankov *et al.*, 2005).



En muchos casos el deterioro se produce como consecuencia de que los **donantes sustituyen a los actores locales**, convirtiéndose de hecho en actores políticos de primer orden, a la misma altura que el Gobierno y la sociedad civil (Bräutigam, 2000:6):

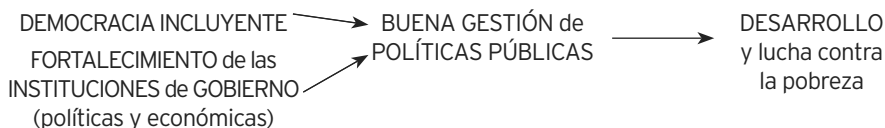
«En los países dependientes de la ayuda las agencias donantes y los expertos extranjeros asumen, con frecuencia, muchas de las funciones claves de gobierno: suplen con sus propios objetivos la ausencia de un liderazgo estratégico, hacen uso de expertos extranjeros y unidades de gestión de proyectos en lugar de las débiles y alicaídas instituciones públicas, y financian inversiones sin prever sus gastos de operación y mantenimiento ni la forma en que pueden ser costeados en el futuro. En estos países, la ayuda ha sido parte del problema. Y la recepción prolongada de ayuda desincentiva la posibilidad de que tanto los donantes como el Gobierno cambien las reglas de su relación.»

Este patrón viciado de relación probaría la existencia de una **«trampa de interdependencia»** entre donantes y receptores, que se produce cuando ambas partes se sienten cómodas con el sistema de incentivos que la sostiene en el tiempo. Por un lado, los gobiernos que reciben la ayuda evitan enfrentarse a los riesgos y costes políticos que comportan las reformas estructurales. La ayuda resulta, además, muy útil para engrasar un sistema de redes clientelares. Por otro lado, los donantes disfrutan del amplio margen de influencia política que les conceden los altos niveles de ayuda. La diplomacia se dota de un rostro amable para poder desplegar otros intereses de política exterior, y los jóvenes funcionarios que gestionan la ayuda en el terreno acceden a retos profesionales a los que difícilmente accederían en sus países de origen (al menos, en edades tan tempranas).¹¹

11. El argumento podría, sin embargo, darse la vuelta. Como ha señalado Rodrik (1996), los recursos externos son contraproducentes en la medida en que reducen el coste de no hacer nada, pero pueden también servir de mucho al reducir los costes de emprender reformas. Existe un interesante debate a partir de las experiencias de algunos países que consiguieron sacar el mejor provecho de la ayuda para salir de la pobreza. A menudo, se citan Taiwán y Corea, si bien en ambos países los niveles de ayuda muy raramente superaron el 10% del PIB. Otro caso presentado como paradigmático es el de Botsuana, país que recibió un promedio del 15% de ayuda en la década de los 70 y del 10% en los 80, pero que descendió al 3% a partir de 1991. Sin embargo, el secreto del país africano parece más bien derivarse de las cuantiosas rentas de los diamantes.

Otras aportaciones han ido encaminadas a reflexionar sobre los **factores agravantes** del impacto destructivo de la ayuda. Como es natural, los efectos dañinos se dejarían sentir especialmente en países con débil tejido institucional y escaso liderazgo (Bräutigam, 2000) o que carecen de arraigadas instituciones económicas (Johnson y Subramanian, 2005). ¿Qué se puede decir de la existencia de divisiones étnicas o de la abundancia de recursos naturales? Es evidente que estos factores –ambos presentes en Bolivia– dificultan la gobernabilidad de un país en la medida en que aumentan la competencia entre diferentes grupos sociales o suponen un caldo de cultivo para la corrupción, pero no está claro que exacerben el potencial dañino de la ayuda externa.¹² En todo caso, los argumentos a favor y en contra serán considerados en el análisis del caso boliviano.

Existen visiones muy diversas, incluso opuestas, sobre qué significa el «buen gobierno». Se trata de un concepto multifacético que comprende **dimensiones políticas y económicas** que, a menudo, entran en conflicto (Santiso, 2001). Mientras que la *democracia* tiende a referirse a la legitimidad del gobierno, la *gobernabilidad* alude a la calidad y eficacia del mismo. Aunque suelen analizarse de forma separada, ambos aspectos son interdependientes, y su convergencia constituye una condición necesaria para el desarrollo de las políticas públicas. Los estudios sobre la dependencia de la ayuda parecen haber analizado la «calidad del gobierno» en su vertiente más económica, es decir, aquella estabilidad institucional que proporciona un marco predecible, imparcial y estable de reglas de juego y, en consecuencia, alienta la inversión y el crecimiento económico. Con ser importante esta dimensión, el buen gobierno de un país no sólo está dirigido a garantizar la seguridad jurídica de las inversiones, también debe propiciar la participación de todos los sectores sociales, la paz y cohesión social, o los consensos políticos mínimos que permitan, en última instancia, poner en práctica programas de gobierno orientados a la lucha contra la pobreza.



12. Svensson (2000) encontró que los niveles altos de ayuda aparecían asociados con una corrupción severa, pero sólo cuando se producía una fuerte competencia económica entre diferentes grupos sociales, medida a través de un índice de fraccionamiento etno-lingüístico. Otros estudios como el de Knack (2000), en cambio, no han encontrado evidencia empírica que pruebe que la división étnica exacerbe el impacto destructivo de la ayuda en las instituciones de gobierno. Otros estudios han probado que un grado elevado de exportaciones de minerales e hidrocarburos se relaciona con niveles igualmente altos de corrupción (Leite y Weidmann, 1999), o con el predominio de los especuladores frente a los empresarios de espíritu emprendedor (Torvik, 2001).

Una última reflexión alude al **papel de los donantes** en los procesos de cambio institucional. La evidencia empírica sugiere que la ayuda puede apoyar a los gobiernos comprometidos con las reformas, pero se muestra incapaz de inducir dicho camino a los gobiernos desinteresados en ellas. Es más, los actores externos muy raramente pueden ejercer un efecto positivo sobre las instituciones de los países pobres (Johnson y Subramanian, 2005; Birdsall *et al.*, 2005). El cambio institucional se revela crucial para el desarrollo, pero sigue siendo mayormente un reto de orden interno. Persiste, por otro lado, un gran desconocimiento sobre la forma en que operan tales procesos en los países pobres, donde cobran mayor importancia las instituciones informales, menos visibles a los ojos foráneos. Reconocer esta limitación puede llevar a moderar las expectativas sobre el rol de los actores externos, así como a abrir puertas para experimentar nuevas estrategias de intervención.

Las lecciones de Bolivia como laboratorio de la ayuda internacional

El libro pretende armar el rompecabezas de la cooperación internacional en Bolivia con el fin de abordar las preguntas enunciadas sobre la dependencia de la ayuda. Se ha explorado para ello el marco institucional de actores y políticas de lucha contra la pobreza, incluyendo las dinámicas de poder, política y democracia que subyacen en las instituciones de gobierno de la sociedad boliviana. Se trata de relaciones complejas y cambiantes en el tiempo, merced a la enorme heterogeneidad étnica y social, y a una cultura política dual entre el Occidente y Oriente del país andino (entre *collas* y *cambas*). Una vez más, el caso de Bolivia resulta un escenario idóneo, un laboratorio privilegiado para efectuar un análisis de la relación entre ayuda y gobernabilidad. Lo fue para poner en práctica las recetas neoliberales de lucha contra la pobreza sugeridas por el Consenso de Washington, y lo es también ahora para reflexionar sobre las consecuencias de dos décadas intensas de ayuda externa.

El *primer capítulo* analiza el sistema de gobernabilidad con «huecos» vigente en Bolivia, fruto de la pulsión permanente entre el Estado y los movimientos sociales. Una relación de oposición y conflicto que, en las últimas cuatro décadas, ha atravesado diferentes fases desde la hegemonía del sindicato minero, las dictaduras militares y la recuperación de la democracia, hasta la adopción de políticas neoliberales, la recesión económica, los intentos reformistas, y, por último, una honda crisis de gobernabilidad

que desembocó en el resurgimiento de los movimientos sociales. El análisis temporal permite visualizar cómo las ONG mantuvieron una relación cambiante con los movimientos sociales, poniendo el acento unos decenios en la dimensión más política del cambio social, otras décadas en las cuestiones más técnicas y productivas del desarrollo.

El *segundo capítulo* se centra en estudiar el fenómeno de la pobreza en Bolivia, país que arroja los peores índices del continente. El programa de ajuste de los años 80 y 90 confió el potencial productivo del país al sector transnacional de hidrocarburos, intensivo en capital pero escaso utilizador de mano de obra. El desmantelamiento de la minería pública terminó empujando a amplios sectores de la población a la pobreza y precariedad laboral. Por su parte, las medidas paliativas de los sucesivos gobiernos se dirigieron más a combatir los componentes «blandos» de la pobreza (a través de la provisión de servicios sociales) que la denominada pobreza «dura» (que requiere mejoras en productividad, empleo e inclusión política). Con todo, las raíces de la pobreza en Bolivia proceden de un modelo de desarrollo primario-exportador que apenas varió a lo largo del siglo xx. Los bajos niveles de inversión productiva se explican merced a la existencia de un círculo vicioso entre pobreza y gobernabilidad débil. El carácter permeable y pendular de las instituciones de gobierno se ha traducido en la incapacidad crónica de la democracia formal para alcanzar acuerdos, acometer reformas, repartir sacrificios, redistribuir rentas y urdir, en definitiva, la confianza social necesaria para impulsar el desarrollo del país.

El análisis del sector boliviano de hidrocarburos constituye el contenido del *tercer capítulo*. Su evolución a lo largo del siglo xx constituye un buen ejemplo de esa gobernabilidad «a bandazos», en la que los intentos de apertura al capital extranjero se sucedieron con engaños por parte de las petroleras y posteriores procesos de nacionalización. En los años 90 la privatización de YPFB redujo la tributación del sector, pero no logró impulsar su definitiva industrialización. El descenso de la renta petrolera contribuyó a debilitar aún más al Estado, incapaz de dirigir la política industrial y fiscalizar los graves impactos sociales y ambientales que ocasionaban las transnacionales. La respuesta activa de los movimientos sociales frente al proyecto de exportación masiva de gas natural a EE.UU. desató una oleada de conflictos sociales que terminó por derribar gobiernos e iniciar una etapa de transformación institucional del país.

Los decepcionantes resultados de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) son objeto de estudio en el *cuarto capítulo*. Conforme a las recetas de los organismos internacionales, los gobiernos bolivianos impulsaron desde 1997 la celebración periódica de Diálogos

Nacionales tendentes a la elaboración participativa de la estrategia, condición para acceder a los esquemas de condonación de deuda. Las limitaciones de los foros de discusión con la sociedad civil, la débil «apropiación» del documento por parte de los actores bolivianos y los sucesivos intentos fallidos de revisarlo constituyen las principales razones de su fracaso. De hecho, las evaluaciones disponibles han puesto de relieve la difícil articulación de la EBRP con las dinámicas políticas bolivianas, cuestionando, en definitiva, la capacidad del proceso para propiciar políticas públicas de lucha contra la pobreza.

El *quinto capítulo* realiza un balance de los últimos veinte años de cooperación internacional en Bolivia. Desde que fuese declarado receptor prioritario de ayuda en 1983, la cooperación internacional se convirtió en modus operandi del país hasta representar un promedio del 10% del PIB durante las siguientes dos décadas. Los resultados de semejante afluencia de recursos no resultan, sin embargo, alentadores. Así lo revelan los principales estudios y evaluaciones de la ayuda en Bolivia, que han encontrado impactos positivos en salud y educación, pero también, problemas de sostenibilidad de las intervenciones y una manifiesta incapacidad para mejorar los ingresos o fortalecer la institucionalidad del país. Se discute también si el «proyectorado» de la cooperación internacional en Bolivia descansa en la preeminencia de intereses económicos y geoestratégicos de los donantes, así como en la prolongada presencia de sus agencias de intervención. El capítulo concluye describiendo efectos dañinos que ha comportado la ayuda sobre las instituciones de gobierno del país, al distorsionar la formulación de políticas nacionales, entorpecer la gestión de políticas públicas, crear instituciones paralelas, y fomentar una psicología subalterna y una cultura clientelista.

El *sexto capítulo* aborda una reflexión profunda sobre las limitaciones estructurales del actual sistema de ayuda internacional, caracterizado por los principios de discrecionalidad del donante, el predominio de la bilateralidad y su canalización a través de proyectos. En los últimos años la brecha entre la cooperación y la realidad de la gente parece incluso haber aumentado. La profesionalización de los gestores de la ayuda ha conducido a una hegemonía de las metodologías sobre otro tipo de conocimientos. El *marco lógico* y el *powerpoint* se han convertido en instrumentos de representación (y sustitución) de la realidad. El manejo de información a lo largo de la cadena de la ayuda motiva, además, que los proyectos constituyan espacios desiguales de poder. Los privilegios de los funcionarios extranjeros encuentran eco en los vicios del entramado local de la ayuda. Amparadas en el poder del dinero, las agencias no

rinden cuentas sobre sus errores y equivocaciones. Todo ello explica que un juego de legitimidades aparentes y apropiaciones subrepticias termine dominando el desarrollo de los proyectos. En este contexto, se discute, por último, el valor añadido de las ONG para impulsar procesos de desarrollo con vocación transformadora.

El periodo correspondiente al Gobierno del MAS (Movimiento al Socialismo), salido de las urnas en diciembre de 2005, ha sido analizado en el *capítulo séptimo*. La llegada de Evo Morales al poder impulsó definitivamente la agenda de cambios estructurales (nacionalización de hidrocarburos, Asamblea Constituyente y autonomías regionales), frente a la agenda reformista apoyada tradicionalmente por la cooperación internacional. Este cambio de rumbo ha significado un aumento vertiginoso de la renta petrolera, así como la recuperación del Estado para impulsar políticas sociales de redistribución de la riqueza. Sin embargo, la bandera de «industrializar el gas» ha encontrado interminables problemas internos en YPFB, del mismo modo que la economía de pequeña escala no ha recibido aún suficiente aliento. El Gobierno ha manejado la encrucijada de la política comercial y de integración regional con contradicciones y titubeos, lo que da idea de sus limitaciones para gestionar políticas públicas. El discurso político «antineoliberal» no siempre se ha visto apoyado por propuestas técnicas concretas. La mentalidad «onegista» de algunos ministros sigue equiparando la gestión pública a la captación de fondos de ayuda. ¿Será capaz el Gobierno de Morales de superar la dependencia de la ayuda externa? O más bien ¿se ha sustituido la influencia de unos países por la de Venezuela? ¿Puede progresar Bolivia sin el concurso de fuentes externas de financiación del desarrollo?

El *octavo capítulo* concluye que la ayuda externa contribuyó en los últimos veinte años a fomentar el círculo vicioso entre pobreza y gobernabilidad débil y pendular en Bolivia. El ciclo de intensa conflictividad vivido por el país en 2000-05 suponía, en el fondo, la construcción de una nueva gobernabilidad a partir de un proceso multidimensional, discontinuo y acumulativo de democracia incluyente, no siempre comprendido y apoyado por la cooperación internacional. De hecho, la contribución positiva al proceso constituyó una proporción mínima del conjunto de la ayuda. La recepción de ayuda se revela entonces como parte del problema de la pobreza en Bolivia y una parte cada vez menor de la solución. El decidido empuje del Gobierno del MAS para industrializar el gas, y promover crecimiento económico y empleos, se ve frenado por una cultura política de dependencia y la dificultad de gestionar políticas públicas. Es ahí donde se perfilan los desafíos cruciales para los próximos años.

La ayuda a los países pobres: ¿un balance frustrante?

¿Por qué tanta frustración?. Así se titula un reciente estudio sobre la cooperación internacional durante la última década en Guatemala. El estudio concluye que los niveles crecientes de pobreza, vulnerabilidad social y económica, ingobernabilidad, retroceso democrático e inseguridad política son claros indicadores del fracaso de las políticas del Estado guatemalteco, en consonancia con la ayuda internacional, para resolver la problemática estructural del país. Pero es precisamente en la elocuente pregunta del título donde reside la clave de la respuesta, ya que el grado elevado de frustración sólo guarda relación con el **sobredimensionamiento de la ayuda** en el pasado. Se creyó que la pobreza podría superarse con una inyección de recursos procedente de la solidaridad de los países ricos y, a partir de ese presupuesto, se construyó todo el sistema de ayuda internacional. Un sistema que ni siquiera ha sido capaz de colocar la lucha contra la pobreza como principio rector de la ayuda. El propio estudio guatemalteco esboza la «doble moral» de la ayuda, convertida en la práctica en un instrumento de política exterior de los países donantes (Morales, 2007:21): «Existe una vinculación directa entre la ayuda al desarrollo, la política exterior y la proyección del poder de los países donantes».

Este libro trata de explorar el **papel ambivalente** desempeñado por la cooperación internacional en los países pobres. A caballo entre la solidaridad y el paternalismo; entre los intereses geoestratégicos y comerciales, más o menos explícitos de un lado, y la agenda oficial de lucha contra la pobreza, del otro; entre la proliferación de proyectos y los propósitos de incidir en políticas públicas; entre el fortalecimiento local y una forma encubierta de colonialismo. Cuando D'Orbigny visitó en 1831 la Provincia de Chiquitos y fue recibido en las misiones jesuíticas bajo arco de triunfo hecho de ramas y palmas, y un cortejo de recepción donde no faltaban la música, los bailes, las coplas y el rendido tributo de jueces y caciques:

«Habría dado cualquier cosa por sustraerme a los honores con que se me abrumaba y, sin embargo, el gobernador quiso que se festejara mi llegada durante tres días consecutivos, con el objeto, decía, de que los indios me consideraran un enviado del Gobierno boliviano, un igual al gobernador, lo que no era poco decir para aquellas pobres gentes, que consideraban al gobernador un ser sobrenatural (...) El gobernador y yo caminábamos de frente, pero ya sea por mi traje blanco y mi faja de raso rojo, con los extremos bordados colgados a un lado, impresionara a los indígenas más que las ropas del gobernador, ya sea que mi aire más de extranjero y mi talla más alta los predispusiera en mi favor, me tomaban por el jefe de la provincia» (p. 1.278 y p. 1.321).

«Se hizo a los indios una distribución de víveres consistentes en trozos de seco y dulces secos. El gobernador, el cura, el administrador y yo nos encargamos de lanzarlos a sus manos, que se los disputaban con encarnizamiento sin igual, prefiriendo todos el pedazo así ganado que cualquier otro. Tras de esta escena ruidosa, en que todos silbaban y gritaban para atraer nuestra atención, se dispersaron con su botín, para obsequiar a sus relaciones, y en un momento la plaza quedó vacía» (p. 1.283).

«Con todas estas virtudes, uno se asombra de encontrar en los guarayos tanta repugnancia para someterse a las prescripciones de la religión católica. El padre Lacueva, no más afortunado que sus antecesores, nada había obtenido de ellos. Lejos de oponer la menor resistencia a sus miras, lo estimaban y lo veneraban mucho; pero los contados guarayos que recibían bautismo venían poco a la iglesia y no abandonaban sus antiguas costumbres (...) Muchas veces le oí quejarse al cura de Ascensión de la pereza de los indios y de su indolencia, porque no podía hacerlos trabajar en su propio provecho. Cubierto con la corteza de los árboles de la selva, alimentado con la caza que en ella obtiene y con el producto del campo que allí cultiva, abrigado bajo su follaje, ¿para qué iba a afanarse (el guarayo) por obtener lo que no le es necesario y de cuya existencia apenas está enterado? En la abundancia de los bienes reales, cuando está fuera de toda servidumbre, se considera como muy feliz de su libertad y trata de esclavos a todos los hombres sometidos a los reglamentos de las misiones» (p. 1.356).

Los episodios descritos no distan mucho de las escenas vigentes en muchos proyectos de cooperación: modernas vagonetas 4x4 de las que descenden cooperantes vestidos con llamativas prendas deportivas. Técnicos que se quejan de que los «beneficiarios» no aportan mano de obra local para levantar las obras financiadas por la ayuda. Proyectos sometidos al severo reglamento del marco lógico. Discursos de inauguración en los que se tributa al cooperante el rango de autoridad pública. Beneficiarios que, al concluir los proyectos, dejan la plaza desierta... Tal vez la ayuda al desarrollo sea el ámbito contemporáneo de interacción Norte-Sur donde se reproducen de forma más visible las viejas **relaciones de patronazgo**. Berlanga retrató magistralmente la servidumbre de la ayuda en su célebre *Bienvenido Mr. Marshall*. Con fina ironía, las imágenes de la película recuerdan que también España fue un país que esperaba la «ayuda» y que no escatimaba esfuerzos en engalanar las calles para agasajar al «donante».

Un largometraje, el de la ayuda al desarrollo, que sigue escupiendo fotogramas y fotogramas sin que pueda atisbarse un final feliz. Es más, ¿aca-

so tiene final? O dicho de otro modo, ¿no son los proyectos de cooperación una película repetida una y mil veces? ¿Una dosis controlada de fondos que incurre en los mismos errores y las mismas limitaciones estructurales? Pero si fuéramos consecuentes con el papel concedido realmente a la ayuda, podríamos evaluar su impacto desde una perspectiva menos frustrante: **los retornos a los países donantes**. Ciertamente, para algunos colectivos la ayuda no ha sido precisamente «fallida». Que se lo pregunten si no a los cooperantes expatriados, a las ONG o a las consultoras que asisten a los grandes donantes. Al gremio de actores, guionistas, productores, utilleros y resto de oficios que componen la industria de la ayuda. ¿Acaso no aprendimos a hacer películas? Toda una generación de jóvenes profesionales españoles que accedió a las mejores prácticas posibles, que viajó a América Latina para capacitarse en intervención social, gestión de proyectos, evaluación, interculturalidad, género, sistematización de experiencias, técnicas participativas, incidencia política...

La cooperación internacional contribuyó también a internacionalizar la empresa española por medio de los créditos FAD, así como a suavizar los problemas políticos y sociales que atravesaron las transnacionales «españolas» en la región. La presencia española en los organismos internacionales se reforzó por medio de la promoción profesional de los funcionarios de la ayuda. Las consultoras nacionales obtuvieron su pedazo de tarta en el negocio del desarrollo (el diseño y evaluación de la ayuda), mejorando su posicionamiento competitivo en el mercado internacional... No parece un balance precisamente frustrante. Ahora bien, ese caudal de aprendizaje y capitalización de recursos humanos no debería quedarse en el ámbito del provecho particular. Aprendimos a hacer cine, fenómeno, pero ¿sirvió para reducir la pobreza y mejorar la dignidad de los pueblos? Tal vez sea tiempo de cambiar el argumento fallido de la ayuda al desarrollo, de aventurar un género cinematográfico diferente. Está en juego otro sistema de relación Norte-Sur, un nuevo gobierno mundial que promueva la justicia social, los derechos y la dignidad de la gente. Otro mundo es posible.

1. El papel de las ONG en el laberinto de la gobernabilidad boliviana

«El Estado boliviano se asemeja a un Estado con «huecos». La construcción parcial, fragmentada y contingente de la autoridad estatal boliviana hace que comunidades y pueblos indígenas, ONG, juntas vecinales, cooperación internacional, iglesias, sindicatos y terratenientes gocen de «cualidades» semi-estatales» (PNUD, Informe de Desarrollo Humano, 2007, p. 34).

La resistencia civil frente a las dictaduras militares (años 70)

Desde la Revolución Nacional de 1952, el Estado ejerció un **rol paternalista y protector** al desempeñar tareas de conducción económica y redistribución de la riqueza. La nacionalización del petróleo y las minas en las décadas siguientes dejó en manos del Estado la mayor parte de la producción económica del país. Las empresas públicas YPFB (Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos) y COMIBOL (Corporación Minera de Bolivia) se ocupaban, no sólo de tareas productivas, sino también de proveer multitud de servicios de salud y educación a sus afiliados. La gobernabilidad del país descansaba en una tensa, pero efectiva, relación de oposición entre el Gobierno y la todopoderosa Central Obrera Boliviana, cuyos paros y huelgas tenían la capacidad de paralizar las exportaciones de mineral, el flujo de divisas y, en última instancia, la economía nacional.

Las dictaduras militares de Bánzer (1976-1981) y García Mesa (1982-1983) recuperaron la tradición más corporativa del Estado boliviano, al poner sus instituciones al servicio de intereses particulares. En este contexto, el general Bánzer, de origen cruceño, inclinó muchas inversiones públicas hacia el pujante Oriente del país, postergado hasta entonces por el centralismo atávico de la República Boliviana. Pero también repartió favores en forma de concesiones forestales y mineras que nada tenían que ver con el reequilibrio territorial. Los espacios para la participación social se vieron reducidos a la resistencia política desde el movimiento

sindical-minero articulado en torno a la COB. Ante la falta de libertades públicas, la organización corporativa ejercía una hegemonía en la labor de oposición política: el paro minero continuaba operando como principal instrumento de lucha social debido a su poder coercitivo sobre la economía del país.¹³

Muchos activistas se vieron obligados a marcharse al exilio (preferentemente hacia Argentina, Méjico y Chile), mientras otros decidieron canalizar sus energías de oposición a través de Organizaciones No Gubernamentales (ONG), la mayoría ligadas a la Iglesia católica. Un rol que desempeñaron las ONG en este contexto fue asegurar un **vínculo entre pueblo y gestión política**, ya que trabajaron para apuntalar la representación de las organizaciones de base, cuyos líderes eran continuamente descabezados, y capacitar a las nuevas dirigencias. Durante este periodo se intensificaron también las iniciativas de educación popular, orientadas a los sectores populares urbanos. La propuesta de trabajo consistía en mejorar su nivel de capacitación básica, autoestima y «concienciación» de derechos humanos y civiles, con vistas a mejorar su inserción política en la sociedad. La labor de las ONG no fue fácil. El asesinato del jesuita Luis Espinal en 1980, a cargo de fuerzas paramilitares, refleja el riesgo al que se exponían los activistas comprometidos con la lucha por los derechos humanos en Bolivia.

La recuperación de la democracia (primera mitad de los 80)

El retorno a la democracia abrió, durante la primera mitad de los años 80, nuevas oportunidades de participación política. En este contexto, las ONG se convirtieron en **espacios y canales de participación** social. Su principal horizonte no fue otro que tomar el poder en compañía del movimiento popular, lo que sin duda pone de relieve la función predominantemente política que desempeñaron en aquellos años. De hecho, una parte importante de su agenda de trabajo descansaba en actividades de educación popular y formación sindical obrera.

13. Una reciente investigación de Lagos (2006) ha visibilizado el papel decisivo que jugaron las mujeres de los mineros del Sindicato Siglo xx en las luchas contra la dictadura y durante el proceso de «relocalización» en los años 80. Véase Lagos (2006), *Historia de las amas de casa de Siglo xx*. La Paz, Plural.

La emergencia de la Unión Democrática Popular (UDP) y su llegada al poder en 1983 no se entienden sin el rol de las ONG, cuya principal misión fue entonces articular la enorme energía de la recién estrenada democracia. La salida de la dictadura, sin embargo, supuso a medio plazo un **reposicionamiento de las ONG**, ya que los movimientos populares reclamaban hablar con voz propia. Las ONG dejaron entonces de desempeñar un rol de intermediación y empezaron a centrarse en la intervención directa. El desarrollo rural se convirtió en la principal bandera de su nuevo accionar. Frente al Estado lejano y «anticampesino», las ONG se presentaron como la verdadera alternativa de desarrollo, capaz de construir un nuevo orden en las comunidades andinas. Aquel planteamiento estuvo preñado de entusiasmo y buenas intenciones, pero también de ingenuidad y miopía estratégica, al desligar el desarrollo del papel del sector público.

Una consecuencia positiva de aquel proceso fue el **ensayo de nuevos modelos de Estado**, más cercanos al pueblo. El impulso de iniciativas de planificación participativa, priorización de demandas y planificación territorial (por ejemplo, a partir de microcuencas)¹⁴ conformó una rica amalgama de metodologías que serían más tarde replicadas en la administración pública a lo largo de la década de los noventa. De igual modo, la creciente afluencia de fondos y el alto grado de compromiso propició la capacitación de toda una generación de jóvenes profesionales que pasarían más tarde a engrosar las filas de los ministerios encargados de la agricultura, el desarrollo rural y la descentralización administrativa.

El proceso de ajuste económico y los programas de alivio a la pobreza (segunda mitad de los 80)

La recuperación de la democracia en 1983 coincidió, sin embargo, con una severa sequía y un periodo de caos económico e hiperinflación que condujo al país a una grave crisis económica y social. En el periodo 1980-1985 el salario medio familiar cayó un 28,5% y los gastos sociales del Gobierno se recortaron un 77,7% (Arellano-López, 1994). El inevitable proceso de ajuste económico y reformas estructurales del Gobierno de Paz Estensoro dio lugar al célebre **Decreto 21/0/60** en 1985, por el cual el Estado daba un paso atrás y cedía el protagonismo económico a un sector privado que había permanecido como rentista durante las décadas anteriores.

14. La microcuenca se refiere a la unidad territorial correspondiente a la cuenca hidrográfica de un afluente o subafluente de un río que comprende varias comunidades, y que puede abarcar incluso territorios pertenecientes a diferentes términos municipales.

La formulación de esta nueva política de ajuste supuso el dismantelamiento del vasto sector estatal de la minería y trajo consigo un intenso proceso de «relocalización» de mineros, que migraron de Oruro y Potosí hacia las tierras bajas del trópico y los cinturones urbanos de las ciudades del altiplano, lo que dio lugar a nuevos fenómenos de pobreza. La caída del eje minero abrió además las puertas al declive del movimiento sindical y a una **pulsión minero-campesina** para definir la nueva correlación de fuerzas sociales. De este modo, se produce el ascenso de la Confederación Sindical Única de Trabajadores del Campo de Bolivia (CSUTCB), que reclama una mayor visibilización del enorme peso, aunque disperso, que poseen los campesinos en la economía del país. De forma paralela, emergen nuevos actores de desarrollo, entre los que destaca una clase empresarial ligada al nuevo polo de desarrollo en Santa Cruz (en concreto, a los hidrocarburos, la agroindustria y el comercio). A finales de la década, cobran vitalidad tanto las organizaciones indígenas como el movimiento feminista, sectores históricamente postergados que articulan nuevas demandas sociales.

Las reformas económicas lograron atajar la inflación, pero agudizaron también otros problemas estructurales: la pobreza y la precariedad laboral. Ante esta situación, el Gobierno instituyó en 1986, con financiación procedente de la cooperación internacional multilateral, el Fondo Social de Emergencia (FSE), destinado a impulsar **programas de alivio a la pobreza**. La ayuda externa fue masiva a finales de la década: 392 millones \$US en 1988, pero 669,4 y 738,2 millones \$US durante los dos años siguientes.¹⁵

La multiplicación de fondos de cooperación internacional durante la segunda mitad de la década propició un **aumento explosivo de ONG** en el país, al pasar de 100 en 1980 a 530 en 1992 (Arellano-López y Petras, 1994). A finales de la década, las ONG orientaron de forma creciente la ejecución de proyectos a los sectores más desfavorecidos, en respuesta a los requerimientos de los financiadores. De este modo, fueron asumiendo la función de prestación de servicios básicos que ya no podía cubrir el Estado, a través de las maltrechas Corporaciones Regionales de Desarrollo o las exiguas alcaldías.

Mucho se ha hablado de la **función sustitutiva** de las ONG, pero habría que precisar que las intervenciones de las ONG han suplido las carencias, no sólo del Estado sino también de la iniciativa privada, que tampoco era capaz de emprender actividades productivas (Eguren, 2004:15):

15. El FSE contemplaba cuatro grandes áreas de actividad: infraestructura económica, infraestructura social, asistencia social (por ejemplo, programas de alimentos en las escuelas), y apoyo a actividades productivas (incluyendo esquemas de crédito). Un análisis crítico del funcionamiento se encuentra en Arellano-López y Petras (1994), pp. 562-565.

«Es así que algunas ONG asumieron la responsabilidad de desempeñar algunas funciones que usualmente correspondían al Estado y que fueron total o parcialmente abandonadas por éste, ya sea por opción política, por el empobrecimiento y mala gestión de los recursos públicos o por ambos a la vez. En esta orientación podemos incluir programas de salud, de educación y capacitación, de construcción de infraestructuras, de protección de la niñez. Otros programas surgieron ante el fracaso del sector empresarial privado de asumir, en reemplazo del Estado, funciones como la de prestación de servicios financieros y técnicos a campesinos».

Las reformas de la Participación Popular y los Diálogos Nacionales (años 90)

La década de los 90 estuvo marcada por la fuerte influencia de las políticas neoliberales, inspiradas en las recetas de los organismos internacionales. De hecho, Bolivia se convirtió en alumno aventajado del Fondo Monetario Internacional (FMI). El primer Gobierno de Sánchez de Lozada (1993-1997) abordó un proceso de liberalización económica que acometió una privatización masiva de empresas públicas. Dichas medidas fueron acompañadas por la promulgación de un paquete de **reformas de segunda generación** de carácter institucional y social (véase recuadro), destinado a canalizar los recursos obtenidos con la reforma económica.

Reformas de segunda generación (1993-2000)

- Ley de Participación Popular (1994)
- Ley de Reforma Educativa (1994)
- Ley INRA- Instituto para la Reforma Agraria (1995)
- Ley de Descentralización Administrativa (1996)
- Ley de Medio Ambiente (1997)
- Ley del Diálogo Nacional (2000)

De todas ellas, la Ley de **Participación Popular** (LPP) fue, sin duda, la más relevante, ya que abrió un espacio político de participación a nivel municipal. Reconoció a las *Organizaciones Territoriales de Base* (OTB) (sindicatos campesinos, juntas vecinales, capitanías y *ayllus*) el derecho a participar en el proceso de planificación municipal a través de los *Planes de Desarrollo Municipal* (PDM). Por otra parte, instituyó el *Comité de Vi-*

gilancia (CV), integrado por representantes de las OTB, con funciones de control político del gobierno municipal, entre cuyas potestades figuran la denuncia de malversación y la solicitud de la correspondiente congelación de fondos. Merced a la cesión de competencias y recursos financieros a los gobiernos municipales, Bolivia experimentó un proceso de descentralización administrativa sin parangón en el resto de América Latina.¹⁶

Diversos estudios han reflexionado sobre las virtudes, limitaciones y alcance de la Participación Popular en Bolivia, incluyendo una valoración sobre su contribución a la gobernabilidad local. Entre los **efectos positivos** se encuentra, sin duda, la irrupción de nuevos actores en la escena política (organizaciones de base) (Torres, 1998), el fortalecimiento de los gobiernos municipales, el surgimiento de nuevos espacios de coordinación y concertación a nivel local (Nicod, 1999), el aumento de las demandas de transparencia y rendición de cuentas a las ONG (Ardaya, 1998) o la difusión de nuevas metodologías participativas de planificación (Blackburn y de Toma, 1998). Sin restar valor a estos aportes, es necesario señalar que se trata de un proceso incompleto que ha adolecido también de importantes **limitaciones** (véase recuadro).

Con todo, la perspectiva del tiempo transcurrido permite hoy afirmar que la LPP sembró la **semilla de cambios estructurales** que ni los mismos gobernantes que la impulsaron en los 90 podían sospechar. No en vano el espacio municipal ha propiciado el auge de partidos políticos de extracción indígena y campesina. La experiencia de gobiernos municipales campesinos dio paso a la formación de cuadros políticos con visión estratégica. El ascenso de estos partidos de ámbito regional al espacio nacional ocurrió durante la siguiente década, y se convirtió en un factor de renovación de la democracia.

El nuevo marco de desarrollo local derivado de la Participación Popular alentó un nuevo pacto social desde una perspectiva territorial, colectiva y de concertación. Sin embargo, el largo proceso de medidas liberalizadoras supuso también un cambio drástico del modelo económico, que empujó a los actores a buscar estrategias de supervivencia en el mercado. En este contexto, las organizaciones sociales experimentaron un proceso de **creciente fragmentación**, alentado incluso por el propio Gobierno que veía con buenos ojos la desactivación del movimiento sindical. La ausencia de una visión integral de país fue sustituida por el envite de demandas

16. La LPP comportó la cesión a los municipios de más del 20% de los recursos recaudados por el sistema impositivo nacional. La delegación de competencias abarcó temas de salud, educación, ordenamiento territorial, cultura, deporte y desarrollo rural (caminos vecinos o sistemas de riego), que antes formaban parte de las responsabilidades departamentales y nacionales.

sectoriales de carácter corporativo. Por otro lado, el movimiento social organizado en torno a la COB se debilitó ideológica y orgánicamente hasta constituirse incluso en un factor de ingobernabilidad de la democracia (Ardaya, 1998:68). Ante los nuevos retos de productividad y competitividad, la capacidad de los sindicatos tradicionales de representar los intereses de campesinos, indígenas, pequeños productores, artesanos o del denominado sector informal fue ampliamente cuestionada. Esta crisis de representatividad constituyó, sin duda, un factor latente de conflictividad social, ya que diluyó los canales de expresión y agregación de demandas y distorsionó, por último, los espacios de movilización social.

Limitaciones de la Participación Popular

- «Municipalización» del país, dando la espalda a las formas de organización originaria de las culturas indígenas (Calla, 2002). La complejidad institucional ha generado multitud de conflictos a la hora de definir el ordenamiento territorial y el ámbito de intervención de los programas de desarrollo.
- Vacío de contenido de los ámbitos administrativos provincial y departamental.
- Sesgo de la inversión municipal hacia la construcción de infraestructuras y dificultad para impulsar un enfoque de municipio productivo. El encuentro municipal con el sector privado productivo no se ha materializado a través de las OTB, sino a través de las organizaciones de tipo funcional (gremios, asociaciones y resto de organizaciones de productores) que, sin embargo, quedan fuera del modelo de concertación municipal previsto por la ley.
- Reducción de la planificación participativa a trámites burocráticos. Se encarga la elaboración de los Planes de Desarrollo Municipal a consultoras locales, que priorizan el trabajo de gabinete frente al trabajo con las bases.
- Elevada rotación de equipos municipales. La inestabilidad de los equipos técnicos, sometidos a vaivenes políticos partidistas, ha impedido un proceso de fortalecimiento municipal.
- Inoperancia de los Comités de Vigilancia, debida a la escasa dotación de recursos financieros, al bajo nivel de capacitación de los cuadros sindicales, así como a problemas de coordinación interna.
- Exclusión de las mujeres del sistema de participación popular, no sólo de los consejos municipales (con una cuota de participación de apenas el 20%) sino también de los Comités de Vigilancia (Salazar, 2000).

Las ONG no fueron actores ajenos a todos estos procesos. Los estudios disponibles han puesto de relieve que muchas **ONG emprendieron un proceso de profesionalización** en los años 90. En esa dirección se expresa, por ejemplo, el estudio de evaluación de la cooperación holandesa en Perú y Bolivia realizado por Bebbington (2002), que identificó las siguientes tendencias claves en las ONG andinas del periodo:

- Adopción de *metodologías estandarizadas* de planificación y gestión (en especial, el Enfoque de Marco Lógico).¹⁷
- Adopción de un *enfoque generalista* de intervención, que combina el impulso a la producción de pequeña escala, la asistencia técnica, la provisión de servicios financieros especializados y el apoyo a la gestión local.
- *División del territorio* entre los principales donantes, con el fin de mantener áreas de influencia (a modo de feudos) y facilitar así la formulación de intervenciones y la continuidad de los flujos de fondos.

En el camino las ONG cambiaron su percepción sobre la problemática agraria (Eguren, 2004:16). Con diferentes grados de intensidad, no sólo fueron aceptando la realidad del mercado –antes rechazado por considerarlo destructor de la organización y los valores campesinos– sino que además adoptaron una nueva lógica de eficiencia, que puso en primer plano el aprovechamiento del potencial productivo de las comunidades rurales y su inserción en los mercados en condiciones ventajosas. Esta **vocación productivista** se tradujo en el florecimiento de proyectos que, bajo la etiqueta de «desarrollo rural», apoyaron iniciativas muy diversas, que incluían agricultura orgánica, conservación de suelos, introducción de nuevas variedades y tecnologías (como el riego por aspersión o por goteo), comercialización, servicios de microcrédito, apoyo a planes de desarrollo territorial, cadenas productivas y fortalecimiento de Organizaciones Económicas Campesinas (OECA), entre otros. La flexibilidad y adaptación a las condiciones del entorno se combinó con múltiples planteamientos y experiencias.

17. El *Enfoque de Marco Lógico* (EML) es una metodología de planificación de proyectos de desarrollo que comprende una primera fase de diagnóstico (análisis de actores implicados y árbol de problemas) y una segunda fase de elaboración de la matriz de intervención, que relaciona objetivos, metas, actividades y medios previstos. El marco lógico se volvió hegemónico a partir de que fue generalizado su uso en los formularios elaborados por los donantes para conceder subvenciones. En el capítulo sexto se ha abordado un análisis crítico de sus limitaciones como herramienta de trabajo.

Pese a que dicho enfoque de intervención comportó resultados positivos, los estudios de evaluación disponibles han identificado también **importantes limitaciones** (Bebbington, 2002; y Eguren, 2004).

- Insuficiente análisis y comprensión del contexto local y regional de intervención (en especial, las cuestiones de migración, interculturalidad y cambio; Bebbington, 2002).
- A pesar de los esfuerzos invertidos en planificación, las intervenciones no siempre se insertaron adecuadamente en los sistemas locales de producción. Una gran cantidad de proyectos parece no haber salido de una permanente dinámica de ensayo y error. Una vez finalizada la financiación externa, muchas actividades productivas dejaron de ser sostenibles. Las comunidades del altiplano están repletas de huerto, solares y *cuyeras* (chamizos para criar cuyes) que dejaron de funcionar cuando se retiraron los técnicos de las ONG.
- La acumulación de una rica y útil experiencia de intervención no se ha visto correspondida con un esfuerzo paralelo de sistematización, lo que no ha permitido convertir dicho caudal de experiencias en conocimientos compartidos.

En definitiva, el rasgo más característico del periodo fue la adopción de un **enfoque pragmático** por parte de muchas ONG, que priorizaron el papel de formulación y gestión de proyectos, con el fin de crecer, ganar dimensión y asegurar su sostenibilidad en el tiempo. Es decir, concedieron más importancia a su función de intermediación financiera que a la de articulación social o incidencia en políticas públicas (Ardaya, 1998: 80 y 87):

«En gran parte de los casos han demostrado debilidad para participar de manera propositiva en la agenda de desarrollo nacional (...) y han sido pocos los casos en que han logrado introducir temas de importancia para la agenda social y los actores vulnerables del país. En pocos casos opinan sobre los diversos temas de la coyuntura e inciden en la resolución negociada de conflictos, lo que refleja la ausencia de liderazgo institucional de las ONG».

Fruto del creciente protagonismo de las ONG, incapaces de incidir en cuestiones estructurales, surgieron en esta época las primeras voces críticas contra su intervención. La posición más conocida es la del pensador neomarxista Petras (1997), que sostiene que las ONG han

usurpado el espacio político de las organizaciones de base, por medio de una doble estrategia de tenaza: por un lado, sustituyen al Estado en la prestación de servicios sociales básicos; por otro, se atribuyen la representación de las organizaciones de base en los procesos de toma de decisiones (Arellano-López y Petras, 1994). La cooptación de líderes campesinos como promotores locales de proyectos habría operado como un factor adicional de desmovilización de los movimientos de base, mientras las ONG se habrían convertido en un instrumento de clase para suministrar fuentes de empleo a los sectores urbanoprofesionales. Tal vez el alegato de Petras resulte extremo (no todas las agencias de desarrollo se comportaron de la misma manera), pero no cabe duda de que, durante esta época, las ONG se distanciaron de las organizaciones de base.

A medida que avanzaba la década, algunos autores percibieron una **crisis de identidad** en el seno de las ONG de desarrollo rural en Los Andes (Valderrama et al., 1998; Bebbington, 2002), caracterizada por tres rasgos principales:

- Una crisis de *legitimidad*, motivada por su limitada capacidad de dar respuesta a las demandas locales y la debilidad de sus mecanismos de rendición de cuentas a las poblaciones locales. Como resultado, la población local percibía a las ONG cada vez más como organizaciones autosubsistentes y autoreferenciales.
- Una crisis de *sostenibilidad*, resultante de la contracción del flujo de fondos que comportó, a finales de la década, la creciente adopción del enfoque sectorial por parte de las agencias bilaterales de cooperación.
- Una crisis del *modelo de desarrollo* y un cuestionamiento del rol que deben tener las ONG en los procesos de desarrollo rural y local.

A nivel nacional, un último paso de carácter reformista fueron los denominados **Diálogos Nacionales** (DN). Inducido por las exigencias de la cooperación internacional, el Gobierno de Bánzer (1997-2001) se vio obligado a discutir la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) en el marco de un debate participativo, como condición necesaria para acceder a los esquemas de reducción de deuda para países HIPC (*Highly Indebted Poor Countries*). Tras el primer DN celebrado en 1997, la Ley del Diálogo Nacional (2000) institucionalizó, con carácter trianual, estos espacios de concertación de políticas entre el Gobierno y la sociedad civil. De igual modo, se creó el Mecanismo de Control Social (MCS), con el fin de

que la sociedad civil pudiera hacer seguimiento del grado de cumplimiento de los acuerdos alcanzados.

La apertura de este espacio de participación social adoleció de problemas de representatividad, ya que privilegió la participación de la Iglesia y las ONG en sustitución de otros actores de base, tales como grupos de mujeres y organizaciones campesinas (Komives y Aguilar, 2005). El alcance de los Diálogos Nacionales fue limitado. No llegaron a ser «apropiados» por los movimientos sociales, más allá que como espacios donde reivindicar demandas corporativas. Con todo, el ejercicio de discusión permitió identificar la importancia que poseía el **desarrollo productivo** para el conjunto de las organizaciones sociales del país. De hecho, el DN 2000 propició el surgimiento de demandas de participación política desde diversos sectores productivos, descontentos con los modos obsoletos de los sindicatos tradicionales. Fruto de este proceso de autorrepresentación fue la constitución del *Comité de Enlace de Pequeños Productores*, como plataforma conjunta de incidencia política, al servicio de cooperativas mineras, artesanos, Organizaciones Económicas Campesinas (OECA) y el sector de pequeñas empresas.¹⁸

La crisis de gobernabilidad y el resurgimiento de los movimientos sociales (a partir de 2000)

A comienzos del siglo XXI, Bolivia se encontraba en una encrucijada. Los primeros veinte años de democracia se revelaban incapaces de promover un desarrollo social de amplia base. Pese a su carácter novedoso y decidido, las reformas institucionales de los 90 no lograron fortalecer plenamente la legitimidad y eficiencia del Estado, sino que, más bien, pusieron de relieve su fragilidad e incapacidad para dar respuesta a las necesidades populares. A partir del 2000 se advirtió un **aumento de la conflictividad** en el país, traducida en numerosos episodios violentos (véase recuadro). En octubre de 2003 dichos conflictos cobraron una nueva dimensión trágica, con la muerte de decenas de civiles durante la llamada *Guerra del Gas* y la renuncia de Sánchez de Lozada que abandonó el país huyendo a Estados Unidos. La enorme proliferación de conflictos no era sino síntoma de un hondo descontento estructural, cuyas raíces estaban relacionadas

18. En el tercer capítulo se ha abordado un análisis en profundidad del proceso de formulación de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP), examinando sus principales resultados y debilidades.

con la pobreza, la inequidad y la dependencia externa, pero también con la debilidad institucional del Estado boliviano, la crisis del sistema político y la fragmentación de la sociedad civil. Los conflictos reflejaron, en última instancia, la dificultad del marco institucional boliviano para propiciar acuerdos entre Estado y movimientos sociales.¹⁹

Ciclo de conflictos sociales en Bolivia

2000	Abril	Crisis de Aguas del Tunari, Guerra del Agua (Cochabamba) (10 muertos)
	Septiembre	Bloqueos campesinos en el conjunto del país
2003	Febrero	Crisis del «impuestazo» sobre los salarios, motín de la policía y enfrentamiento con el ejército (La Paz) (33 muertos)
	Octubre	Guerra del Gas (El Alto) y renuncia de Sánchez Lozada (62 muertos)
2004	Noviembre	Crisis de Aguas del Illimani (El Alto)
2005	Enero	Crisis del «gasolinazo» y proclamación de autonomía regional (Sta. Cruz)
	Mayo/Junio	Crisis de la Ley de Hidrocarburos y renuncia de Mesa (1 muerto)
2006	Octubre	Enfrentamientos entre cooperativistas y mineros (Huanuni) (16 muertos)
2007	Enero	Enfrentamientos entre campesinos cocaleros y jóvenes de clase media (Cochabamba) (2 muertos)
	Noviembre	Aprobación provisional de la nueva Carta Magna en un plenario polémico de la Asamblea Constituyente (Sucre) (3 muertos)

Desde 1985 los acuerdos de gobierno entre partidos políticos, sin duda útiles para transitar desde la dictadura hacia la democracia, terminaron siendo utilizados para mantener cuotas de poder, pero se mostraron del todo ineficientes para articular políticas públicas. La extendida cultura del clientelismo y el sistema de «cuoteo» (reparto de cuotas de poder) debilitaron la función pública de los partidos políticos hasta convertirlos, en muchos casos, en corporaciones privadas

19. Una completa interpretación del rol de los movimientos sociales como agentes del cambio político en Bolivia se encuentra en Robins (*ed.*) (2006). El trabajo comprende diferentes estudios que analizan el papel que desempeñó la dimensión de la división y el conflicto, no solamente con el Estado, sino también en el interior y entre los mismos movimientos sociales. Otra referencia es Mamani (2006), *Octubre: memorias de dignidad y masacre*, que aborda una visión aimara de los sucesos de la Guerra del Gas, en clave de memorias reivindicativas.

defensoras de intereses particulares. La violenta caída del Gobierno de Sánchez de Lozada en octubre de 2003 significó un punto de inflexión en la reciente historia boliviana al marcar el **agotamiento del modelo de «democracia pactada»** (Mayorga, 2007 y Prats, 2003). Todavía unos días antes de los trágicos sucesos de El Alto, el Gobierno se empeñaba en sostener la tesis de que la crisis posea una naturaleza económica y social, negándose a reconocer la evidencia (Prats, 2003:21): «Se confiaba en que la incorporación del NFR al Gobierno, el apoyo de la Embajada [norteamericana] y, sobre todo, un renovado pacto con el ejército serviría para compensar el descrédito y la deslegitimación social profunda en la que se había instalado la dirigencia política del país». La descomposición de la megacoalición y el desenlace último de la crisis en clave de «revolución democrática», fruto de la llegada al poder por vías constitucionales de un presidente sin afiliación política partidista (Stefanoni, 2006), sumió a los partidos políticos tradicionales en la más absoluta perplejidad y en una profunda crisis de identidad.

Frente a este colapso de los partidos tradicionales, se produjo un **resurgimiento de los movimientos sociales** en torno a las demandas de acceso a los recursos naturales, como tierra y territorio, agua, coca e hidrocarburos. Las posibilidades de solución de las reivindicaciones populares encontraron, sin embargo, un techo en el ordenamiento jurídico y territorial boliviano. A diferencia de épocas anteriores, los movimientos populares no se contentaron con medidas reformistas ni con la habilitación de espacios ad hoc (como el Diálogo Nacional), sino que reclamaron el cambio de las reglas del juego. En este sentido, la reforma de la Constitución se convirtió, poco a poco, en la aspiración del Occidente del país. La llamada *Agenda de Octubre* (Asamblea Constituyente y nacionalización de hidrocarburos) fue asumida por el *Movimiento al Socialismo* (MAS), partido político de origen cocalero que se constituyó en «instrumento político» de los movimientos sociales para canalizar sus aspiraciones al Parlamento.²⁰

Los Gobiernos de Mesa (2003-2005) y Rodríguez (2005) abrieron una fase de transición dominada por una gran **incertidumbre política**. En febrero de 2004 Mesa reformó la constitución con el fin de poner punto final al monopolio de la representación política por parte de los partidos tradicionales. Las elecciones municipales disputadas en diciembre de ese mismo año dieron lugar a la entrada de múltiples agrupaciones ciudadanas en los consejos municipales de las alcaldías. Por otro lado, las crecientes

20. Liderado por Evo Morales, el *Movimiento al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos* (MAS-IPSP) avanzó hacia el poder estatal con una estrategia de aglutinamiento y «autorrepresentación» de los movimientos sociales en la esfera estatal. Las claves de esta experiencia exitosa de articulación entre lo político y social han sido analizados en detalle en Stefanoni y Do Alto (2006).

tensiones entre el altiplano y los departamentos del Oriente del país desembocaron en la celebración, a principios de 2005, de un multitudinario cabildeo abierto en Santa Cruz a favor de mayor autonomía regional. Se consagraba así un polo opuesto en torno a la denominada *Agenda de Enero* en el horizonte político del país. Los convulsos conflictos sociales y políticos no fueron sino expresión del proceso de acumulación de fuerzas y confrontación antagónica de las dos grandes agendas del país, la de octubre de 2003 y enero de 2005, que ha dominado la política boliviana desde entonces.

La profunda crisis de gobernabilidad que atravesó el país (cinco presidentes en el periodo 2000-2005) pareció ingresar en una nueva fase con las elecciones presidenciales celebradas en diciembre de 2005. La contundente **victoria del MAS** en las urnas —con un 54% de los sufragios— significó la incorporación definitiva de muchos sectores excluidos en las instituciones del país, y abrió la puerta a la refundación de Bolivia, en palabras del escritor uruguayo Eduardo Galeano con motivo de la ceremonia de investidura de Evo Morales (véase recuadro).

La Segunda Fundación de Bolivia

Extracto del discurso de Eduardo Galeano
en la investidura de Evo Morales como Presidente de la República
La Paz, Plaza de los Héroes, 22 de enero 2006

«¿Quién es nuestro peor enemigo, compañeros?... El miedo.

El mundo entero padece una dictadura del miedo que emite gases paralizantes. Un miedo a recordar, a vivir, a morir y, sobre todo, miedo de ser, de reconocernos en toda nuestra espléndida y poderosa plenitud... Nos han entrenado para andar en silla de ruedas y ahora estamos recuperando la posibilidad y energía en América Latina de caminar con nuestras propias piernas, pensar con nuestras propias cabezas y sentir con nuestros propios corazones...

En los últimos tiempos, meses, años, este país vivía en perpetuo estado de insurrección popular. Ese proceso de continuos alzamientos, que dejó un reguero de muertos, culminó con la Guerra del Gas, pero venía de antes. Venía de antes y siguió después, hasta la elección de Evo contra viento y marea. Con el gas boliviano se estaba repitiendo una antigua historia de tesoros robados a lo largo de más de cuatro siglos, desde mediados del siglo xvi: la plata de Potosí dejó una montaña vacía, el salitre de la costa del Pacífico dejó un mapa sin mar, el estaño de Oruro dejó una multitud de viudas. Eso, y sólo eso, dejaron.

Desde el punto de vista de los medios civilizados de comunicación, esas explosiones de dignidad popular fueron actos de barbarie. Mil veces lo he visto, leído, escuchado: Bolivia es un país incomprensible, ingobernable, intratable, inviable. Los periodistas que lo dicen y lo repiten se equivocan de «in»: deberían confesar que Bolivia es, para ellos, un país invisible.

Hoy el mundo se divide entre indignos e indignados y ya sabrá cada quién de qué lado quiere o puede estar (...) Nada tiene de raro. Esa ceguera no es solamente una mala costumbre de extranjeros arrogantes. Bolivia nació ciega de sí, porque el racismo echa telarañas en los ojos, y por cierto que no faltan los bolivianos que prefieren verse con los ojos que los desprecian.

Hoy es un día de fiesta porque ayer fue el último día del miedo en Bolivia. Yo creo que esto que está ocurriendo en Bolivia es importante para Bolivia y es importante para el mundo, porque nos enseña que el miedo, ese miedo de ser, de vernos tal como somos y tal como podemos ser, no es un enemigo invencible; que el racismo no es una fatalidad del destino, que no estamos condenados a repetir la historia, que somos capaces de hacerla... ¡Que viva este parto! ¡Que viva el alumbramiento de esta otra Bolivia posible!»

El Gobierno de «poncho y corbata» de Morales afrontó en sus primeros meses decididas medidas de cambio estructural, tales como el Decreto de Nacionalización de Hidrocarburos y el relanzamiento de la reforma agraria a través de una modificación de la Ley INRA. Otro paso en esa misma dirección fue la inauguración de la **Asamblea Constituyente** en agosto de 2006, con la presencia de Silvia Lazarte en calidad de presidenta indígena. Durante los meses previos, el país vivió una efervescencia de ideas y propuestas de reforma política y reestructuración estatal. Con el título «*Autonomías, Federalismo, Consociación, Diarquía: Nuevas visiones de país*», el Ministerio de Participación Popular (2006) recogió en un documento las principales propuestas del debate preconstitucional. Se sucedieron luego documentos y propuestas de carácter oficial como las presentadas por el propio MAS (2006) y la Asamblea de Organizaciones Indígenas, Originarias, Campesinas y de Colonizadores (2006), mientras las organizaciones cívicas de los departamentos del Oriente insistían en sus demandas de autonomía regional. La Oficina de Naciones Unidas en Bolivia se sumaría un año después al debate al consagrar su Informe Nacional de Desarrollo Humano de 2007 al análisis de los «huecos» del Estado en Bolivia. La coexistencia de diferentes diagnósticos –en algunos casos opuestos– sobre la debilidad del Estado boliviano no son sino muestra de intereses divergentes en el proceso de reforma constitucional (véase recuadro).²¹

21. Un análisis objetivo de las principales propuestas y opciones de reforma constitucional en Bolivia se puede encontrar en Mayorga (2007). Prats (2006), por su parte, ha recogido las claves del debate autonómico en un documento de trabajo realizado a propósito del referéndum de junio de 2006.

Los «huecos» del Estado boliviano

Publicado por Naciones Unidas, el Informe Nacional de Desarrollo Humano de 2007 incluye el tratado más lúcido que se haya esbozado sobre el Estado en Bolivia. Se trata de un análisis novedoso y creativo, desprendido de carga ideológica partidista, que ha significado un importante respaldo intelectual al proceso de cambio institucional que se vive en el país andino. Hay que celebrar que el Estado, en otras épocas sospechoso de ser una institución ‘anestesiante’ y una rémora para el desarrollo, ocupe ahora el centro del análisis de los organismos internacionales. Sin duda los matices del diagnóstico presentado por el PNUD plantean dilemas ideológicos sobre la preeminencia de derechos colectivos o individuales, pero tienen la virtud de poner sobre la mesa los cuellos de botella que han dominado la esfera política en Bolivia. Tal vez su principal aporte sea argumentar que **el Estado boliviano no es «fallido» ni «inconcluso»**, es decir, sus «huecos» no constituyen una anomalía sino una característica medular. Las principales tesis del informe se pueden resumir en las siguientes (PNUD, 2007:32-46):

- Debido al *patrón accidentado de su construcción*, el Estado boliviano posee «huecos» en los que la autoridad estatal se negocia con organizaciones sociales, indígenas, locales y regionales. La construcción parcial, fragmentada y contingente de la autoridad estatal boliviana motiva que comunidades y pueblos indígenas, ONG, juntas vecinales, cooperación internacional, iglesias, sindicatos y terratenientes gocen de cualidades «semiestatales».
- El Estado tuvo capacidad de adaptarse a equilibrios existentes de poder entre diferentes identidades -locales, regionales, sociales y étnicas- pero no ha logrado construir un *espacio público común* de autoridad y legitimidad estatal por encima de ese arraigado pluralismo institucional. En este sentido, la proliferación de instituciones paralelas no es una disfunción pasajera, sino más bien un atributo estructural de la institucionalidad boliviana.
- Las prácticas cotidianas del Estado reproducen mucho de la *estratificación social y cultural* de la sociedad boliviana. Al subordinar, el Estado desigual. El Estado boliviano ha fortalecido el ejercicio colectivo de los derechos ciudadanos y ha debilitado el ejercicio individual de ciudadanía.
- El Estado boliviano ha vivido entre la ficción de la *«tecnocracia»* y la ficción de la *«política»*. Futuras reformas del Estado no pueden obviar la construcción simultánea de capacidad técnica y legitimidad política.
- El *imaginario dominante de Estado-padre* alienta la *cultura rentista* de la población, es decir, las luchas clientelares para repartirse las rentas gasíferas.

En palabras del politólogo boliviano Lazarte (2007), el problema de fondo no reside tanto en la institucionalidad del Estado boliviano como en una enorme falla de gobernabilidad, es decir, la falta de reglas de convivencia que actúen como «cemento» de una sociedad. A este respecto, habría que sugerir también que la **gobernabilidad boliviana se caracteriza por ser permeable y pendular.**

Los movimientos sociales penetran en el Estado y se repliegan, dando lugar a instituciones paralelas que sufren continuos vaivenes. En lo pendular radica su principal debilidad, ya que no permite consolidar la institucionalidad. En lo maleable eventualmente, su fortaleza, su capacidad de cambio y adaptación. Sin duda el Estado boliviano adolece de «huecos», pero el principal vacío es el que separa a éste de los ciudadanos bolivianos. El propio informe (PNUD, 2007:37) se refiere al problema de la gobernabilidad cuando plantea que el reto del fortalecimiento del Estado boliviano «no discurre dentro del Estado sino entre el Estado y una sociedad y economía de base ancha y una democracia ampliada». En efecto, la solución al reto de la gobernabilidad compete a todos los actores de la sociedad, individuales y colectivos, oficialistas y opositores, *collas* y *campesinos*, élites criollas y minorías étnicas, ricos y pobres... Incluso a los actores de la cooperación internacional que intervienen en el país con agendas de lucha contra la pobreza. También ellos entran y salen por los «huecos» del Estado con el poder de su dinero.

Fuente: PNUD (2007) y Lazarte (2007)

El debate sobre las reglas del juego no ha estado exento de polémica y tensión, como lo pone de relieve la **creciente polarización del país** durante el mandato de Morales. Hay que recordar que las elecciones de diciembre de 2005 habían dado la victoria presidencial al MAS, pero habían dejado los gobiernos prefecturales de la «media luna» (los departamentos del Oriente) en manos de la oposición conservadora regionalista. Seis meses más tarde, en junio de 2006, la abultada victoria del MAS en las elecciones a constituyentes y su inclinación por el «No» en el referéndum autonómico volvieron a colocar al país en una difícil encrucijada (Mayorga, 2006). La clara toma de posición del MAS en contra de la Agenda de Enero dio paso a una rearticulación de los partidos de la derecha (PODEMOS y UN) en torno a los departamentos de la «media luna». Como ha señalado Barié (FRIDE, 2007:13-4), «la derecha boliviana ha logrado aglutinar a partes de una clase media –cada vez más irritada– alrededor de la defensa de la democracia y de la autonomía departamental». Este contexto de creciente división, racismo y recrudecimiento de las posiciones explica los enfrentamientos en enero de 2007 entre marchistas cocaleros y jóvenes «clasemedios» en Cochabamba, que se cerraron con el saldo de dos muertos, así como la parálisis de las deliberaciones de la Asamblea Constituyente, que vio prorrogado su mandato en agosto de ese mismo año.

El largo y convulso proceso de transición política provocó desconcierto entre las agencias de cooperación internacional, que se sentían más

cómodas bajo el modelo de megacoaliciones de gobierno y documentos orientadores de política como la EBRP. Dicha situación ha afectado, sin duda, a las ONG, que se han visto igualmente sorprendidas por el alcance y rapidez de los cambios. Atareadas en la gestión de proyectos de desarrollo, la mayoría ha asistido al proceso de cambios como espectadores privilegiados, a remolque de los movimientos sociales. El nuevo contexto ha puesto de manifiesto que las ONG han perdido el protagonismo del que gozaron en décadas anteriores. **Arrastran una crisis de legitimidad** entre sectores cada vez más numerosos de la sociedad boliviana. Los rasgos de este cuestionamiento cobran nuevos perfiles y están ligados a la necesidad de redefinir su rol estratégico en un momento de cambio estructural. Tres factores alimentan dicho proceso de reflexión:

- Mayor conciencia de las limitaciones del enfoque productivo de los proyectos y del peligro que supone refugiarse en su papel de intermediación financiera de fondos.
- Creciente necesidad de demostrar el valor añadido de su intervención en un contexto de una creciente pluralidad de actores que trabajan en desarrollo (alcaldías, organizaciones de base, asociaciones productivas, pequeña empresa).
- Mayor escrutinio público de su trabajo, como resultado del «empoderamiento» de los actores locales (es decir, de su mayor asunción de poder frente a actores externos), así como de una creciente cultura de evaluación de las intervenciones.

Es más, muchas ONG de desarrollo parecen haberse convertido en **organizaciones conservadoras**, que dejaron de desempeñar la valiosa función innovadora que cumplieron durante la década de los ochenta. En los últimos años no han sido capaces de aportar ideas novedosas al debate del desarrollo, tal vez con la única salvedad de las propuestas de articulación urbano-rural o de *desarrollo territorial con identidad*, impulsadas por ONG especializadas (por ejemplo, RIMISP). En el ámbito del desarrollo rural, las ONG han demostrado mayor preocupación por la sostenibilidad de las intervenciones, así como por su inserción en la institucionalidad local. Del mismo modo, cada vez son más los proyectos que adoptan un *enfoque facilitador*, orientado a articular espacios y alianzas interinstitucionales. Sin embargo, los proyectos siguen adoleciendo de importantes debilidades que han sido señaladas hasta la saciedad: i) estrategias «autorreferenciadas» de intervención que no apuestan claramente por el fortalecimiento de la institucionalidad local ni conllevan

una estrategia de salida; ii) incapacidad para aprender de los errores y sistematizar experiencias; y iii) adopción de un discurso de género sin vocación transformadora (por citar tan sólo algunas de las deficiencias más representativas).

Las organizaciones más lúcidas supieron leer el contexto, se sumaron a la ola de los movimientos sociales, y trataron de regresar a **funciones políticas y concienciadoras**, a través del desempeño de un amplio abanico de roles. El resurgimiento de los movimientos sociales no habría podido producirse de forma tan rápida sin el aporte de muchas ONG orientadas a generar información con valor añadido. A este respecto, cabe destacar los análisis sobre hidrocarburos realizados por el CEDIB y el CEDLA o los trabajos sobre educación del CEBIAE, por citar tan sólo algunos ejemplos. La labor de incidencia en políticas públicas ha obedecido a esquemas diversos de intervención, que incluyen la incidencia directa (CEJIS e ISALP, en tierra y territorio), el impulso de campañas de concienciación ciudadana (Asamblea Constituyente, Tratado de Libre Comercio y transgénicos, entre otras temáticas) o el acompañamiento a organizaciones de base en sus demandas estratégicas. El apoyo a candidatos campesinos y agrupaciones ciudadanas en los procesos electorales de ámbito municipal ha ido encaminado a promover la participación política de los sectores más desfavorecidos.

En resumen, las funciones de concienciación, acompañamiento e innovación suponen el puente por el cual pueden transitar las ONG para reinventarse a sí mismas en el campo del desarrollo. Con todo y a pesar de los malos augurios, la crisis de legitimidad, tantas veces enunciada, no ha terminado de trasladarse al terreno de un recorte de fondos. El cuestionamiento es muy fuerte, pero se circunscribe, por el momento, a las sociedades receptoras de la ayuda. Las sociedades donantes parecen tener otra conciencia y necesidades: para muchos ciudadanos del Norte las ONG siguen representando el **sueño altruista del desarrollo** y se muestran dispuestos a seguir aportando fondos, especialmente en situaciones de emergencia y desastres naturales. Sus proyectos se presentan como munición si no infalible sí, al menos, necesaria para luchar contra la pobreza.

Cuadro 1
Evolución del rol de las ONG en el contexto social histórico boliviano

PERIODO	MARCO INSTITUCIONAL	ESPACIOS de PARTICIPACIÓN
DICTADURAS MILITARES (1976-1982)	- Golpe militar - Restricción de libertades civiles	Central Obrera Boliviana ONG de la Iglesia
RECUPERACIÓN de la DEMOCRACIA y AJUSTE ESTRUCTURAL (1983-1993)	- Decreto 21/0/60 (1984) (ajuste estructural) - Ref. Constitucional (1991) (reconocimiento de la realidad indígena)	ONG como canales de expresión social Emergencia de nuevos movimientos sociales (campesino, indígenas y mujeres)
REFORMAS para INSTITUCIONALIZAR CANALES DE PARTICIPACIÓN SOCIAL (1994-2002)	Políticas neoliberales (privatización) Paquete reformista: - Ley Participación Popular (1994) - Ley INRA (1995) - Ley Descentralización Administrativa (1996) - Ley DN (2000)	Espacio municipal Diálogo Nacional (espacio inducido por la Coop. Internacional) Ascenso de nuevos movimientos sociales (pequeños productores)
CRISIS de GOBERNABILIDAD y DISCUSIÓN de las REGLAS del JUEGO (2003-2006)	Crisis del modelo de democracia pactada (colapso de partidos tradicionales) Ref. Constitucional (2004) (Postulación electoral de agrupaciones ciudadanas) Decreto de Nacionalización de Hidrocarburos (2006)	Celebración de consultas populares/ referéndum (sobre hidrocarburos y autonomías) Asamblea Constituyente (espacio impulsado por conquista social, sometido a una terrible y soterrada pugna de poder)

Fuente: elaboración propia.

ONG		
FUNCIONES	ROLES	TENDENCIAS
• Concienciadora	- Organizar redes de resistencia civil - Educación popular	- Clandestinidad y exilio - Poder negociador de la clase minera
• Política • Innovadora • Supletoria (Estado)	- Articular demandas sociales y populares - Ensayar modelos de Estado - Desarrollo rural (frente a Estado «anticampesino») - Proveer servicios básicos	- <i>Boom</i> de ONG (comunidad con organizaciones base) - Pulsión minero-campesina - Nuevos movimientos sociales (grupos indígenas y mujeres)
• Supletoria (Estado y sector privado) • Innovadora	- Proveer servicios básicos - Prestar servicios técnicos y financieros - Ensayar tecnologías y enfoques de desarrollo - Identificar potencial de desarrollo económico - Fortalecer organizaciones de productores - Acceso a mercados - Facilitar la gestión local	- Profesionalización de cuadros técnicos (manejo de marco lógico) - Distanciamiento de los movimientos de base - Reparto de territorios entre diferentes ONG - Crisis de identidad (cuestionamiento de legitimidad, sostenibilidad y modelo de desarrollo)
• Supletoria (Estado, sector privado y sociedad civil) • Política • Concienciadora	- Intermediación financiera - Proveer servicios básicos - Prestar servicios técnicos y financieros - Acompañar movimientos sociales y org. de base - Generar información y análisis de calidad - Incidencia política - Promover participación política (sectores pobres) - Facilitar capital social	- Auge conflictividad social - Resurgimiento de movimientos sociales - Heterogeneidad de enfoques de intervención - Conversión de ONG en actores conservadores (no aportan ideas nuevas) - Mayor cuestionamiento por la sociedad boliviana (crisis continuada de legitimidad)

2. Las raíces de la pobreza y desigualdad en Bolivia

Pobreza, dignidad y acceso a recursos

Ser pobre significa muchas cosas. El debate teórico sobre el concepto de pobreza ha puesto de relieve en la última década su **naturaleza multidimensional**. La óptica más tradicional subrayó siempre la insatisfacción de necesidades básicas como el elemento distintivo del fenómeno de la pobreza. En ese sentido, significa carencia de capacidades pero también de oportunidades, carencias que pueden ser tanto de orden monetario como no monetario. Los organismos internacionales tradujeron dicho concepto en un umbral de ingresos, inferior a un dólar por día PPA (es decir, en paridad del poder adquisitivo). Esa visión excesivamente cuantitativa se complementa con otra en la que la pobreza significa desigualdad y marginalidad. También explotación, silencio y exclusión.

Más allá de los diferentes presupuestos ideológicos, los conceptos de pobreza varían de unas culturas a otras. La etimología de la palabra procede del latín *pauper*, que significa infértil: «el que no produce». El término equivalente en quechua describe a la persona «sin comunidad». Como **concepto relativo**, la pobreza se ha redefinido en Bolivia a lo largo de la historia. Desde la época de la colonia, ser pobre se ha asociado tradicionalmente con la idea del campesino e indio analfabeto. A mediados del siglo xx, el país andino ofreció un nuevo icono de la miseria: el proletariado minero que trabaja en condiciones infrahumanas, ataviado con el clásico casco «guardatojo», su cara manchada de hollín y los carrillos hinchados por el *pijcho* de coca. El rápido proceso de urbanización experimentado a partir de entonces originó una nueva gama de ocupaciones marginales en las ciudades. Tal es el caso de los *pajpakus* (vendedores ambulantes en autobuses), *jamapichiris* (barrenderos), *torranteros* (vagabundos que duermen en la calle); pero son sin duda los *aparapitas* (cargadores de bultos) los personajes más populares. Para comprender el fenómeno de la pobreza urbana en Bolivia, resulta, por ejemplo, muy sugerente la literatura de Jaime Sáenz o Víctor Hugo Viscarra, magistrales cronistas de la «paceñidad». Sus obras ofrecen un retrato de personajes marginales en los que se vislumbra ese anhelo de dignidad que late en

la precariedad de sus vidas.²² Los efectos de los programas de ajuste estructural, la llamada «relocalización» minera y las migraciones masivas condenaron a muchos sectores de la población a la economía informal y a la precariedad de los barrios periurbanos. Las vendedoras ambulantes (que ofrecen agujas, botones, collaritos, crucifijos de plástico), las *palliris* (minerías informales) y los *k'oleros* (chicos que inhalan cola) son tan sólo algunos ejemplos de este nuevo rostro de la pobreza.²³

Desde una concepción de la pobreza ligada a derechos, se subraya la **dimensión política** de la exclusión que oprime a los pobres. La explotación, en el sentido clásico de apropiación de la plusvalía por parte del dueño del capital, no ha perdido en absoluto vigencia, si bien los procesos actuales de globalización han diluido los contornos de la relación entre el capital y el trabajo. En palabras del sociólogo peruano Eguren (2004:8): «la pobreza ya no se entiende como una falta de recursos, sino como una denegación deliberada del acceso a esos recursos, como una denegación de los derechos humanos. Integración subordinada y marginación de los beneficios del progreso económico y social: eso es ser pobre hoy». Dos elementos se revelan entonces clave para entender el fenómeno de la pobreza en Bolivia: la vulneración de derechos sociales y económicos, y la privación del acceso a los recursos naturales.

De hecho, el **acceso a los recursos naturales** constituye un derecho particularmente vulnerable en Bolivia, que afecta especialmente a los pueblos indígenas en el marco de sus territorios de origen. La naturaleza colectiva de estos derechos —a diferencia de la noción individual de los derechos imperante en el mundo moderno occidental— ha motivado que a menudo

22. El anhelo de dignidad y libertad está muy presente en los retratos que la literatura ha urdido sobre los desheredados en Bolivia. Descritos magistralmente por Jaime Sáenz y Víctor Hugo Viscarra en sus novelas, los *apapapitas* destinaban los ingresos de su trabajo a una vida libre y bohemia. En una de sus obras Viscarra los describe de la siguiente manera: «Hay un grupo apreciable de *k'epiris* o *apapapitas*, que al no tener un techo propio, duermen entre las tarimas del mercado negro y del pasaje Tumusla. Ellos también ganan un buen quivo, pero como toda su plata se la tiran en faras, no les queda ni para comprarse coca. Es normal verlos caminar por la calle llevando su lazo de cuero colgado al hombro y su mantel confeccionado de saquillos viejos anudado a la cintura. Sus pies, acostumbrados a las abarcas de goma, están curtidos por las inclemencias del tiempo y por la frecuente transpiración que les provocan las abarcas confeccionadas con llantas viejas (...) especialmente en la avenida Buenos Aires, es normal ver por la noche a muchos *apapapitas* sentados en las puertas de calle con sus manteles a manera de poncho, pijchando coca, sin mirar ni hablar con nadie, y así estarán hasta que amanezca». Véase Viscarra (2002), *Borracho estaba, pero me acuerdo*, La Paz, Corveidile, p. 25.

23. En los últimos años el cine documental se ha preocupado por el fenómeno de la pobreza en Bolivia. Entre las obras más conocidas y premiadas se puede citar *El Diablo Minero*, realizado en 2005 sobre las duras condiciones de vida de los niños que trabajan en las minas (véase www.thedevilsminer.com).

no sean comprendidos ni respetados. La explotación de las riquezas naturales ha sido históricamente confiada a oligopolios nacionales y empresas de capital transnacional, que han antepuesto el enriquecimiento rápido en detrimento de la conservación de los medios tradicionales de vida de las poblaciones locales, basados en el acceso y explotación sostenible de dichos recursos (véase recuadro).

El saqueo histórico de los recursos naturales en Bolivia

La historia de Bolivia podría ser contada como la de un país pobre sentado sobre la riqueza de sus recursos naturales, que han atraído la codicia extranjera desde tiempos remotos. En el siglo XVIII Potosí fue la ciudad más próspera y poblada de toda América, merced a la riqueza que dejaban a las élites criollas de la colonia los pingües beneficios de las minas de *plata*, cuyos duros sistemas de explotación requerían la muerte de millones de indígenas. Una vez alcanzada la independencia de la República en el siglo XIX, nuevos productos despertaron las apetencias extranjeras: por ejemplo, el *caucho* en las tierras amazónicas, o los depósitos de *guano* y salitre del desierto de Atacama. Ricas en fósforo y nitrógeno, el aprovechamiento de las excretas de aves marinas desencadenó la Guerra del Pacífico y la consiguiente pérdida del Departamento del Litoral en manos chilenas. La extracción del *estado* vivió su mayor esplendor en el primer tercio del siglo XX, época en la que los tres barones -Patiño, Hochschild y Aramayo- capitalizaron los beneficios y construyeron suntuosos palacios. Durante la segunda mitad del siglo XX los yacimientos de petróleo se convirtieron en el nuevo objeto de deseo para las empresas norteamericanas. En la última década del siglo fue el descubrimiento de enormes reservas de *gas natural* el aliciente que alentó la llegada de inversión extranjera.

Un rasgo común a todos estos ciclos es la conformación de *economías de enclave*, basadas en relaciones de patronazgo que concentran las ganancias en pocas manos sin apenas generar efectos de arrastre en la economía. Constituyen un sistema económico totalmente dependiente, sometido al vaivén de los precios en los mercados internacionales y a los avances tecnológicos que terminan imponiendo la sustitución de unas materias primas por otras. Tan rápido como florecen entran abruptamente en declive, sumiendo a la población local en una suerte de síndrome de inadaptación frente a los cambios, lo que promueve el abandono y la migración hacia otros lugares. No es casualidad que la otrora bella y rica Potosí sea hoy en día una de las ciudades más pobres del continente.

Todas estas ideas –soberanía, dignidad, acceso a recursos naturales– deberían inspirar los **indicadores que miden la pobreza**, incluyendo la capacidad de los pobres para ejercer derechos y titularidades (*entitlements*), pero todos somos conscientes de la complejidad que comporta valorar estos aspectos. En este trabajo se ha hecho uso de los indicadores que figuran en los principales estudios oficiales de pobreza disponibles en Bolivia, elaborados por el Instituto Nacional de Estadística (INE) y la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE). Se trata de indicadores convencionales, cuantitativos y cualitativos, que recogen tan sólo parcialmente la dimensión integral de la pobreza. Por eso, se ha recurrido a utilizar la distinción que hacen algunos análisis entre *pobreza «blanda»* (para referirse a la satisfacción de necesidades básicas) y *pobreza «dura»* (referida a los ingresos, empleo e inclusión política).

Los persistentes índices de pobreza y desigualdad

Desde 1950 Bolivia ha más que triplicado su **población** hasta alcanzar 9,6 millones de personas en 2006. Este aumento vertiginoso no ha sido óbice para que el país siga teniendo, con 8,7 habitantes/km², una de las densidades de población más bajas del mundo, comparable a los países del Sahel. Como, además, alrededor del 45% de la población está concentrada en las áreas metropolitanas de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, la densidad rural resulta todavía más baja, lo que plantea un problema generalizado de carestía de infraestructuras. El rasgo más sobresaliente de la población boliviana es su enorme heterogeneidad, como lo ponen de relieve los más de 32 grupos étnico-culturales. De hecho, la población indígena representa más de la mitad de la población total, dividida en tres principales grupos: la comunidad *quechua* (28% de la población), *aimara* (19%) y *guaraní* (1%) (INE, censo 2001).²⁴ El monolingüismo indígena representa un 10% de la población, especialmente mujeres, si bien se advierte una tendencia creciente al bilingüismo en todo el país. El movimiento migratorio interno del campo a la ciudad ha sido intenso desde 1950, si bien no ha adquirido el ritmo de otros países latinoamericanos, lo que ha motivado que Bolivia aún conserve un considerable porcentaje de población rural (35,77% en 2005).

24 En un estudio etno-lingüístico sobre la población boliviana, Molina y Albó (2006) han matizado las estadísticas oficiales del INE, basadas en un criterio de «autoadscripción étnica». Si se considera indígenas a los que, además de considerarse como tales, aprendieron el idioma nativo en la infancia y lo hablan en la actualidad, los indígenas «plenos» serían sólo el 36,2% de la población y los bolivianos plenamente no indígenas, el 29,6%. El resto se sitúa en los diferentes escalones del espectro de identidad etno-lingüística.

Cuadro 2
Evolución de los indicadores de pobreza y desigualdad (1976-2005)

	1976	1989	1990	1992	1994	1997	1999	2000	2001	2003	2005(p)
INDICADORES MONETARIOS											
Incidencia de pobreza (%) (1)							63,5	66,4	63,1	63,1	
Area urbana							51,4	54,5	54,3	54,4	
Ciudades capitales (2)							46,4	52,0	50,5	52,8	
Area Rural (3)							84,0	87,0	77,7	77,7	
Incidencia pobreza extrema (%)			48,8			38,5	40,7	45,2	38,8	34,5	38,2
No indígena							21,8	31,1	25,9	19,4	
Indígena							50,6	56,1	46,0	42,0	
Coefficiente de Gini (4)		0,53				0,56	0,58	0,62	0,59		
INDICADORES NO MONETARIOS											
Población con necesidades básicas insatisfechas (%)	85,5			70,9					58,6		
Tasa desempleo abierto (%)											8,15
Índice de desarrollo humano	0,511 (1975)		0,598		0,631 (1995)		0,648	0,675	0,672		0,692 (2004)
Esperanza de vida (en años) (5)	46,7									63,9	
Mortalidad infantil (por mil nacidos vivos) (6)	144 (1970)	89			75		67 (1998)		60	54	
Area urbana/ No indígena							50			44/33	
Area rural/ Indígena							90			67/62	
Prevalencia desnutrición (%) (7)											
Desnutrición severa		13,3			15,7	9,5	8,7			7,6	
Desnutrición crónica		38,3			28,3		25,6	(1998)		24,2	
Cobertura de partos institucionales (%) (8)					25	39	47	54	56	59	62
Alfabetización adultos (%) (11)	63,0	78,1									
Evolución brecha de género							92,8	93,2	86,0	94,0	86,7
									92,9		95,1

Años de escolaridad (9)	1,1		4,1	7,2	7,6	7,7	7,6	7,5
Area urbana				9,0	9,5	9,4	9,3	9,1
Area rural				4,0	3,8	4,2	4,5	4,7
Término de primaria (%) (10)			67,1				71,5	77,8
Evolución brecha de género			6,6				3,7	0,3
Cobertura de agua potable (%)			57,5				72,0	71,7
Area urbana			84,2				87,6	84,5
Area rural			24,0				46,0	51,4
Cobertura de saneamiento (%)			28,0				40,7	41,5
Area urbana			36,2				46,1	47,7
Area rural			17,5				31,7	30,4
Mujeres asalariadas en el sector no agrícola (%) (12)				30,8	30,3	31,2	31,5	29,5
Area urbana				32,2	30,5	31,7	31,8	29,5
Area rural				19,8	27,7	27,1	28,8	29,1
							28,0	28,0

Fuente: INE, UDAPE, PNUD (2004) y UDAPE (2006).

(1) Porcentaje de hogares por debajo del umbral de pobreza extrema. La línea de pobreza extrema se construye a partir de la Canasta Básica de Alimentos (CBA) que son suficientes para proporcionar la ingesta de calorías, proteínas y otros nutrientes dada la masa corporal promedio de los individuos. Para el año 2005, por ejemplo, la línea de pobreza moderada se situó en Bs 316 (\$US 40) por persona al mes. En ese mismo año el promedio de la línea de pobreza extrema alcanzó un valor de Bs 197,2 (\$US 24) por persona al mes en el área urbana y de Bs 160 (\$US 20) en el área rural.

(2) Incluye ciudades capitales de departamento y El Alto.

(3) Se considera áreas rurales los núcleos poblacionales inferiores a 2.000 habitantes.

(4) El Coeficiente de Gini es una medida de la desigualdad de ingresos, donde el «0» se corresponde con la perfecta igualdad y «1» representa la perfecta desigualdad (es decir, una persona tiene todos los ingresos y el resto ninguno).

(5) Los datos consignados se refieren a promedios de los periodos 1970-75 y 2000-2005.

(6) Tasa de mortalidad de niños menores de un año (por mil nacidos vivos).

(7) Porcentaje de niños menores de tres años con desnutrición crónica (según talla para la edad). Los niños se consideran desnutridos si están dos desviaciones estándar o más por debajo del promedio. Se considera desnutrición severa si los niños se encuentran tres desviaciones estándar o más por debajo del promedio.

(8) Porcentaje de partos atendidos por personal de salud, ya sea dentro o fuera del servicio de salud.

(9) Datos estimados para población con 15 años o más. Los datos de 1976 y 1992 aluden a personas con 25 años o más.

(10) Proporción de alumnos que terminen hasta 8.º curso del ciclo de primaria. La brecha de género se mide como diferencia aritmética en puntos porcentuales del indicador desagregado para varones y mujeres.

(11) Porcentaje de adultos que saben leer y escribir en el rango de edad de 15 a 44 años. La brecha de género se expresa como la proporción de mujeres alfabetizadas en relación con hombres alfabetizados en el mismo rango y edad.

(12) Porcentaje de mujeres sobre el total de la población asalariada (que trabajan en calidad de obreros o empleados) en el sector no agrícola, con un rango de edad de 15 a 65 años de edad.

Pese al crecimiento económico de la década de los 90, Bolivia posee **altos índices de pobreza**, tanto si se mide con indicadores monetarios como no monetarios. El cuarto informe de progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) ha señalado en sus conclusiones que los resultados en reducción de la pobreza extrema no han sido significativos, y son aún menos satisfactorios en términos comparativos con otros países homólogos en la región (UDAPE, 2006:69). Según datos de 2003, el 63,1% de la población boliviana se encontraba por debajo del umbral de pobreza, es decir, no tenía ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas, al tiempo que el 34,5% no podía cubrir siquiera sus necesidades alimenticias. La incidencia de la pobreza extrema ha disminuido en los últimos quince años a un ritmo lento pero constante, pasando del 48,8% de la población en 1990 al 38,2% en 2004. El grueso de la reducción pareció concentrarse en el periodo 1990-1997, año en el que había descendido ya al 38,5% de la población. A partir de entonces la evolución fue muy irregular como lo pone de manifiesto la violenta crisis económica del quinquenio 1999-2003, que provocó un fuerte repunte de la pobreza hasta el 45,2% de la población (véase cuadro 2).²⁵

Los indicadores nacionales de **carencias no monetarias** muestran una evolución aceptable, como revela la favorable evolución de la población con necesidades básicas insatisfechas, que pasó de un 85,5% de la población en 1976 a un 58,6% en 2001. De igual modo, la desnutrición crónica sufrió un importante retroceso, si bien todavía se mantenía en niveles de 24,2% de la población en 2003 (véase cuadro 2). Con ser importantes los avances, la tasa de mortalidad infantil continuaba siendo en 2003 de las más altas del continente: 54 por mil en 2003 frente a 25,5 de promedio en la región. La tasa boliviana es muy superior a la de otros países latinoamericanos con un nivel similar de desarrollo humano, tales como Guatemala (38,1 por mil), Honduras (31,6) y Nicaragua (29,7), por citar tan sólo algunos ejemplos (UDAPE, 2006).

Otro rasgo puesto de manifiesto por los informes es la **persistencia de las desigualdades**. En este sentido, los datos disponibles muestran un notable deterioro del Coeficiente de Gini, que habría aumentado desde 0,53 en 1989 hasta 0,59 en 2001, reflejando una distribución más polarizada del ingreso nacional (PNUD, 2002:84). En términos comparativos, el dato re-

25. La evolución de la pobreza extrema en el conjunto de América Latina y el Caribe experimentó un descenso del 22,5% al 18,6% en el periodo 1990-2004. Para un estudio comparativo de la pobreza en Bolivia respecto de otros países de su entorno, se puede consultar el Cuarto Informe de Progreso de los ODM en UDAPE (2006), pp. 67-68.

fleja una de las peores distribuciones del ingreso de la región latinoamericana. La creciente desagregación de las estadísticas sociales publicadas en Bolivia permite, por otro lado, explorar las disparidades por género, área geográfica, ubicación departamental, o adscripción étnica, entre otras variables transversales. De este modo, los sucesivos Informes de Desarrollo Humanos realizados por el PNUD con carácter bianual (desde 1998), o los más recientes Informes de Progreso de los Objetivos del Milenio impulsados anualmente por UDAPE, han subrayado la existencia de marcadas disparidades en el país:

i) Profundas brechas geográficas y étnicas

Los informes han constatado enormes diferencias sociales basadas en el área geográfica (urbano-rural) y la adscripción étnica (indígenas, mestizos y blancos).²⁶ En todos los departamentos la situación del campo es mucho peor que la de las ciudades, diferencia relativa que se ve agudizada cuanto más pobre es el departamento. En 2003, el 77,7% de la población rural (en núcleos inferiores a 2.000 habitantes) poseía un ingreso por debajo del umbral de pobreza frente a un 54,4% de la población urbana. Ese mismo año la mortalidad infantil de la población indígena (62 por mil nacidos vivos) casi duplicaba la tasa equivalente en población no indígena (33 por mil) (véase cuadro 2).

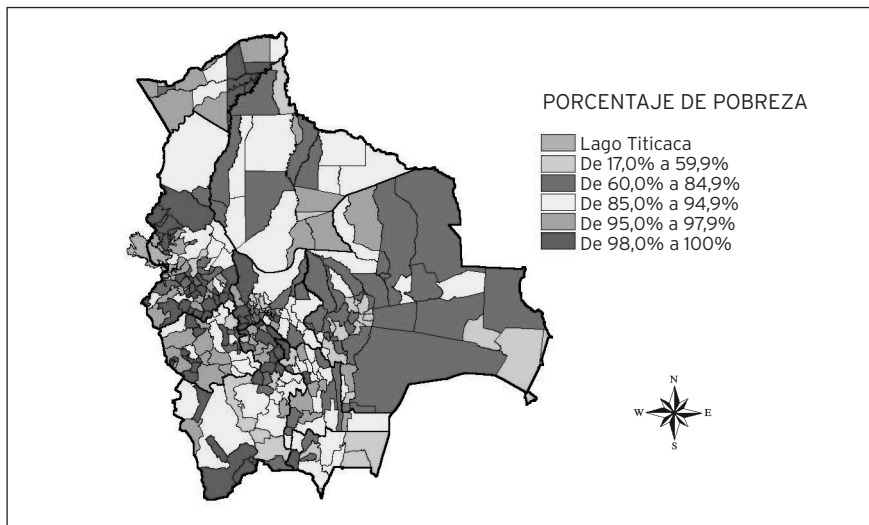
ii) Disparidades estructurales entre regiones

Las diferencias estructurales entre regiones se han agudizado en las últimas dos décadas, y resultan abismales sobre todo entre la próspera Santa Cruz y el empobrecido Potosí o determinadas franjas relegadas de Chuquisaca y Cochabamba. Según datos de 2005, de un total de 327 municipios 22 registraban un elevado Índice de Desarrollo Humano (por encima de 0,700); de éstos, 10 pertenecían a Santa Cruz, 3 al Beni y 3 a Cochabamba. Por el lado bajo de la tabla, 25 municipios presentaban un IDH inferior a 0,430: 10 se encontraban en Potosí, 7 en Cochabamba y 6 en Chuquisaca (PNUD, 2007).

26. La probabilidad de ser pobre en Bolivia para los indígenas es 16 puntos porcentuales superior a la de la población blanca, y su ingreso per cápita no alcanza los dos tercios del ingreso de los segundos. En un estudio sobre diferencias de ingresos, Psacharopoulos y Patrinos (1994) lograron demostrar empíricamente que el 72% de la brecha de ingreso se debe al diferente acceso a la educación.

Gráfico 1

Mapa de pobreza en Bolivia según las necesidades básicas insatisfechas por municipios (UDAPE, 2001)



iii) Disociación altiplano-tierras bajas

El país se encuentra, en realidad, dividido por una profunda brecha entre el Occidente (altiplano) y el Oriente (departamentos de la «media luna»), que obedece a la preponderancia de culturas muy diferentes. Como señaló el propio Informe Nacional de Desarrollo Humano del PNUD (2000:16), el marco institucional de la cultura andina del altiplano y los valles, caracterizada por una tradición de *vínculos fuertes* (lazos familiares, redes comunales, sindicales y locales) y una desconfianza hacia las instituciones gubernamentales, diverge de la cultura del Oriente. Ésta cuenta con mayor capacidad de emprendimiento y habilidad para entablar *vínculos débiles* merced al uso diversificado de la información y el manejo de «códigos de modernidad», pero también está aquejada de una mayor individualidad y una menor disposición a implicarse en acciones de participación local. La divergencia ha evolucionado en los últimos años hacia una fuerte oposición entre *collas* (indígenas y mestizos de tierras altas) y *cambas* (criollos y mestizos de tierras bajas), la construcción de agendas políticas antagónicas y la explosión de actos violentos de racismo.²⁷

²⁷ Los actos violentos de Cochabamba de enero de 2007, en los que murieron dos personas, no fueron sino fruto de un enfrentamiento clasista y racista entre los campesinos cocaleros del Chapare y bandas urbanas integradas por jóvenes «clases medias».

iv) Arraigada desigualdad de género

La desigualdad de género es transversal al resto de desigualdades sociales: las mujeres disfrutaban menores índices de desarrollo humano y sus niveles de educación y, en especial, de ingreso están muy por debajo de los de la población masculina. Fruto de la reforma educativa, los últimos diez años han reducido la brecha de acceso de las mujeres a la educación primaria y secundaria, si bien todavía es importante la discriminación en el acceso a la universidad. La contribución de las mujeres bolivianas al conjunto de la población económicamente activa ha sido históricamente elevado: el 40% del total nacional (FLACSO, 2000) y el 31% de la población asalariada (véase cuadro 2). Esta elevada participación no ha sido capaz, sin embargo, de transformar la segmentación sexual laboral. En su mayor parte, las mujeres trabajan en empleos con menor calificación y en el sector informal (servicios y comercio), circunstancia que ha generado una gran disparidad salarial.²⁸

v) Acceso desigual a recursos naturales

La política de privatización impulsada en los años 90 dejó en manos de empresas transnacionales la gestión de los principales recursos naturales del país, tales como agua, hidrocarburos y minerales, entre otros. El régimen de concesiones mineras y forestales ha generado no pocos conflictos de uso con las poblaciones locales, en especial, indígenas y grupos de colonos. El amplio margen de discrecionalidad del que han gozado las petroleras motivó un importante deterioro ambiental con motivo de las actividades de extracción y transporte de los hidrocarburos. Los continuados casos de vertidos, deforestación y contaminación de fuentes de agua no han sido sancionados ni reparados (en la mayor parte de las ocasiones), lo que ha ejercido un impacto negativo directo sobre los medios de vida de las poblaciones locales.²⁹

La existencia de estas profundas disparidades ha inspirado en muchos analistas la tesis sobre la inviabilidad de Bolivia como Estado. Ciertamente, la complejidad estructural de un país de triple condición –andina, amazónica y «valluna»– supone un reto añadido para el ejercicio de gobierno. Se trata, si se quiere, de una **governabilidad tan compleja como frágil**, sometida a un juego de múltiples desequilibrios y balances inestables de poder. Más allá de su extraordinaria diversidad cultural y étnica, el rasgo

28. Con datos de 1992, el estudio de mujeres latinoamericanas realizado por la FLACSO (2000) demostró que las mujeres bolivianas percibían en promedio por su trabajo la mitad de lo que percibían los hombres.

29. En el capítulo tercero se ha abordado, en profundidad, un análisis de los impactos del sector de hidrocarburos en Bolivia en términos de desarrollo y lucha contra la pobreza.

más crucial de la sociedad boliviana es su composición «multicivilizatoria», es decir, la coexistencia y superposición de diferentes civilizaciones y modelos de concebir las instituciones de gobierno (García Linera, 2003 y 2005). La tesis de este sociólogo boliviano, aupado en 2006 a la vicepresidencia, sostiene que el Estado boliviano se ha estructurado, a lo largo de su vida republicana, en torno a un único régimen «civilizatorio» (el régimen liberal representativo), desconociendo otras prácticas de gobernabilidad, lo que le ha impedido históricamente articular a los distintos grupos sociales que coexisten en su espacio (véase cuadro 3). Al no ser reconocidas oficialmente, las culturas de origen indígena han buscado su canal de expresión en la esfera de los movimientos sociales y el ámbito municipal. Las relaciones entre Estado y sociedad civil conforman entonces un espacio donde se dirimen diferencias de orden cultural, pero también ontológico, que ha desembocado en un conflicto estructural entre modelos «civilizatorios» opuestos. En este contexto, el impacto de la ayuda externa –consciente o no– sobre las instituciones de gobierno se revela crucial para determinar su eficacia en el largo plazo. Dicho de otro modo, a mayor fragilidad estructural, mayor capacidad de la ayuda de afectar a la gobernabilidad del país, variable determinante para sostener la lucha contra la pobreza en el tiempo.

Cuadro 3
Coexistencia de modelos «civilizatorios» opuestos en Bolivia

RÉGIMEN LIBERAL REPRESENTATIVO	RÉGIMEN COMUNAL CORPORATIVO
• Democracia representativa • Partidos políticos • Deliberación con votación • Empresas y ONG	• Rotación de cargos • Sindicato campesino • Deliberación asambleísta • Gremios

Fuente: elaborado a partir de García Linera (2005).

Un patrón desequilibrado de desarrollo humano

Los progresos del país en **educación** han sido muy significativos en los últimos treinta años, especialmente entre las nuevas generaciones de bolivianos. El promedio de escolarización creció de 1,1 años en 1976 hasta 7,5 en 2003 (9,1 en el área urbana y 4,7 en el área rural), y la tasa de «cobertura neta de Primaria» alcanzó en 2001 un 97,0% (UDAPE, 2006:25). La información disponible muestra avances considerables en términos de culminación de estudios en el ciclo de primaria (un 77,8% en 2003, véase cuadro 2). Por

otro lado, el análisis del gasto público invertido en educación revela un crecimiento espectacular durante el decenio de los 90, alcanzando el 7,1% del PIB en 2001 (véase cuadro 4). La reforma educativa impulsada por el Gobierno boliviano en 1995 contribuyó decididamente a estas mejoras, si bien concentró sus esfuerzos exclusivamente en la educación primaria y no fue capaz de concitar la aceptación del sector docente del país. La posterior crisis económica y fiscal sufrida en el quinquenio 1999-2003 ha hecho mella en los indicadores educativos del país, como lo pone de relieve el estancamiento del gasto social en educación (7,2% del PIB en 2005) y la contracción de la tasa de cobertura de primaria a niveles del 94,0% en 2005.

El análisis de la situación de la **salud** en Bolivia ofrece también un panorama positivo, como lo evidencia la importante extensión de la esperanza de vida o la notable reducción de la mortalidad infantil, que pasó de 144 muertos por mil nacidos vivos en 1970 a 54 en 2003 (véase cuadro 2). El gasto público en salud ascendió desde un exiguo 1,8% del PIB en 1991 hasta un 3,7% y un 3,4% en 2001 y 2005, respectivamente, si bien el gasto per cápita muestra un claro estancamiento en el periodo 1997-2005 en niveles de 34 \$US por habitante (véase cuadro 4). Dicho esfuerzo de inversión parece todavía insuficiente para prestar una cobertura universal del servicio de salud, así como para garantizar la prestación del seguro básico y cubrir las campañas infantiles de vacunación.

Cuadro 4
Evolución del gasto público en inversión social (en % del PIB)

	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2003	2005(p)
Educación	3,7	4,9	5,3	6,0	6,3	7,1	7,4	7,2
Salud	1,8	2,2	3,1	3,4	3,3	3,7	3,6	3,4
Saneamiento básico	0,5	1,1	0,7	1,0	1,2	0,9	0,5	0,8
Urbanismo	-	-	1,1	0,7	0,6	0,8	0,7	0,6
Desarrollo rural	-	-	0,7	0,8	1,2	1,7	1,8	1,8
Gestión social (prefecturas)	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
Pensiones	-	-	1,3	3,2	3,7	4,4	4,4	4,1
Aportes AFP (1)	-	-	0,1	0,1	0,3	0,3	0,3	0,3
GASTO SOCIAL TOTAL	-	-	12,4	15,3	16,7	18,8	18,8	18,4
Gasto corriente	-	-	8,9	11,4	12,3	13,5	14,0	13,5
Gasto de inversión	-	-	3,5	3,9	4,4	5,3	4,7	4,9
GASTO per cápita (en \$US)								
Educación (por alumno)	-	-	-	177	186	196	183	-
Salud	-	-	-	33,7	33,5	34,7	32,0	34,7

Fuente: INE, UDAPE.

(1) Aportes privados realizados a Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

Por último, la cobertura de **agua y saneamiento** experimentó claras mejoras al crecer en 1990-2005 del 57,5% al 85,5% y del 28,0% al 49,8%, respectivamente. Dichas mejoras no se vieron siempre acompañadas por un esfuerzo de gestión que garantice su prestación como servicio público, así como una calidad mínima. De hecho, el gasto público invertido en agua y saneamiento se ha mantenido, sin apenas variaciones, en un promedio del 1% del PIB en el periodo 1991-2005 (véase cuadro 4), lo que estaría indicando que gran parte de los avances en cobertura fueron realizados con inversión privada y recursos de la cooperación internacional.

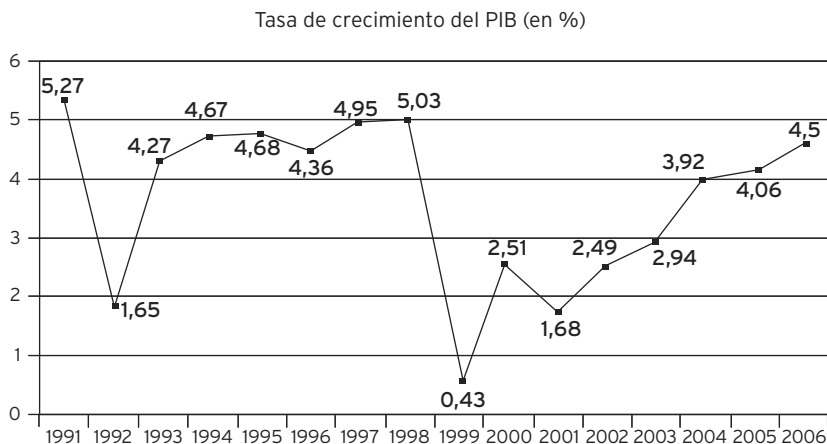
Fruto de los importantes avances en salud y educación, la tasa de analfabetismo se redujo a un ritmo lento y constante desde el 37% al 13,3% de la población adulta en el periodo 1975-2004, y la esperanza de vida se prolongó, en el mismo periodo, en 17 años, al pasar de 46,7 a 63,9 años (PNUD, 2006). Por su parte, la renta per cápita creció tan sólo ligeramente en los últimos 30 años, al evolucionar desde 2.480 a 2.720 dólares anuales (en \$PPA constantes de 1996) [*Penn World Tables*, citado en Wiggins (2006:2)]. El efecto combinado de dichas mejoras ha propiciado un importante **progreso en materia de desarrollo humano**. Si en 1975 el IDH boliviano se situaba en 0,511, en 2004 ascendía ya a 0,692, pasando del grupo de naciones de desarrollo humano bajo al de nivel medio. Con todo, Bolivia presenta un rezago significativo respecto del resto de países de América Latina, y en 2004 seguía lejos del promedio de la región (0,795), superando solamente a Honduras, Guatemala y Haití.

Al efectuar un análisis desagregado del índice, se observa que la diferencia con el resto de la región procede, en gran medida, del nivel de renta per cápita, muy inferior al promedio del continente y, en menor medida, de la esperanza de vida. Los indicadores de educación, por su parte, se mantienen parejos con los promedios latinoamericanos. Dicho de otro modo, los saltos en educación y salud se han producido en Bolivia sin el correlato del crecimiento económico. Una explicación de esta **asimetría entre desarrollo social y crecimiento económico** se debe a los bajos niveles de partida existentes en el país, tanto en educación como en salud durante la década de los 50. El inicio de la transición demográfica, la adopción de políticas sociales poco costosas (como las vacunaciones masivas) y las transformaciones sociales derivadas de la Revolución Nacional de 1952 impulsaron tendencias de mejora de largo alcance que han continuado hasta la actualidad. La incapacidad de los logros sociales, no obstante, para traducirse a su vez en un mayor crecimiento económico constituyen el primer rasgo del «patrón desequilibrado» de desarrollo humano existente en Bolivia, pues compromete futuros avances.

Un modelo de crecimiento económico a espaldas de la población

Promulgado en 1985 por el Gobierno del MNR de Paz Estensoro, el célebre Decreto 21060 abrió las puertas a una política de ajuste estructural y liberalización de la economía. Supuso también el abandono del rol paternalista que había desempeñado el Estado y dejó en manos del sector privado la responsabilidad de crear empleo y riqueza en el país. El análisis de las reformas estructurales de aquellos años pone de relieve, sin embargo, las enormes limitaciones de su aplicación. Dichas reformas de inspiración neoliberal buscaron consolidar un modelo de crecimiento basado en un **sector privado exportador dinámico**, de acuerdo con las ventajas competitivas del país en el mercado internacional, que pudiera generar efectos de arrastre y crear empleos. Debido a la falta de ahorro interno, este modelo dependía de los flujos de Inversión Directa Extranjera (IDE), que se concentraron casi exclusivamente en sectores intensivos de capital —en especial, hidrocarburos y energía—, donde existe una elevada tasa de rentabilidad del capital pero una escasa utilización de mano de obra y, por ende, una ausencia de efectos multiplicadores en la economía.

Gráfico 2
Evolución del crecimiento económico (1990-2006)



Fuente: UDAPE.

El patrón de crecimiento profundizó, en realidad, el **dualismo sectorial** de la economía boliviana: por un lado, un *sector moderno exportador* intensivo en capital, con ganancias crecientes de productividad; por otro, un conjunto poroso de *sectores tradicionales* en los que recae, de forma creciente, la tarea de absorber mano de obra en condiciones de informalidad y precariedad, lo que afecta a sus niveles de productividad. Este aumento del diferencial de productividad entre los sectores dinámicos y tradicionales es preocupante por cuanto contribuyó a empeorar la distribución del ingreso y, por consiguiente, aumentó la pobreza e inhibió la propia reactivación de la demanda interna. Las reformas terminaron induciendo un crecimiento económico de baja calidad, carente de equidad y sostenibilidad en el medio plazo, como no hizo más que evidenciar el estancamiento económico del quinquenio 1999-2003 (véase gráfico 2).

Otra consecuencia del modelo han sido dificultades experimentadas por el crecimiento económico para traducirse en reducciones de la pobreza. La **elasticidad entre crecimiento y pobreza** apenas alcanzaba a fines del siglo xx un 0,6 en el área urbana y 0,3 en el área rural, uno de los índices más bajos de la región. Esta relación tan tenue se explica, a su vez, merced al escaso dinamismo de los sectores tradicionales de la economía donde se concentra la mayor parte del empleo (agricultura y comercio), pero también a la elevada concentración de la riqueza. Dicho de otro modo, la simple apuesta por el crecimiento económico resultó una respuesta inadecuada al problema de la pobreza en Bolivia. Con la perspectiva del tiempo transcurrido y la experiencia acumulada, el Cuarto Informe de Progreso de los ODM ha sostenido la necesidad de enfrentar el subdesarrollo con una orientación más clara de las políticas hacia los grupos más vulnerables (UDAPE, 2006:69):

«Esta intensidad o magnitud de la pobreza en Bolivia y las correspondientes inequidades, obliga a implementar políticas focalizadas territorial y poblacionalmente, priorizando acciones en aquellos grupos poblacionales más vulnerables, para acortar las brechas existentes en el interior del país».

La elevada concentración de la propiedad de los factores de producción ha determinado históricamente una **estructura del empleo fuertemente polarizada** en Bolivia. El cuadro 5 revela que la economía boliviana carece de una «clase media» con vocación empresarial. Por un lado, las unidades productivas de mayor escala (con más de 50 trabajadores) contribuían en 1999 al 65% del valor final de la producción, si bien sólo generaban un 8% del empleo. En el otro extremo, las pequeñas y medianas empresas (PYME, con menos de 9 trabajadores) representaban un 25% del PIB frente a un 83% del empleo nacio-

nal. Las grandes empresas presentan una productividad laboral 24 veces superior, en promedio, a las PYMEs, fenómeno que se explica por la dotación desigual de capital humano y tecnología, así como por las oportunidades asimétricas de acceso a los mercados externos. El cuadro pone también de relieve cómo la baja productividad de los trabajadores de las microempresas se traduce en ingresos laborales por debajo del umbral de pobreza, que no permiten satisfacer siquiera las necesidades básicas de los hogares.

Cuadro 5
Características de las unidades productivas en Bolivia (1999)

EMPRESA SEGÚN TAMAÑO (en n.º de empleados)	CONTRIBUCIÓN AL PIB (en %)	CONTRIBUCIÓN AL EMPLEO (en %)	PRODUCTIVIDAD LABORAL MEDIA (Bs/trabajador)	TRABAJADORES CALIFICADOS (1) (en %)	NÚMERO DE VECES la LP (2)
Microempresa (1-9)	25,5	83,1	4.158	23,1	0,9
Pequeña (10-19)	2,7	4,7	7.810	64,2	1,7
Mediana (20-49)	3,4	3,4	13.255	66,0	2,9
Grande (+ de 50)	65,3	8,7	101.645	80,0	22,4
Diferencia por ajuste	3,0	-	-	-	-
TOTAL	100	100		31,7	

Fuente: PNUD (2002a), p. 85; y CISE(2002), p. 6.

(1) Trabajadores con 10 o más años de educación.

(2) Umbral de Pobreza estimada en 4.533 bolivianos anuales per cápita en 1999 (378 bs/mes y 2,07 \$US/día).

Las políticas de ajuste de los años 80 promovieron una mayor **precariedad del mercado de trabajo**. Si la tasa de desempleo abierto alcanzaba apenas al 5,6% de la población activa en el periodo 1989-1999, el subempleo se situó en el 53% de los ocupados urbanos al tiempo que un 80% del empleo se generaba en el sector informal. En este contexto, el sector privado no fue capaz de tomar el relevo al sector público, cuyo excedente de mano de obra era absorbido finalmente por los sectores semiempresarial y familiar. Este vertiginoso aumento del sector informal, que representó en 1999 un 65% del empleo, se ha convertido así en una característica estructural de la economía boliviana. Por otro lado, la crisis económica del quinquenio 1999-2003 propició un fuerte deterioro de la tasa de desempleo abierto, que superó el 10%. Durante ese periodo ni siquiera ya el sector informal fue capaz de absorber los excedentes de mano de obra que la economía era incapaz de emplear, lo que constituyó una nueva prueba del agotamiento del modelo boliviano de crecimiento económico y dio lugar a la emergencia de nuevos fenómenos de pobreza (véase recuadro).

En resumen, el modelo originó un **círculo vicioso entre pobreza y crecimiento económico** (de baja calidad), tal y como describió la situación el Informe Nacional de Desarrollo Humano del PNUD (2002a:88):

«Por el lado de la demanda, la pobreza impide la constitución de un mercado interno sólido, al menos para productos alimenticios y textiles que satisfagan las necesidades básicas de la población, y por el lado de la oferta, la incorporación precaria al mercado laboral del grueso de la población activa boliviana (incluyendo la amplia participación de niños y ancianos) refleja la evolución decreciente de los niveles de productividad de la economía, además de reducir las oportunidades de inversión (debido al restringido acceso al crédito de la mayoría de la población), y aumentar la inestabilidad sociopolítica (debido al descontento social)».³⁰

Emergencia de nuevos fenómenos de pobreza

Modelo de minería contaminante en régimen de autoexplotación

El desmantelamiento de la minería pública en la segunda mitad de los 80 dio paso a la proliferación de pequeñas cooperativas mineras para explotar las minas abandonadas por la COMIBOL. De forma gradual, se consolidó así un modelo de extracción basado en dos clases diferenciadas de trabajadores: los socios cooperativistas (con ingresos entre 2.000-6.000 Bs/mes) y los peones jornaleros (30-40 Bs/día). Peones mineros, mujeres *palliris*, incluso niños en edad escolar, arrancan el mineral sin las mínimas condiciones de seguridad ni estar protegidos por beneficios sociales, a diferencia de los tiempos en los que la Caja Nacional de Seguridad Social atendía sus papeletas de pago. Se trata, en realidad, de un régimen de autoexplotación de bajos costes laborales pero enormes costes ambientales (por ejemplo, la contaminación por mercurio de los cursos fluviales). Los intentos del Gobierno del MAS por reflotar la minería pública se han topado con enconados conflictos entre ambos sectores de trabajadores.

Cinturones suburbanos sin infraestructuras sociales básicas

La llamada «relocalización» minera empujó a muchos trabajadores a las ciudades del altiplano (especialmente, a El Alto) y contribuyó a la creación de vastos cinturones de pobreza. Ocupados en el sector informal del comercio y

30. Este fenómeno se explica a través de la propensión marginal al ahorro y el patrón de consumo de los diferentes hogares. Los hogares más ricos tienen una propensión elevada tanto al ahorro como al consumo de bienes importados, lo que motiva que sus ingresos no redunden en beneficio del resto de la economía. Los hogares pobres, en cambio, menos propensos al ahorro, tienden a consumir bienes nacionales que ejercen un fuerte efecto multiplicador en la economía (productos agrícolas, alimentos y textiles). Por otro lado, los bajos salarios percibidos en los sectores tradicionales impulsan a los hogares pobres a multiplicar su oferta laboral, presionando nuevamente a la baja los salarios y las condiciones laborales.

transportes, el principal rasgo de este segmento de la población es su vulnerabilidad frente a las crisis económicas. La incidencia de pobreza en las capitales de departamento pasó de un 46,4% en 1999 a un 52,8% en 2003, agravada por la baja atención de necesidades básicas. Estas zonas disponen de precarias escuelas fiscales (públicas) y centros de salud, donde se prestan servicios públicos de muy baja calidad. No son tampoco infrecuentes los problemas de abastecimiento de agua en estos barrios, cuyos servicios de saneamiento están en manos de empresas -muchas de ellas vendidas a transnacionales- que prefieren incumplir la cláusula de cobertura universal contemplada en los contratos de privatización, antes que acometer inversiones en zonas donde la población posee una baja capacidad de pago y, en consecuencia, la rentabilidad empresarial es escasa. De hecho, la cobertura de agua potable en áreas urbanas descendió del 87,6% al 84,5% en el periodo 2001-2005 (véase cuadro 2).

Migración conflictiva y desordenada a tierras bajas

La limitada capacidad de carga del altiplano ha provocado la migración constante hacia las tierras bajas del Chapare y los Yungas, originando problemas de posesión de tierra entre los nuevos colonos, los grupos indígenas y los grupos empresariales que explotan concesiones mineras petroleras y forestales.

Una economía de base extractiva

Lejos de impulsar el sector exportador, las políticas de ajuste de los 80 **empeoraron la inserción de la economía boliviana** en los mercados internacionales. El superávit comercial de la balanza de pago del periodo 1981-1985 (2,2% del PIB en promedio anual) se invirtió a partir de 1985 en un déficit contenido, que terminó por descontrolarse durante la década siguiente hasta alcanzar un promedio anual del 8% del PIB a finales de la década (véase cuadro 6). La razón de tal desajuste residió en la ausencia de una política activa de industrialización, el empuje desigual de las exportaciones no tradicionales y la demora del desarrollo de la industria petrolera. Por otro lado, el desmantelamiento de la minería estatal trajo consigo el auge de la minería cooperativista, centrada en la explotación de minas de oro, con bajos salarios y garantías laborales, además de enormes costes ambientales.

En el periodo anterior a las reformas económicas, las exportaciones bolivianas dependían en un 92,2% de los denominados productos tradicionales, esto es, minerales (46,5%) e hidrocarburos (45,7%). La política de diversificación de exportaciones hacia productos no tradicionales consistió, en realidad, en **extender el patrón de extracción de materias primas hacia el Oriente**. Como se observa en el cuadro 6, los últimos veinte años han visto

caer y emerger nuevos ciclos de materias primas de acuerdo con las necesidades de los mercados internacionales. De este modo, al auge de la soja en Santa Cruz ha terminado de desplazar otros cultivos de latifundio como el algodón y la caña de azúcar, al tiempo que se mantiene la explotación maderera en los departamentos amazónicos, en los que el declive de la goma dio paso a la pujante recolección de la castaña de Brasil (*Bertholletia excelsa*).

Cuadro 6

Evolución de las exportaciones bolivianas (1980-2005) (en millones \$US)

DETALLE	1981-5		1986-90		1991-95		1996-2000		2001-06	
	Prom. anual	%	Prom. anual	%	Prom. anual	%	Prom. anual	%	Prom. Anual	%
A) Productos tradicionales	773,9	92,2	548,4	84,3	560,5	58,6	566,8	41,8	1.438,8	62,4
1. Minerales y metales	390,3	46,5	298,6	45,9	413,1	43,2	447,0	33,0	520,1	22,5
Estaño	238,5	45,7	97,0	38,4	92,6	15,4	75,4	8,8	101,2	39,8
Plata	37,3		29,0		52,4		67,7		92,4	
Cinc	35,7		80,0		137,8		167,0		192,7	
Oro	0,3		27,2		77,5		104,0		82,4	
2. Hidrocarburos	383,6		249,7		147,3		119,8		918,7	
Gas natural	366,9		246,3		109,6		75,4		711,7	
B) Productos no tradicionales	56,8	6,8	161,3	24,8	360,6	37,7	606,3	44,8	774,2	33,6
Madera y manufacturas	11,0		34,7		62,9		73,6		56,0	
Café en grano	10,9		13,7		10,0		16,3		8,8	
Azúcar	7,0		14,1		26,8		18,0		19,5	
Soja y derivados	4,7		25,7		91,8		239,4		355,7	
Goma	2,3		2,1		0,3		0,0		0,0	
Cueros y manufacturas	2,3		15,8		13,0		14,8		24,5	
Algodón	2,3		5,7		15,9		24,2		4,6	
Castaña	1,6		7,5		14,1		31,1		48,6	
Productos joyería	-		-		88,3		60,9		58,2	
Otros (1)	9,3		37,3		49,6		136,8		184,0	
C) Reexportaciones	8,5	1,0	20,9	3,2	34,7	3,6	179,4	13,2	91,3	3,9
D) Efectos personales	0,2	0,0	0,3	0,0	1,0	0,1	2,1	0,1	2,6	0,1
TOTAL VALOR OFICIAL	839,5	100	730,9	100	956,7	100	1.354,5	100	2.306,8	100
TOTAL VALOR FOB (2)	768,6		650,1		830,1		1.139,9		2.163,6	
Saldo Balanza Comercial (en % del PIB)	2,2		-0,5		-5,4		-8,0		1,0	

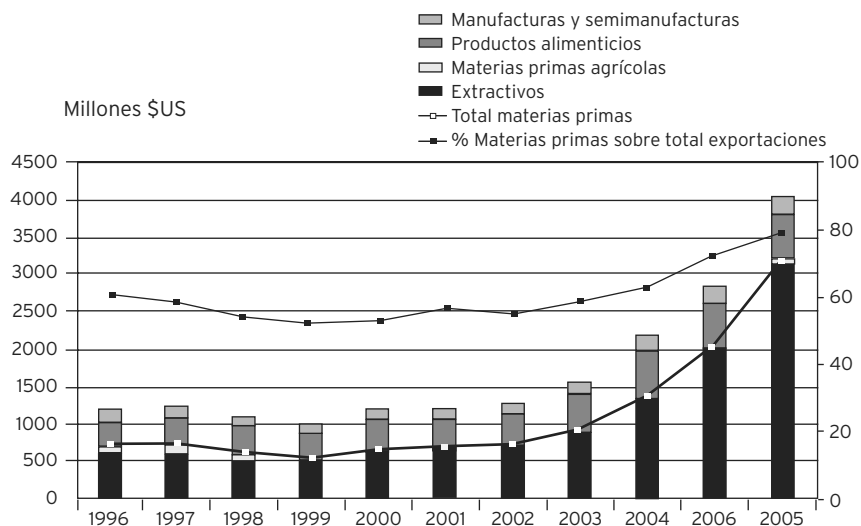
Fuente: elaborado a partir de UDAPE.

(1) En 2006 el rubro «otros» comprendía textil y prendas de vestir (66,1 millones \$US), otros alimentos (52,2), productos químicos (35,6), semimanufacturas de madera (31,6), aceite de girasol (31,4), frutas (10,4), otros bienes de consumo (10,3), quinua (8,9), derivados de girasol (8,5), palmitos en conserva (7,1), carnes (3,7), maquinaria y equipo de transporte (1,8), entre otros.

(2) Se refiere al valor FOB (Franco a Bordo) de Balanza de Pagos.

Las exportaciones de productos *no tradicionales* alcanzaron el 33,6% en el periodo 2001-2006, pero la proporción correspondiente a productos elaborados fue, en realidad, mucho menor. En 2006, por ejemplo, los productos no tradicionales representaron un 22,6% del total de las exportaciones, incluidos un 14,6% de alimentos y un exiguo 6,9% de manufacturas y semimanufacturas (véase gráfico 3). La contradicción del modelo boliviano de desarrollo ha llevado a que, a partir de 2001, el rubro de productos tradicionales recupere su peso histórico en las exportaciones bolivianas, por una doble causa: el auge de las ventas de gas natural al exterior y el alza de los precios de los minerales e hidrocarburos en los mercados internacionales. Dicho rubro ha sobrepasado con creces el tibio desempeño exportador de la industria textil, joyera, química, de curtidos y muebles del país. De este modo, el modelo ha terminado reforzando el **patrón primario exportador**: Si las materias primas representaban el 50,6% de las exportaciones bolivianas en 1999, la proporción se disparó hasta el 78,5% en 2006 (véase gráfico 3).

Gráfico 3
Evolución de la exportación boliviana de materias primas (1996-2006)
(Exportaciones según la Clasificación Uniforme de Comercio Internacional)



Fuente: Banco Central de Bolivia

La larga sombra de la deuda externa

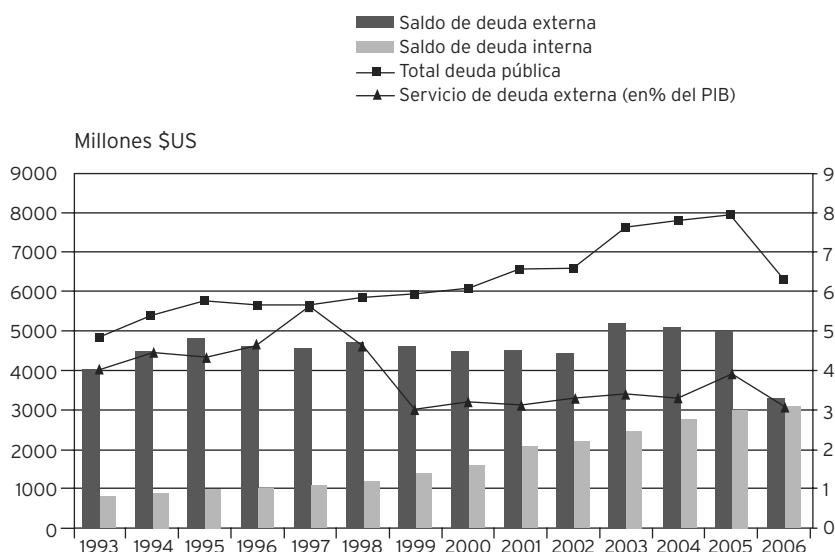
Otra causa que explica la pobreza en Bolivia se debe a los altos niveles de endeudamiento externo. Durante los años 70 las dictaduras militares endeudaron fuertemente el país, merced al respaldo recibido por los organismos financieros, la banca privada internacional y el Gobierno de EE.UU. Las tasas de interés alcanzaron el 4,2%, muy superiores a las existentes en periodos precedentes; pero además los recursos fueron mal invertidos, en obras mal planificadas contratadas con sobrepuestos, que sirvieron en muchos casos para acrecentar fortunas particulares (Echazu, 2002). La **crisis de la deuda externa** coincidió con el retorno de la democracia en Bolivia en 1982, pero el nuevo Gobierno salido de las urnas recibió una economía en crisis y fuertemente hipotecada. En 1983, el saldo de *deuda externa* superó el valor anual del PIB, y el *servicio* de dicha deuda –esto es, los reembolsos corrientes en concepto de amortización del capital y pago de intereses– ascendió a 343 millones \$US, equivalente al 41% de las exportaciones anuales. Semejantes pagos infligieron una importante sangría de recursos al país, y sentaron las bases para la crisis de hiperinflación y la devaluación final del peso boliviano. En 1985 el saldo de deuda externa totalizaba 3.294 millones \$US, un 139% del PIB.

Con motivo de la adopción del programa de ajuste estructural, el Gobierno de Paz Estensoro (1985-89) renegoció la deuda con los organismos financieros para reconducir la situación. No obstante, la concesión de créditos multilaterales durante los años 90 para apoyar el proceso de reformas económicas neoliberales motivó que la deuda reemprendiera la **tendencia ascendente** durante los siguientes Gobiernos hasta alcanzar un nuevo máximo de 4.791 millones \$US en 1995 (71,4% del PIB). Por su parte, el servicio de la deuda externa alcanzó sendos niveles máximos en 1996 respecto al PIB (5,6%) y en 1997 respecto al nivel de exportaciones (31,4%).

Conscientes del peso asfixiante que la deuda comportaba para los países pobres, los países acreedores reunidos en el *Club de París* aprobaron en 1996 la iniciativa de condonación de deuda para *Países Pobres Altamente Endeudados* (más conocida como HIPC, por sus siglas en inglés). A partir de esa fecha, la deuda boliviana experimentó un suave descenso por efecto de las **sucesivas rondas de condonación** en el marco de las Iniciativas HIPC, HIPC II y Club de París VII y VIII. Aunque los recortes fueron significativos, los nuevos créditos concedidos motivaron que el saldo experimentara un descenso moderado que contuvo la carga del servicio de la deuda en una horquilla de 250-350 millones de \$US, equivalente al 3-

4% del PIB (véase gráfico 4). En términos de exportaciones, los pagos se redujeron a la mitad al descender del 28,7% en 1998 al 13,9% en 2003.³¹ Ese año la crisis económica desencadenó un nuevo máximo de la deuda en 5.142 millones \$US (64% del PIB). Por otro lado, el despegue durante toda la década de la *deuda interna* (contraída con ciudadanos bolivianos a través de bonos) explica que el total de *deuda pública* –la suma de deuda externa e interna– no dejara de crecer hasta alcanzar un máximo de 7.918 millones \$US en 2005 (véase gráfico 4).

Gráfico 4
Evolución de la deuda pública en Bolivia (1993-2006)



Fuente: Banco Central de Bolivia.

31. En abril de 2003 el gobierno español aprobó un programa de conversión de deuda a Bolivia por un importe de 71,3 millones de euros correspondiente a créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD).

A partir de 2005 se **aceleró la condonación de la deuda externa**. En julio de ese año la *Iniciativa de Alivio de Deuda Multilateral* (MDRI, por sus siglas en inglés) supuso 1.743,8 millones \$US de recorte para Bolivia (86% correspondientes al BM y 14% al FMI), monto que se vio todavía incrementado con la reducción adicional del BID por un importe de 1.044 millones \$US en enero de 2007 (De Grave, 2007:12).³² Se trata, en conjunto, de una reducción muy significativa que ha mejorado todos los ratios: por ejemplo, la relación de deuda externa versus PIB pasó de 53% en 2005 a casi el 31% en 2006, y el *servicio*, del 3,9% al 3,1% del PIB en idéntico periodo, así como del 11,2% al 7,5% de las exportaciones.

La evolución del endeudamiento, sin duda muy favorable, contrasta, sin embargo, con **nuevos riesgos y amenazas** que sugieren que la carga final de la deuda ha disminuido en menor grado, mucho menor, de lo que lo han hecho los saldos (CEDLA, 2007). En primer lugar, ya se ha argumentado que la reducción de la deuda externa se ha visto compensada por el ascenso progresivo de la deuda interna. Si bien es cierto que en 2006 el cómputo total también descende, la composición de la deuda goza ahora de una menor proporción de recursos concesionales.³³ Los nuevos préstamos concedidos por la CAF, el BID o la OPEP contemplan tasas de interés bastante mayores que la deuda multilateral condonada en el marco MDRI. Por otro lado, el aumento de la deuda interna se ha traducido en un vertiginoso aumento del pago de intereses. Según datos del BCB (2007), el *servicio de deuda interna* se situaba alrededor de 300 millones \$US en 2001, pero se multiplicó hasta casi 800 millones \$US en 2006. El panorama de la deuda interna en el medio y largo plazo proyecta presiones fiscales sobre los ingresos públicos futuros.³⁴ En definitiva, la carga de la deuda, lejos de ser liquidada con rapidez, va mudando de piel y aliviándose a un ritmo más lento del deseable.

32. En este marco el gobierno español ha impulsado en el periodo 2005-07 diferentes condonaciones adicionales por un importe global de 1.017 millones de euros al conjunto de países HIPC. En julio de 2007 el gobierno español aprobó una condonación adicional de 384,5 millones de euros, de los que 18,36 correspondieron a Bolivia (el 40% a través de programas de conversión de deuda). Con esta ampliación, España ha pasado a ser el país que más lejos ha llevado sus condonaciones a los países HIPC, por ser el primero en fijar su fecha de corte para la condonación en el 31 de diciembre de 2003. De este modo, se ha alineado con las Instituciones Financieras Internacionales, que utilizan esa misma fecha límite, mientras que los demás acreedores bilaterales oficiales toman en cuenta el 20 de junio de 1999.

33. La proporción de préstamos comerciales en la deuda boliviana aumentó de un 15% (1986-93) al 41% (2003-05). A partir de 2009, conforme a la política del Banco Mundial Bolivia podrá acceder únicamente a la financiación no concesional del BIRF y ya no a la ventanilla de la AIF. Véase UDAPE (2006), p. 15.

34. Una explicación en detalle de los riesgos y amenazas de la nueva situación de la deuda en Bolivia se encuentra en CEDLA (2007).

Un modelo de desarrollo primario-exportador lastrado por la débil gobernabilidad

Ya se han descrito los terribles efectos que la deuda externa y la aplicación de los programas de ajuste estructural, inspirados en el Consenso de Washington, han supuesto para Bolivia. Con ser importantes, no parecen sin embargo suficientes para explicar las raíces últimas de la pobreza del país andino, que vio disminuir su renta per cápita desde 2.750 en 1950 a 2.700 dólares en 2000, y cuyas tasas de inversión raramente superaron el 15% del PIB durante dicho periodo.³⁵ Un primer argumento muy extendido alude a la **ausencia de una clase media** de base ancha, capaz de asumir la responsabilidad del desarrollo empresarial en Bolivia. Así se expresa Barbens (2003:39) cuando habla de «la falta de una burguesía formal capaz de asociarse y construir un proyecto político común», o Gray Molina (2005:7) cuando sostiene que la ausencia de una «clase media» económica y popular es, a su vez, causa de procesos comprensibles de polarización política y efecto de procesos de urbanización y movilidad social que no encuentran un cauce en las condiciones reales de generación de empleo e ingresos:

«Cuando los exportadores bolivianos sean 6.000 y no 600, y cuando los proveedores de la economía popular sean 500.000 y no 50.000 tendremos una base económica más autónoma, más vibrante y más integradora. La base ancha significará no sólo más producción sino más democracia y más integración social de largo plazo. Esperamos que la «clase media» económica emergente sustente una sociedad menos excluyente y más articuladora de las demandas heterogéneas y plurales de sus ciudadanos».

Pero, como plantea el propio Gray Molina, resulta necesario proyectar una mirada histórica más amplia que indague en la naturaleza del «patrón» de desarrollo y las instituciones que lo sostienen. A este respecto, un interesante trabajo de Wiggins *et al.* (2006), realizado en el marco del *Programa de Investigación de Instituciones y Crecimiento Pro-pobre* (IPPG) de la *London School of Economics*, ha puesto de manifiesto la existencia de un patrón económico uniforme que habría operado sin grandes alteraciones desde 1950. Los autores del estudio han examinado la evolución de la economía boliviana a lo largo de diferentes regímenes políticos: la oligarquía de los años cuarenta, los años posteriores a la Revolución Nacional de 1952, los regímenes militares

35. La fuente de los datos procede de *Penn World Tables*, citada en Wiggins *et al.*, (2006), p. 2. Los datos de renta per cápita se refieren a \$US constantes de 1996.

del periodo 1964-1982 y la recuperación de la democracia formal a partir de 1983. Atribuyen el bajo desempeño económico boliviano a la incapacidad de desarrollar las instituciones necesarias para evolucionar desde una **economía regida por los factores de producción** (*factor driven economy*) hacia otra con mayores patrones de eficiencia (*efficiency driven economy*) como el resto de las economías de mercado. En concreto, el estudio analiza dos tipos de fallos o carencias (lo que en Bolivia llaman *falencias*):³⁶

- Por un lado, algunos *derechos de propiedad* de capital importancia para el funcionamiento de la economía son inciertos. Es el caso de las tierras del Oriente del país, sometidas a frecuentes conflictos de uso y posesión, pero también de las concesiones de agua potable, forestales y petroleras, que han sufrido diferentes cambios regulatorios a lo largo de la historia.
- Por otro, las instituciones que rigen las *transacciones* han funcionado de forma deficiente. Por ejemplo, los mercados financieros han sido tradicionalmente incapaces de proveer a los ciudadanos bolivianos –en especial, PYME y hogares pobres– los medios para ahorrar, asegurar bienes y obtener crédito.

La razón de esta precariedad de instituciones económicas podría estar determinada por la propia naturaleza de la economía boliviana, integrada por grandes corporaciones de extracción de recursos naturales (minas e hidrocarburos) que han operado en régimen de oligopolio y no han requerido, por tanto, de instituciones orientadas a los mercados, más allá de los derechos de propiedad y comercialización monopolística. Las grandes extensiones de tierra, por otro lado, operaron como haciendas autosuficientes cuyo principal reto se planteaba en términos de organización interna y no de inserción con los mercados. Sin embargo, Wiggins *et al.* (2006:3) han señalado la **debilidad de las instituciones de gobierno** como factor principal para explicar la «enfermedad» de la economía boliviana:

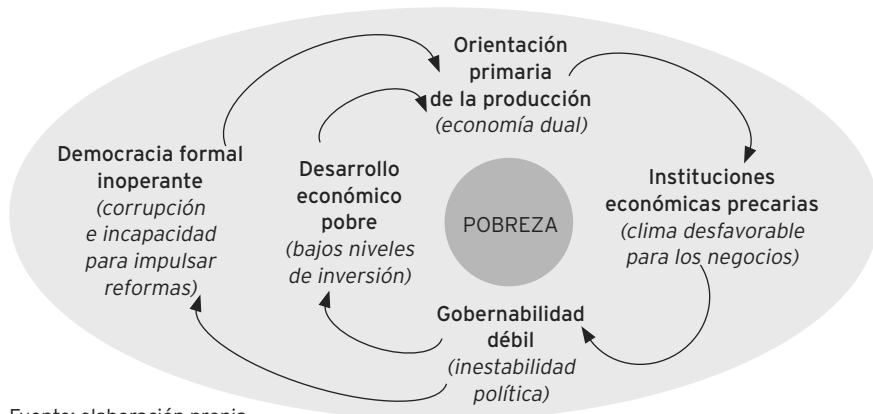
«La paradoja de la gobernabilidad se debe a que el Estado se ha revelado débil –en la provisión de bienes y servicios sociales, así como en establecer las reglas de juego para todos los ciudadanos en los ámbitos administrativo y judicial–, pero los bolivianos siguen acudiendo a él para pedir favores y buscar remedio a

36. A este respecto, el estudio de Wiggins *et al.* (2006) reconoce la existencia de algunos vectores de cambio. Las leyes de Descentralización y Participación Popular, promulgadas a mitad de los 90, propiciaron innovaciones institucionales en la esfera económica local, tales como el modelo organizativo de las Organizaciones Económicas Campesinas (OECA) o el desarrollo de las microfinanzas.

sus penurias. Y no les falta razón. El mismo Estado débil que no puede ejercer las funciones clave para el bien común puede, sin embargo, conceder favores particulares. Puede asignar derechos de propiedad, conceder privilegios monopolísticos, otorgar protección a las importaciones, o eximir a las empresas del pago de impuestos. En consecuencia, existen buenas razones para intentar ganar influencia dentro del Gobierno. Las grandes empresas obtienen así favores de políticos y altos funcionarios públicos con el fin de promover sus intereses, de acuerdo con un modelo que podría definirse como de «capitalismo de contactos».

Estos efectos perversos no han pasado inadvertidos a los ojos de los gobernantes bolivianos. El Informe de Seguimiento de la EBRP de 2001 se hizo eco de las principales barreras estructurales de la economía boliviana (CISE, 2002:5): i) *orientación primaria de la producción*, que determina una baja diversificación de las exportaciones, limitadas al sector agropecuario, minerales e hidrocarburos; ii) *dificultades geográficas*, agravadas por la falta de infraestructuras viales que origina la desarticulación de mercados internos; y iii) *precariedad de las instituciones económicas*, que ha derivado en inseguridad jurídica, ausencia de competencia, asimetría en el acceso a información, inestabilidad y conflictos sociales, así como burocracia y corrupción. Pese a ser conscientes del problema, los sucesivos gobiernos se han visto atrapados por este terrible **círculo vicioso de pobreza y gobernabilidad débil** (véase gráfico 5), que opera a través de un doble circuito que incluye variables políticas y económicas.

Gráfico 5
Círculo vicioso de pobreza y gobernabilidad permeable en Bolivia



Fuente: elaboración propia.

La existencia de esta relación perversa validaría la tesis de los estudios empíricos que han relacionado las **economías primario-exportadoras** con niveles altos de corrupción (Leite y Weidmann, 1999) o con la primacía de los empresarios especulativos sobre los emprendedores (Torvik, 2001). Bolivia sería un ejemplo de país en el que la abundancia de recursos naturales socava el desarrollo de la institucionalidad. Con una matización indispensable: el caso boliviano se caracteriza además por una enorme complejidad institucional de partida, debido a su heterogeneidad geográfica, cultural y de identidades étnicas, que se han traducido en la coexistencia de *regímenes civilizatorios* opuestos. Cabe plantear entonces si las economías dotadas de abundantes recursos naturales son también las que poseen mayor superficie de áreas protegidas y territorios indígenas y gozan, por tanto, de una mayor heterogeneidad social y étnica. Sea como fuere, Bolivia parece constituir un ejemplo del efecto combinado que la abundancia de recursos y la diversidad étnica plantean sobre la gobernabilidad del país y la implementación de un modelo de desarrollo.

Más allá de su expresión económica, la precariedad de las instituciones bolivianas de gobierno posee hondas **raíces e implicancias políticas**, ya que nace de su desestructuración social pero se traduce también en la *incapacidad de la democracia formal* para alcanzar acuerdos, impulsar procesos de reforma, repartir sacrificios, redistribuir rentas y urdir, en definitiva, la confianza social necesaria para articular los esfuerzos de desarrollo del país. El análisis de las instituciones políticas ha sido considerado tan sólo de forma parcial por el estudio de Wiggins *et al.* (2006:3-4):

«(...) los Gobiernos con horizontes de corto plazo, con un cuerpo de funcionarios integrado por miembros de partidos políticos con escasa experiencia de gestión, no están en condiciones de impulsar reformas y promover las instituciones necesarias para sostener una economía exitosa. Los Gobiernos de los años 90 no descartaron reformas más profundas de la economía, pero se encontraron con reducidos cuadros de tecnócratas que podían poner en marcha las medidas necesarias para asegurar la estabilidad macroeconómica, pero que no podían, ellos solos, encargarse de las reformas más acuciantes relativas a impuestos, pensiones, la propiedad pública de las empresas o la mejora de la carrera funcionarial. Cuando intentaron implicar al cuerpo de los funcionarios, los límites de tales reformas se hicieron evidentes. En consecuencia, gran parte de las bien intencionadas reformas fueron tan sólo parcialmente implementadas (...) Se advierte en todo esto la presencia de la teoría sobre la «senda dependiente» (*path dependency*). La triste historia de Bolivia, país dirigido por actores extran-

jeros con el fin de extraer recursos naturales empleando mano de obra local barata, ha generado patrones de comportamiento y organización social que originan importantes debilidades económicas, distorsiones estructurales y una injusticia social crónica».

Se hace necesario profundizar en el análisis entre pobreza y gobernabilidad, al objeto de dilucidar qué **papel ha desempeñado la cooperación internacional** en dicha relación durante las últimas dos décadas. El cuarto capítulo reflexiona sobre cómo la intervención de las agencias donantes pudo socavar las instituciones bolivianas de gobierno, con motivo de la formulación de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza en 2000-2005. El quinto capítulo, por su parte, ha explorado en profundidad dicha tesis acerca del deterioro institucional provocado por la ayuda externa.

3. La prosperidad de la industria petrolera extranjera en medio de la pobreza

«¿En cuánto debemos tasar la soberanía? ¿Diez, cuatro, cero centavos? Hay quien considera a Bolivia no como una comunidad humana en el tiempo sino como un negocio. Hay quien piensa que la soberanía es sólo un sentimiento inactual, semejante al del honor, por ejemplo, sentimiento que ya no debería respetarse en estos tiempos menesterosos y desde esta situación nacional mendicante, algo que debe subastarse al mejor postor: ¿Quién da más por esta hermosa antigüedad que es la soberanía? ¿Cuánto vale: diez centavos, cuatro, cero? ¿Es que no vale nada?...»

(Marcelo Quiroga Santa Cruz, discurso
en el Parlamento Boliviano)³⁷

Los vaivenes de la industria petrolera boliviana en el siglo xx

La explotación de hidrocarburos se remonta en Bolivia al primer tercio del siglo xx. La Standard Oil, propiedad de John D. Rockefeller, descubrió el primer pozo de petróleo en 1924, obtuvo una concesión, pero operó sin informar al Gobierno ni pagar impuestos. Durante seis años la empresa exportó el crudo desde Bermejo (Tarija) hasta Argentina, obrando como si los hidrocarburos y el país fueran un feudo privado. El Estado boliviano exigió el pago de impuestos, pero la empresa decidió abrir una causa judicial al Gobierno por semejante pretensión. En los años 30 estalló la Guerra del Chaco entre Bolivia y Paraguay. Al parecer, los intereses petrolíferos de la Standard Oil y la Royal Dutch Shell están detrás de este conflicto, ya que

37. Marcelo Quiroga Santa Cruz pasa por ser una referencia ética de primer orden en el panorama político boliviano del siglo xx. Defensor de la segunda nacionalización de hidrocarburos en el gobierno de Ovando, se exilió en Chile, Argentina y México durante las dictaduras militares de los setenta. En 1979 se presentó a las elecciones por el Partido Socialista, consiguiendo un acta de diputado. Un año después sería asesinado durante el golpe militar de García Meza.

la anexión del Chaco de Tarija al Paraguay habría permitido comercializar el crudo de Bermejo directamente al Atlántico sin pasar por un segundo país. Durante el conflicto armado la empresa se negó a abastecer al ejército boliviano una sola gota de combustible, ofreciendo a cambio el suministro de origen peruano a un precio muy superior.

El final de la guerra en 1936 dejó finalmente los yacimientos de hidrocarburos en manos bolivianas, y el Gobierno tuvo motivos suficientes para acometer la que sería la primera confiscación de una compañía estadounidense en América Latina y la **primera nacionalización** en el país andino. Por medio del Decreto de 13 de marzo de 1937, el presidente Toro revertió las concesiones de la Standard Oil, y expropió todos sus bienes y derechos para crear con ellos la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB). Al año siguiente, el Gobierno fijó el 11% de regalías sobre la producción. La sucesión de varios golpes militares en el país motivó que esta primera nacionalización no afectara a más compañías. La dependencia externa era tal que Estados Unidos otorgó préstamos al país a cambio de una indemnización para la petrolera. Tras el golpe del general Peñaranda, la presión de Estados Unidos consiguió que Bolivia suscribiera en 1942 un compromiso por el que la Standard Oil recibió 1,7 millones \$US en concepto de daños y perjuicios. El Gobierno tuvo que emplearse a fondo para convencer a diversos sectores sobre la conveniencia de pagar dicha suma a cambio de suscribir contratos de venta de minerales con el país norteamericano.

Entre 1937 y 1941 YPFB superó en más del 70% la producción de la Standard Oil. La nacionalización también dio lugar a que Bolivia comenzara a exportar gas hacia la Argentina. En más de 20 años de exportación de gas al país vecino se facturaron 4.547,5 millones \$US, recursos que fueron a parar a las arcas públicas y sostuvieron la economía. No en vano el Estado boliviano llegó a producir más del 50% del PIB nacional durante los años 50. En 1956, el Gobierno del MNR aprobó el Código del Petróleo con el fin de generar mayor seguridad a la inversión extranjera, más conocido como **Código Davenport**, ya que fue elaborado con el asesoramiento técnico de Estados Unidos. La norma constituía un acto de buena voluntad frente al país norteamericano, puesto que establecía un régimen de regalías variables (hasta el 18% de la producción), y otorgaba prioridad de concesiones a las empresas extranjeras. Fruto de su aprobación, catorce compañías norteamericanas ingresaron al país de manera inmediata, entre las que se encontraba la Gulf Oil Company. En la década de los 60 la Gulf Oil Company descubrió gas en Río Grande y planteó un proyecto de exportación. Avanzadas las inversiones, la empresa anunció que no pagaría

las regalías contempladas en la concesión. En 1969 el Gobierno de Ovan-
do protagonizó la **segunda nacionalización**, por medio de un decreto ley
impulsado por su célebre ministro de Minas y Petróleo, Marcelo Quiroga
Santa Cruz (véase recuadro). La toma de los campos petrolíferos y ga-
síferos de la Gulf Oil fue realizado por una división a cargo del ejército
boliviano. El decreto puso fin a las ventajas de las que gozaba la Gulf,
amparada en el Código Davenport. Uno de los argumentos utilizados por
Quiroga para fundamentar la nacionalización fue que YPF se veía obli-
gada a comprar a la Gulf el petróleo necesario para abastecer al mercado
interno. Bajo el Código Davenport, la compañía concesionaria pagaba el
11% en concepto de regalías. También debía tributar el 30% de los benefi-
cios operativos, aporte que nunca se hizo efectivo, ya que la transnacional
descontaba de los beneficios el monto de las inversiones. Ante la falta de
desarrollo reglamentario, la empresa tampoco abonaba la tasa del 17% por
factor de agotamiento de los yacimientos. En esta ocasión, la factura de la
nacionalización se elevó a 78 millones \$US en concepto de indemnización
a la Gulf Oil.

Decreto Ley de Recuperación

(17 octubre 1969)

«CONSIDERANDO que:

La empresa Bolivian Gulf se ha constituido en un nuevo Superestado, que dis-
pone de un poder económico y político superior al del Estado, incompatible con
el principio y la práctica de la soberanía nacional.

El Gobierno revolucionario ha derogado el Código del Petróleo, norma legal
reguladora de la explotación de los hidrocarburos nacionales, redactada por
abogados dependientes de las empresas petrolíferas privadas extranjeras, e
impuesta al país a través de Gobiernos seudonacionalistas para asegurar a la
empresa Bolivian Gulf un margen de utilidad y de impunidad que compromete
gravemente el interés económico y la dignidad nacional (...)

El Gobierno revolucionario DECRETA:

Artículo 1: La reversión al Estado de todas las concesiones otorgadas a la Gulf,
y nacionalización de todas las instalaciones, inmuebles, medios de transporte,
estudios, planos, proyectos y todo otro bien, sin excepción alguna».

En un nuevo decreto, el Gobierno de Ovando había establecido en 1969, fuera de regalías, un impuesto del 19% sobre el valor de la producción, ventas y consumo de YPFB (Decreto Supremo 8959, 25 de octubre 1969). De este modo, los impuestos sobre la producción alcanzaban el 30%, sin contar con que los beneficios de la empresa estatal YPFB permitían realizar transferencias adicionales de recursos a la economía nacional. A partir de entonces, los **florecientes ingresos de YPFB** se convirtieron en la principal fuente de ingresos del Tesoro General de la Nación (TGN), que llegó a percibir en los mejores momentos hasta un 65% de sus ingresos.

Las trampas de la privatización de YPFB en los años 90

La nueva política económica del Gobierno de Paz Estensoro (1985-1989) sentó las bases para emprender un programa de ajuste estructural y liberalización económica, con un ambicioso programa de privatización de empresas públicas que se acometería en la década siguiente durante los Gobiernos de Paz Zamora (1989-1993), y especialmente en el primer Gobierno de Sánchez de Lozada (1993-1997). Pero antes, el cambio de escenario demandaba una reforma legal para redefinir los parámetros de las industrias extractivas. En este contexto, se promulgó en 1990 la **Ley de Hidrocarburos 1194**, que si bien mantenía el derecho de propiedad del Estado sobre los hidrocarburos y reconocía la capacidad de la empresa estatal YPFB de operar en toda la cadena productiva, abría también el sector a las empresas transnacionales por medio de dos modalidades de contrato. Los *contratos de operación* permitían realizar operaciones petroleras en nombre de YPFB, asumiendo el contratista, por cuenta propia, los riesgos de las mismas. Éste quedaba obligado a entregar la producción en su totalidad a la empresa estatal que, una vez retenidas las regalías e impuestos correspondientes, cedía a la empresa un monto por costes de producción y beneficios determinado en los contratos. Los *contratos de asociación* contemplaban la realización de inversiones conjuntas con YPFB, tanto en el ámbito de la exploración y producción como de la comercialización.

El programa de privatizaciones se formalizó a partir de la **Ley de Capitalización 1544** promulgada en 1994. El esquema contemplaba la venta al capital extranjero del 50% más una acción de las empresas estatales, a cambio del compromiso futuro de inversión de una cantidad equivalente al valor de mercado de la empresa vendida, razón por lo que recibió el nombre de *capitalización*. Los trabajadores se adjudicaron un 2% de las

acciones y el 48% restante pasó a propiedad del pueblo boliviano, a través de un Fondo de Capitalización conformado por los paquetes accionariales del conjunto de empresas privatizadas. Para evitar cualquier sospecha de corrupción, el Gobierno adjudicó la gestión de este fondo a dos Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) de capital extranjero.³⁸ El rendimiento del fondo quedaba ligado por ley al pago del Bonosol, una pensión mínima para los jubilados del país. En el sector de los hidrocarburos, la capitalización significó el proceso de fraccionamiento de la cadena productiva, ya que YPFB se puso a la venta en tres diferentes unidades de negocio: dos de exploración y producción (Chaco y Andina) y una tercera de transporte (Transredes). La puja fue ganada por Total, YPF (empresa estatal argentina adquirida posteriormente por Repsol en 1999) y el consorcio Enron-Shell, respectivamente.

Privatización de los hidrocarburos en Bolivia

1990 Ley de Hidrocarburos 1194

- Fin del monopolio estatal
- Contratos de operación y asociación
- Control estatal de las operaciones

1994 Ley de Capitalización 1544

- Fraccionamiento de la cadena productiva de hidrocarburos

1996 Ley de Hidrocarburos 1684 y 1731

- Contratos de Riesgo Compartido
- Liberalización del transporte, refino y comercialización de hidrocarburos
- Nuevo régimen tributario
- Reducción de regalías al 18% sobre la producción

1997 Decreto Supremo 24806

- Cesión a las compañías concesionarias la propiedad de los hidrocarburos «en boca de pozo»

38. La adjudicación fue ganada por los bancos españoles Argentaria y Banco Bilbao Vizcaya (BBV). Al fusionarse estas dos empresas en 1999, el Estado boliviano decidió revocar la gestión de uno de los dos fondos a favor de la empresa Zurich Financial Services.

La aprobación en 1996 de la **Ley de Hidrocarburos 1689** supuso un paso adelante en el proceso, al establecer la necesidad de reconvertir las anteriores concesiones operativas en Contratos de Riesgo Compartido (CRC), que otorgaban a las empresas extranjeras la libertad de transporte, refino, comercialización interna y exportación de hidrocarburos. Por su parte, la Ley 1731 estableció un nuevo régimen fiscal, por el que se mantenían las regalías del 50% para los yacimientos «antiguos» o en producción, pero se rebajaban al 18% a los yacimientos «nuevos» que iniciaron su actividad a partir de ese año.³⁹ Para compensar esta pérdida se estipuló un nuevo impuesto a las ganancias extraordinarias generadas en las fases de exploración y explotación, más conocido como *Surtax*, que debía ser aplicado cuando los campos fuesen explotados «en su plena capacidad», con tasas que alcanzaban el 25% de la producción. La estructura impositiva completa incluía el Impuesto de Utilidades (IU), el Impuesto a la Remisión de Utilidades al Extranjero (IRUE) y una completa batería de impuestos indirectos que recaían en el consumidor final, entre los que se encontraban el Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Especial a Hidrocarburos y Derivados (IEHD).

Dos días antes de abandonar su cargo en agosto de 1997, el presidente Sánchez de Lozada promulgó el **Decreto Supremo 24806**, que completó la pieza más difícil del puzzle. El Decreto establecía que el titular de los Contratos de Riesgo Compartido adquiriría el derecho de propiedad de la producción «en boca de pozo», mientras el Estado mantenía la propiedad de las reservas en el subsuelo. La argucia legal sirvió para dar cobertura jurídica a las empresas extranjeras, así como para garantizar que podían operar y fijar los precios de producción con total libertad.

El proceso estuvo plagado de **irregularidades**. La existencia de intereses privados interfirió las decisiones tomadas por el Gobierno de Sánchez de Lozada, que otorgó, por ejemplo, un claro trato de favor a la empresa Enron en el proceso de privatización de YPFB.⁴⁰ Se ha denunciado el cobro

39. La Ley de Hidrocarburos 1731 establecía la siguiente distribución de regalías: 11% para departamentos productores, 1% compensatorio para Beni y Pando; y 6% para YPFB compartido con el Tesoro General de la Nación (TGN).

40. Con anterioridad a la capitalización, YPFB había firmado contratos con Petrobrás para exportar gas a Brasil, que contemplaban un préstamo de la empresa brasileña para construir el oleoducto en territorio boliviano, y su devolución con cargo a la tarifa de uso de la propia infraestructura. Sin embargo, la capitalización entregó las redes de transporte a Enron, en una operación criticada incluso por *The Wall Street Journal* por las excesivas ventajas concedidas a esta empresa norteamericana, que años después protagonizaría la segunda mayor quiebra fraudulenta de la historia del capitalismo. Las negociaciones entre la empresa y el Gobierno boliviano tuvieron lugar en EE.UU. El presidente Sánchez de Lozada viajó en aviones privados fletados por la empresa para sellar un acuerdo cuyos detalles más importantes nunca se hicieron públicos. Los planes de Enron para transportar el gas peruano del yacimiento de Casimea, controlado por Shell, contaron con una ayuda adicional: Bolivia aprobó una ley que abarataba el transporte por territorio nacional del gas peruano.

de comisiones ilegales que nunca pudieron ser probadas. Lo cierto es que los contratos de riesgo compartido firmados con las petroleras extranjeras no fueron sometidos a la preceptiva aprobación del Congreso Nacional. Y lo que es más grave, la cesión de los derechos de propiedad «en boca de pozo» a las empresas petroleras parecía contravenir la propia Constitución Política del Estado (CPE) de Bolivia:

ARTÍCULO 139.– Los yacimientos de hidrocarburos, cualquiera que sea el estado en que se encuentren o la forma en que se presenten, son del dominio directo, inalienable e imprescriptible del Estado. Ninguna concesión o contrato podrá conferir la propiedad de los yacimientos de hidrocarburos. La exploración, explotación, comercialización y transporte de los hidrocarburos y sus derivados corresponden al Estado. Este derecho lo ejercerá mediante entidades autárquicas o a través de concesiones y contratos por tiempo limitado, a sociedades mixtas de operación conjunta o a personas privadas, conforme a ley.

La aplicación del nuevo marco normativo evidenció múltiples trampas en los años siguientes. En primer lugar, tras la privatización **aflo­raron cuan­ti­osas reservas** en los pozos y concesiones transferidos a las empresas trans­nacionales. Dos años después de culminarse el proceso de transferencia de YPFB, las reservas probadas y probables crecieron en un solo año desde 8,6 trillones de pies cúbicos (TCF) en 1999 a 32,2 TCF en 2000 (véase cuadro 7), lo que daba idea de que las empresas se habían vendido por un valor mu­cho menor del real. Además, los «nuevos» yacimientos tributaban tan sólo por el 18% de regalías, lo que hacía que el negocio resultara redondo.

Cuadro 7
Reservas de gas y petróleo en Bolivia (1997-2005) (a 1 de enero de cada año)

RESERVAS	1972	1997	1999	2000	2001	2003	2005
Gas (TCF, trillones de pies cúbicos)							
• Probadas	3,2	3,8	5,3	18,3	23,8	28,7	26,7
• Probables	-	1,9	3,3	13,9	23,0	26,2	22,0
Probadas + probables	3,2	5,7	8,6	32,2	46,8	54,9	48,7
Petróleo y condensados (MMBbls, millones de barriles)							
• Probadas		116,1	151,9	396,5	440,5	486,1	465,2
• Probables		84,8	88,6	295,5	451,5	470,8	391,4
Probadas + probables		200,9	240,5	692,0	892,0	956,9	856,6

Fuente: Base de datos del CEDIB, YPFB.

El proceso supuso el abandono de YPFB de la cadena productiva de los hidrocarburos. Recayó en el Ministerio de Hidrocarburos la labor de fiscalización de los precios y de la producción certificada de hidrocarburos, parámetros utilizados como referencia para el cálculo de la renta petrolera que debe percibir el Estado en concepto de regalías y otros impuestos. Sin embargo, la debilidad e **incapacidad del Estado para ejercer la función de control** fue el caldo de cultivo más propicio para que las empresas transnacionales multiplicaran sus prácticas de ingeniería contable, impago de impuestos, incumplimiento de compromisos de inversión, contrabando de crudo, o no se hicieran cargo de las reparaciones e indemnizaciones por los daños ambientales cometidos.

Una práctica habitual fue la de reducir los precios en boca de pozo con el fin de declarar una producción limitada y **reducir el pago de regalías**. Tanto para el gas natural como para el gas licuado de petróleo (GLP), el precio de referencia contemplado en la Ley 1689 era el «precio efectivamente pagado para las exportaciones», lo que alentó que las filiales bolivianas de las transnacionales tirasen a la baja los precios que regían el comercio «intrafirma», es decir, las ventas internas que realizaban a otras filiales del grupo que actuaban de compradoras desde los países importadores. De este modo, se conseguía trasladar los beneficios de territorio boliviano a los países limítrofes, Argentina y Brasil, con los que existían acuerdos de venta de gas. La debilidad del Estado facilitó igualmente que las petroleras extranjeras no liquidaran el *Surtax*, el impuesto a las ganancias extraordinarias. La existencia de vacíos legales y la ambigüedad de sus condiciones de aplicación motivaron que las empresas encontraran diversos subterfugios legales para eludir su pago, como por ejemplo, situar la producción ligeramente por debajo de la establecida en contrato.⁴¹ En sus ocho años de vigencia, el *Surtax* tan sólo recaudó 5 millones \$US con cargo al año fiscal 2005 (UDAPE, 2006:27).

La racionalidad de la capitalización descansaba en conferir al sector privado el rol de impulsar la economía, en el entendido de que el sector público adolecía de ineficiencia administrativa y una alta propensión a la corrupción. De hecho, se había concedido la administración del Fondo de Capitalización a una empresa extranjera para garantizar la limpieza del proceso. Sin embargo, se habilitaron **nuevas formas de corrupción** que desviaron

41. El impuesto contemplaba tres condiciones para su aplicación efectiva: en primer lugar, los campos se debían encontrar en su «plena capacidad» (entendiendo como tal los volúmenes de transporte o explotación contemplados en los contratos), las empresas debían haber recuperado el doble de la inversión realizada (si bien, no existía capacidad alguna de verificar el monto contable de estas inversiones); y, por último, la ausencia de inversión en Bolivia de las ganancias obtenidas por las empresas transnacionales.

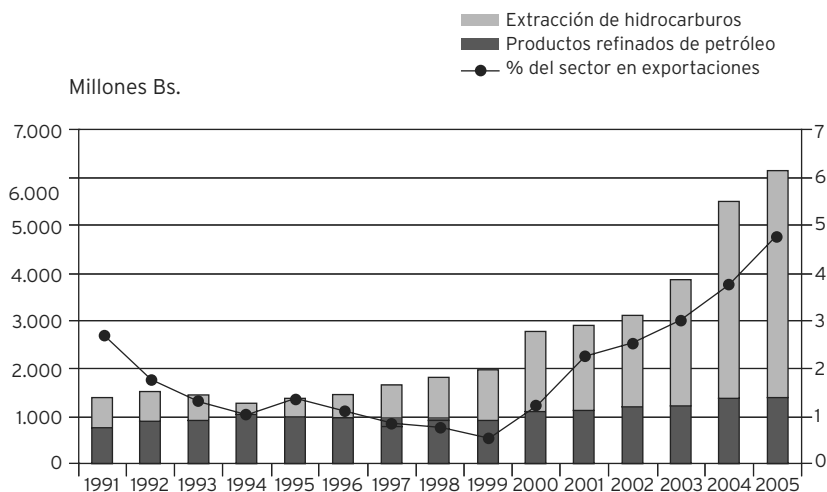
hacia otras zonas oscuras la colusión de intereses públicos y privados. De este modo, se hizo corriente la contratación de funcionarios públicos por parte de las petroleras extranjeras, capaces de ofrecer mejores condiciones salariales. Los artículos y adendas desaparecían misteriosamente de los contratos antes de su firma, o los expedientes provisionales de sanción eran filtrados convenientemente a cambio de sobornos y comisiones. Pero hubo algo más: la aprobación del Decreto Supremo 26259 por parte del presidente Quiroga en 2001 abrió la puerta a la institucionalización de la corrupción. En una de las cláusulas adicionales, el decreto estipulaba la constitución de un fondo de cooperación para el desarrollo del mercado interno, a partir de la contribución voluntaria de las petroleras de tres centavos de dólar por millar de pies cúbicos de gas exportado. Dichos recursos no tenían «carácter de impuesto, tributo, subvención, gravamen o contribución al Estado», de tal forma que «los bienes y servicios adquiridos o contratados con dichos recursos, según corresponda, son de propiedad o van en beneficio del Titular (la empresa petrolera), pudiendo hacer YPFB uso de los mismos en tanto lo vea por conveniente, debiendo rendir cuentas al Titular sobre su aplicación y destino». Es decir, el decreto daba respaldo legal a que diferentes funcionarios públicos y ciudadanos bolivianos recibieran pagos directos de las empresas petroleras.

Los impactos negativos de la privatización

El sector de hidrocarburos ha tenido una importancia crucial para la economía boliviana en las últimas décadas. Su contribución al PIB se ha movido en una horquilla del 5-10%, y su participación ha sido todavía mayor en el conjunto de las exportaciones del país, hasta representar un 47,8% del total en 2005 (véase cuadro 8). Por otro lado, el **volumen de reservas** de gas natural sitúa a Bolivia como segundo país de la región latinoamericana tras Venezuela. Las reservas comprometidas en los próximos años no superan el 25% del total, lo que significa que existe un enorme potencial de exportación. Según datos del CEDLA (2004), las reservas de gas detectadas en el país suponen 16 veces el monto de su deuda externa y más de 30 veces el de la inversión pública anual. Todas estas cifras contrastan con la escasez de infraestructuras de gas en el país, necesarias para desarrollar un mercado interno de consumo del gas nacional y hacer a los bolivianos los principales beneficiarios de sus riquezas naturales. Se evitaría también así la enorme deforestación que afecta a los departamentos del altiplano, que no cuentan con fuentes de energía al margen de la madera.

La evolución en el tiempo de los indicadores de producción permite analizar los efectos de la política de privatización. A simple vista, la política pareció contribuir al **desarrollo expansivo del sector**, constreñido por la limitada capacidad inversora de la empresa pública YPF. La producción de hidrocarburos, que se mantenía renqueante durante la primera mitad de la década, cuando vio reducida su contribución al PIB del 8,1% al 4,4%, cambió efectivamente de tendencia a partir de 1997 (véase gráfico 6). Los dos primeros años los avances de la producción fueron muy tímidos, las exportaciones mostraron incluso un comportamiento contractivo, pero a partir de 2000 se inició una etapa de fuerte y clara expansión. Hay que precisar, sin embargo, que una gran parte de dicha expansión se debió a un simple efecto precio, merced al fuerte encarecimiento de los hidrocarburos en los mercados internacionales a partir de 2000.⁴²

Gráfico 6
Evolución de la producción y exportación de hidrocarburos (1991-2005)



Fuente: Udape

42. En términos reales, la producción de petróleo y condensados creció de 10,68 millones de barriles (MMBbls) en 1996 a 14,19 en 2004, mientras que la producción bruta de gas natural se elevó en el mismo periodo de 186.396 a 447.482 millones de pies cúbicos. Para más información véase la base de datos del CEDIB <www.cedib.org/pcedib/?module=displaysection§ion_id=337&format=html>.

El análisis desagregado de las cifras de producción revela que el aumento de la producción se concentró en la extracción bruta de petróleo y gas, no así en el refino, que despegaba de una forma mucho más pausada. Mientras la extracción se multiplicó por diez, de 474 millones Bs. en 1996 a 4.748 millones Bs. en 2005, los productos refinados de petróleo sólo crecieron un 45%, al pasar de 962 a 1.393 millones Bs. en idéntico periodo (véase cuadro 8). Si en 1996 los productos refinados representaban el 67% de la producción nacional de hidrocarburos, en el 2005 la proporción había caído drásticamente al 22,7%. De acuerdo con la base de datos del CEDIB, la capacidad de procesamiento de las refinerías bolivianas apenas pasó de 12,2 a 15,3 MMBbls entre 1997 y 2005, lo que representa un escaso aumento del 25%. En ese mismo periodo, el país se vio obligado a mantener un ritmo continuado de importación de diésel para abastecer su mercado interno. De los 153.052 barriles diarios comercializados en 1997 en el mercado interior, 71.245 debieron ser importados (un 46,5% del consumo), proporción que se mantuvo casi inalterada durante los siguientes años, registrando tímidos descensos hasta el 35,5% y 28,9% en 2003 y 2005, respectivamente.⁴³

En definitiva, la capitalización pareció orientar las inversiones hacia las áreas de mayor rendimiento en el corto plazo: la exploración y extracción de hidrocarburos. Por la misma lógica económica, las empresas extranjeras primaron la exportación de gas natural (con mayor margen) frente al suministro doméstico (necesitado de cuantiosas inversiones en infraestructuras). Todo ello **profundizó el patrón primario-exportador** de la economía boliviana. El escaso desarrollo de la industria petroquímica motivó que los efectos multiplicadores del sector fuesen escasos en el resto de la economía, sin que el auge de las empresas petroleras se viera traducido en generación de empleo ni aumento de ingresos para las familias. De hecho, sus prósperos beneficios convivieron con una grave crisis económica y social que asoló al país en el periodo 1999-2003. La paradoja más cruda del modelo ha sido, sin duda, los periódicos problemas de desabastecimiento de diésel y GLP que sufre el mercado interno boliviano, en especial, la parte occidental del país. Una insultante paradoja.

43. De acuerdo con la base de datos del CEDIB, las importaciones de diésel alcanzaron 65.114 y 39.844 barriles por día (BPD) en 2003 y 2005, frente a consumos de 183.210 y 138.006 BPD, respectivamente.

Cuadro 8
Evolución de la renta petrolera (1991-2005) (en millones de bolivianos corrientes)

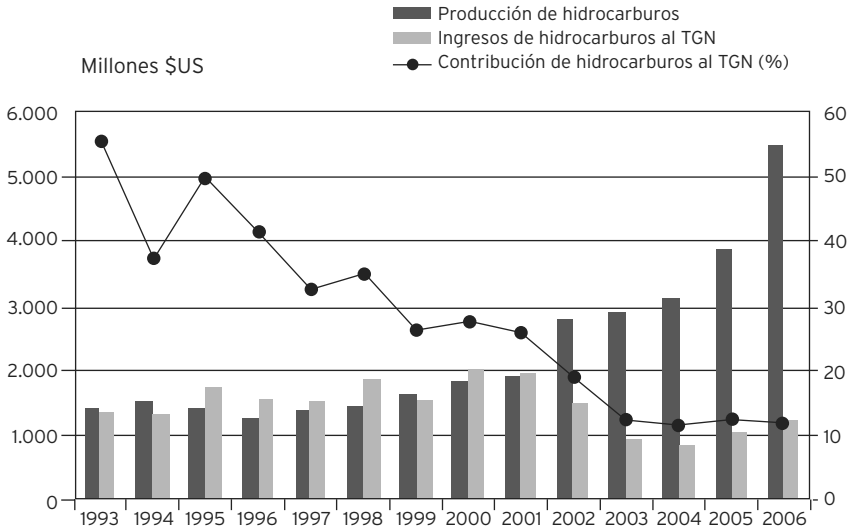
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Producción Hidrocarburos (1)	1.417	1.512	1.417	1.265	1.373	1.436	1.638	1.812	1.909	2.767	2.891	3.101	3.869	5.500	6.141
• Extracción petróleo y gas	641	639	492	254	387	474	858	895	980	1.656	1.757	1.906	2.646	4.116	4.748
• Productos refinados petróleo	776	873	925	1.011	986	962	780	917	929	1.111	1.134	1.195	1.223	1.384	1.393
Total PIB Nacional (1)	17.401	19.785	21.941	24.616	28.370	32.511	36.034	40.297	42.265	44.863	46.862	49.288	53.987	59.858	61.436
Participación sector en PIB (%)	8,1	7,6	6,5	5,1	4,8	4,4	4,5	4,5	4,5	6,2	6,2	6,3	7,2	9,2	10,0
Participación refino en hidrocarburos (%)	54,8	57,7	65,3	79,9	71,8	67,0	47,6	50,6	48,7	40,2	39,2	38,5	31,6	25,2	22,7
Exportación hidrocarburos (2)	241	134	103	107	157	141	107	97	75	179	304	346	505	851	1.342
Total exportaciones	895	774	809	1.124	1.181	1.295	1.272	1.324	1.405	1.475	1.353	1.375	1.676	2.265	2.810
Participación sector en exportación (%)	26,9	17,3	12,7	9,5	13,3	10,9	8,4	7,3	5,3	12,1	22,5	25,2	30,1	37,6	47,8
Estimaciones renta petrolera															
Impuestos hidrocarburos SPNF (3)															
• IVA/IT							1.833	2.193	2.231	2.651	2.718	2.610	2.831	3.479	6.905
• Ehd							268	378	411	4	2	0	0	-	-
• Regalías							547	1.093	1.188	1.358	1.303	1.310	1.068	1.147	1.886
• IdH							408	723	633	1.198	1.414	1.300	1.763	2.333	2.698
Total ingresos del SPNF							12.228	14.653	17.703	17.499	16.394	15.708	17.917	19.120	24.443
Contribución hidrocarburos al SPNF (%)							15,0	14,9	12,6	15,1	16,6	16,6	15,8	18,2	28,2
Impuestos hidrocarburos/producción (%)							111,9	121,0	116,9	95,8	94,0	84,2	73,2	63,3	112,4
Ingresos hidrocarburos al TGN (4)	1.348	1.311	1.723	1.546	1.524	1.860	1.552	2.035	1.947	1.485	933	821	1.024	1.231	
Total ingresos TGN	2.424	3.457	3.458	3.702	4.654	5.313	5.876	7.342	7.571	7.814	7.376	7.225	8.133	10.110	
Contribución hidrocarburos al TGN (%)	55,6	37,9	49,8	41,8	32,7	35,0	26,4	27,7	25,7	19,0	12,6	11,4	12,6	12,2	
Renta hidrocarburos/producción (%)	95,1	86,7	121,6	122,2	111,0	129,5	94,7	112,3	102,0	53,7	32,3	26,5	26,5	22,4	

Fuente: UDAPE, 2006 (Operaciones consolidadas del Sector Público No Financiero (SPNF) y Flujos de caja del Tesoro General de la Nación (TGN), estadísticas consultadas en <http://www.udape.gov.bo/dossierweb2006/https/Cap03/c030101.xls> y <http://www.udape.gov.bo/dossierweb2006/https/Cap03/c030301.xls>).

(1) Producción a valores básicos, sin incluir impuestos indirectos; (2) En millones de \$US; (3) La serie histórica empieza en 1997 como consecuencia de los cambios impositivos introducidos por la capitalización; (4) A partir de 2000, los datos ofrecidos por UDAPE ofrecen un nuevo desglose de partida de ingresos de hidrocarburos, que incluye producción, comercialización, regalías para YPFB (6%) y patentes petroleras.

Otro impacto negativo de la privatización se pone de manifiesto con la **evolución desfavorable de la renta petrolera**. Desde los años 70, los ingresos de YPFB constituyeron tradicionalmente una importante fuente de ingresos para el Estado. La capitalización modificó por completo este esquema. La reducción al mínimo de las transferencias directas de la extinta YPFB debía ser compensada por una mayor percepción de regalías y tributos procedentes de las empresas privatizadas y las nuevas concesiones petroleras (ambas en manos de las transnacionales). El drástico cambio en la composición de la renta petrolera dificulta su análisis en el tiempo, ya que las series de datos suministradas por las estadísticas oficiales bolivianas no siempre son consistentes. A este respecto, los impuestos sobre hidrocarburos computados en el Sistema Público No Financiero (SPNF) muestra un estancamiento, ligeramente al alza, en los años posteriores a la capitalización (véase cuadro 8). Por otro lado, los ingresos petroleros percibidos por el TGN, en concepto de impuestos y regalías, evidencian un claro descenso en términos porcentuales en dicho periodo (véase gráfico 7).

Gráfico 7
Evolución de la renta petrolera (1991-2004)



Fuente: Udape.

Las diferentes estimaciones realizadas por Villegas (2005), McGuigan (2007) e Intermón-Oxfam (2004) revelan el comportamiento claramente contractivo de la renta petrolera, confirmando la escasa vinculación del sector con la economía real del país.⁴⁴ Esta caída de la contribución de las petroleras al fisco boliviano resulta aún más significativa por cuanto se produce en un contexto expansivo tanto de la producción como del precio internacional del barril de petróleo. Si antes de la capitalización la renta petrolera alcanzaba un monto equivalente al volumen de producción del sector, en 2004 tan sólo significaba un 22,4% de ésta. De igual modo, la contribución de los ingresos del sector de hidrocarburos al conjunto de los ingresos del TGN cayó drásticamente a lo largo de la década, al pasar de representar un 35% en 1996 a tan sólo un 12,2% en 2004 (véase cuadro 8). Por otro lado, la privatización ejerció un importante **efecto regresivo sobre el sistema fiscal** boliviano, al transferir parte de la carga impositiva de las petroleras a los consumidores. La nueva estructura impositiva motivó que el 65% de la renta petrolera procediera del pago de impuestos indirectos (que recaen en el consumidor) frente a sólo un 35% ligado a los impuestos directos cobrados a las empresas extranjeras (Villegas, 2006).

Si se comparan los beneficios obtenidos por el Estado, trabajadores y empresas locales, por un lado, con los costes invertidos en atraer la Inversión Directa Extranjera (IDE) y los ingresos públicos que se dejaron de percibir, por otro, se tiene un **balance económico de la privatización** del sector de hidrocarburos en Bolivia. Dicho cálculo ha sido realizado por McGuigan (2007) en el marco de un completo estudio sectorial publicado por CEDLA (véase cuadro 9). La balanza arroja un saldo negativo, esto es, se inclina por el lado de los costes. De hecho, los incentivos en disminución de impuestos, subsidios y evasión fiscal exceden la contribución hecha por las empresas al Estado. Por ejemplo, los *subsidios a los carburantes* muestran con meridiana claridad el mal negocio de la privatización. Los contratos de la capitalización, tal y como fueron diseñados, permitían

44. De acuerdo con Villegas, las transferencias del sector petrolero al TGN en el periodo 1997-2003 alcanzaron un promedio anual de 385 millones \$US, apenas ligeramente por encima de los 370 millones \$US transferidos por YPFB en los años anteriores a la privatización. Esa ligera ganancia de 15 millones ocultaría, en realidad, un descenso en términos relativos si se tiene en cuenta el contexto expansivo de la producción nacional de hidrocarburos y la duplicación del precio internacional del barril de petróleo en dicho periodo. Véase Villegas (2006), p. 136. Las estimaciones de McGuigan excluyen los impuestos al consumo y son todavía más desfavorables: 298 millones \$US de promedio en 1991-1996 frente a 206,43 millones \$US en 1999-2004, es decir, una contracción del 31%. Véase McGuigan (2007), p. 148. Por último, el estudio de Intermón revela que la contribución de la capitalizada Andina (subsidiaria de Repsol) al TGN cayó un 76,6% del 2001 al 2002, aportando este último año un exiguo 0,14% del total percibido por el TGN. Véase Intermón-Oxfam (2004), p. 24.

la libre fijación de precios a las compañías extranjeras, que terminaron por trasladar al mercado interno el drástico encarecimiento del barril de petróleo en los mercados internacionales a partir de 2000. De este modo, la subida del crudo no sólo no benefició al fisco boliviano, sino que le ocasionó además un perjuicio económico, en la medida en que se veía obligado a subsidiar el consumo interno de carburantes en el país.

Cuadro 9
Balance económico de la privatización de los hidrocarburos en Bolivia,
(1999-2004, en millones \$US)

BENEFICIOS		COSTES e INGRESOS PERDIDOS	
Sueldos	775,98	Coste de reforma	56,69
Regalías e impuestos	1.238,58	Incentivos iniciales de inversión	834,94
Dividendos	130,53	Incentivos de impuestos	839,45
		Subsidio de carburantes	410,12
		Evasión de impuestos (estimada)	75,00
Total	2.145,09		2.216,20

Fuente: McGuigan (2007), p. 144.

A los datos desfavorables expuestos hasta el momento habría todavía que añadir los importantes costes sociales y ambientales, difícilmente cuantificables en términos monetarios, cuyos efectos se dejan sentir en los sectores más vulnerables del país. Como tiene lugar en áreas protegidas, la actividad de la industria petrolera ha generado **elevados impactos ambientales**. Los daños han sido protagonizados por el sector en su conjunto, sin diferenciación ni excepción alguna, tanto por las transnacionales de capital privado como por las empresas de capital estatal (incluyendo en la nómina, por tanto, a la brasileña Petrobrás). Las transnacionales han sido objeto de una larga lista de denuncias que incluye la realización de prospecciones sísmicas sin los preceptivos permisos, vertidos tóxicos de lodos de perforación, lagunas de aguas residuales que no cumplen normas de seguridad, derrames contaminantes y bombeos ilegales de agua en los ríos, contaminación y alteración de acuíferos, deforestación y tala de cursos fluviales, y explosiones provocadas por el venteo ilegal de gas, entre otros muchos impactos negativos.⁴⁵ A este respecto, hay que señalar que la normativa boliviana en materia ambiental no ha sido respetada. La preceptiva realización de Estudios de Evaluación

45. La pérdida de biodiversidad constituye otro coste elevado para el país, si bien aún no se conoce el potencial económico de la biotecnología, particularmente asociado a las industrias farmacéutica y cosmética.

de Impacto Ambiental (EEIA) ha estado llena de anomalías e irregularidades, como son la contratación de consultorías de gabinete que destinan apenas dos días de visita al terreno, los procesos irregulares de consulta a las comunidades afectadas, o la propia calidad de los informes, a menudo poco extensos y rigurosos (Intermón-Oxfam, 2004:28). Si a esto se añade la escasa capacidad de sanción que evidenció el Estado Boliviano en el pasado, es fácil entender que las petroleras hayan encontrado motivos para eludir los costes de reparación de sus impactos.

Los daños han sido especialmente perjudiciales para los **pueblos indígenas**, sector de la población muy vulnerable a la intervención exterior en sus territorios. De acuerdo con el Convenio 167 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales, ratificado por Bolivia en 1991 con motivo de la Ley 1257, los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones que afecten a los derechos tradicionales sobre sus recursos naturales, medio ambiente y cultura. La ley establece, además, la obligatoriedad de un proceso de consulta previo, libre e informado. Sin embargo, la realidad es muy distinta. De forma habitual, los pueblos indígenas no han sido consultados para realizar actividades de exploración, instalar campamentos, perforar pozos de extracción o tender conductos. Las petroleras ni siquiera realizaron consultas para diseñar los programas de acciones compensatorias por los daños ocasionados. Dichos proyectos han repetido los peores errores y vicios de la tradición más asistencialista de la ayuda, limitándose en muchos casos a ofrecer baratijas y artículos de primera necesidad. En otros, las petroleras obraron incluso de mala fe, comprando con prebendas la voluntad de los dirigentes indígenas.

Desde una perspectiva más amplia, los **impactos sociales** no son menores. El asentamiento de campamentos para la construcción de plantas de extracción lleva asociado un crecimiento brusco de la población que ocasiona cuellos de botella en las infraestructuras comunitarias y los servicios sociales, lo que puede ser fuente de conflictos. Ocasiona además el aumento del alcoholismo, la proliferación de prostíbulos y la desestructuración familiar por el aumento de madres solteras, entre otros efectos.⁴⁶ La afección de los acuíferos y el empeoramiento de la calidad del agua ejercen con frecuencia un impacto negativo directo sobre la salud y calidad de vida de las poblaciones locales.⁴⁷

46. Una tipología completa de los diferentes impactos sociales potencialmente negativos que generan las industrias extractivas se encuentra en Intermón-Oxfam (2007a), pp. 18-27.

47. En 2003 Médicos Mundi realizó un estudio piloto sobre el impacto de las actividades de Repsol YPF en la salud de la población del Chaco boliviano. El análisis de muestras de agua realizado en dos explotaciones petroleras de la compañía en la región demostró que ninguna de ellas respetaba los mínimos de potabilidad contemplados en la normativa española, si bien el 70% cumplían los baremos bolivianos. Véase Intermón-Oxfam (2004), pp. 36-43.

Los desmanes de REPSOL YPF en Bolivia

La presencia de Repsol se remonta a 1994, año en que se adjudicó su primera concesión petrolera en la región amazónica. En 1999 la adquisición de la estatal argentina YPF le dio el control de Andina (un 50% de sus acciones). Además, Repsol YPF controla una **compleja red de subsidiarias**, integrada por Maxus (100%), Pluspetrol (66%), Repsol YPF-GLP Bolivia (100%) y Repsol YPF-Gas Bolivia (51%), entre otras. El grupo corporativo posee derechos mineros sobre 32 bloques, 25 de los cuales son concesiones de explotación (2.174 km²) y 7 de exploración (9.264 km²). La adjudicación de estas áreas por diversos procedimientos (licitación directa, adquisición y concesión de filiales, asociación con otras trasnacionales) le permitió al grupo controlar la mitad de las reservas del país, 486 MMBbbs, y 25 TCF de gas natural (entre probadas y probables).

El valor bruto de la producción de Repsol YPF en Bolivia representó en 2001 el 29,13% de la producción agregada del sector, el doble del valor registrado en 1998. Para el gigante español la producción en el país representa aproximadamente un 4,7% de la cifra total de negocio, pero las reservas bolivianas suponen más del 20% de las reservas probadas de la compañía. Estas cifras señalan la **importancia estratégica** que Bolivia ha tenido en los últimos años para Repsol YPF, lo que se ha traducido en la formulación de los proyectos *BTB* (exportación de gas a Brasil) y el fallido *Pacific LNG* (exportación prevista a EE.UU.). Los principales datos económicos ponen, además, de relieve la *asimetría* que rige las relaciones entre Repsol YPF y el Estado boliviano, cuyo PIB apenas alcanza la quinta parte de la cifra de negocio de la empresa y la mitad de su capitalización bursátil (véase cuadro 10).

En línea con la opacidad de información vigente en el sector, la empresa no suministra datos desglosados de su actividad en Bolivia, lo que dificulta enormemente saber lo que la compañía obtiene y deja en el país. Esta práctica contraviene la Iniciativa para la Transparencia de Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés), suscrita por Repsol YPF desde junio de 2003. No se tienen datos fiables de las transferencias de la compañía al Estado boliviano en concepto de regalías e impuestos, como tampoco de los beneficios consolidados de ésta en el país andino. Los datos de sus filiales contenidos en informe que la petrolera remite anualmente a la *Securities and Exchange Commission* (SEC), organismo regulador de la Bolsa de Nueva York, resultan confusos y, en algunos casos, incongruentes, lo que puede deberse a la interposición de sociedades de cartera con desconocidos cruces accionariales, y a prácticas de ingeniería contable. Las **reducidas cifras de beneficios declarados** podrían indicar una transferencia intrafirma de las subsidiarias bolivianas a las filiales del grupo en Argentina y Brasil, a través de bajos precios de exportación del gas. Una esti-

mación más real de los beneficios se derivaría de aplicar a la cifra de resultados netos el porcentaje que representan las actividades desarrolladas en Bolivia sobre el total del grupo. Según datos de Intermón Oxfam (2004:20), Repsol YPF producía en Bolivia en 2004 el 4,7% de su producción total.⁴⁸ En tal caso, los beneficios obtenidos por la empresa habrían alcanzado 494,9 millones \$US en el periodo 2001-2005 (un promedio anual de 99 millones \$US), monto que duplica los flujos de AOD española al país del periodo (véase cuadro 10).

Cuadro 10
Repsol YPF en Bolivia (en millones de euros)

	2001	2002	2003	2004	2005
Dimensión del grupo Repsol YPF					
• Capitalización bursátil (a 31 de diciembre)	19.997	15.383	18.875	23.392	30.119
• Ingresos operativos	43.653	36.490	37.206	40.292	51.045
PIB Bolivia (en millones \$US)	8.142	7.905	8.902	8.713	9.334
Beneficios del grupo Repsol					
• Resultado operativo	4.920	3.323	3.860	4.686	6.161
• Resultado neto	1.025	1.952	2.020	2.414	3.120
Beneficios declarados en Bolivia (en millones \$US) (1)					
• Repsol YPF GLP Bolivia (2)	..	1,81	6,09	2,46	(1,60)
• Repsol YPF Bolivia (3)	..	8,01	4,14	38,32	(1,10)
• Petrolera Andina S.A. (4)	36,6	34,72	23,92	43,04	(43,60)
• Maxus Bolivia	..	13,46	1,45	30,80	20,00
• YPF Internacional (5)	..	34,72	(9,83)	21,78	4,70
Beneficios estimados en Bolivia (6)	48,2	91,7	94,9	113,5	146,6
AOD española a Bolivia (en millones \$US)	29,7	30,8	51,6	54,5	66,7

Fuente: Repsol, Banco Mundial, SEC

(1) Datos contenidos en los reportes (formulario 20-F) que la empresa remite anualmente a la SEC. Debido a la complejidad del entramado de subsidiarias, resulta imposible obtener un dato agregado de beneficios.

(2) Compañía activa en comercialización (*downstream*), tanto en GLP como gas natural.

(3) Sociedad de cartera que engloba las subsidiarias de exploración y producción (*upstream*), incluyendo Andina, Maxus, Pluspetrol y Repsol YPF E&P Bolivia.

(4) A Repsol YPF le corresponde el 50% de los resultados en virtud de su porcentaje de propiedad.

(5) Sociedad de cartera que posee parte de Repsol YPF Bolivia y Repsol YPF E&P Bolivia.

(6) La estimación se obtiene a partir de aplicar al resultado neto anual de la compañía el porcentaje que representan las operaciones en Bolivia sobre el total de su negocio, un 4,7% según Intermón (2004), p. 20.

48. Se trata, en todo caso, de una subestimación, por cuanto la baja presión fiscal existente en Bolivia ha motivado que el margen de Repsol YPF en el país andino haya superado históricamente el obtenido en otros países. De hecho, un ejecutivo de la transnacional reconoció, en el curso del III Congreso Latinoamericano de Gas y Electricidad, que el margen de la industria petrolera en Bolivia era de 10 a 1 (diez dólares de beneficio por cada dólar invertido) frente a la rentabilidad habitual de 3 a 1 vigente en el sector. Véase Intermón-Oxfam, (2004), p. 27.

Repsol YPF y los pueblos indígenas

Las actividades de exploración y producción de Repsol YPF en Bolivia afectan a varios parques nacionales y 17 territorios indígenas, lo que ha multiplicado los casos de contaminación ambiental y **vulneración de los derechos de pueblos indígenas**. Pese a las buenas intenciones declaradas en su política de responsabilidad social corporativa, en la línea de promover el desarrollo sostenible en las áreas donde interviene, la compañía gestionó con negligencia y falta de generosidad los daños ambientales ocasionados por su actividad. La política de hermetismo de Repsol YPF ha motivado que proliferen en los últimos años informes que recogen un sinnúmero de testimonios y denuncias ambientales contra la compañía (Gavalda 2002 y 2005; Intermón Oxfam, 2004, 2007a y 2007b; CEDIB, 2006; y Observatorio de la Deuda, 2006).

Los **daños ocasionados** por Repsol YPF al pueblo guaraní de *Itika Guasu* en el Chaco boliviano, por citar un ejemplo, han sido documentados por Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) en un informe publicado por Intermón-Oxfam (2007b) en colaboración con las ONG locales CERDET y CEADDESC. Tras casi diez años de actividades hidrocarburíferas de la compañía en la zona, el documento da cuenta de impactos ambientales en el Territorio Comunitario de Origen (TCO) de *Itika Guasu*: deforestación, disminución de la fauna silvestre, desaparición de vertientes naturales de agua, contaminación de acuíferos y erosión de suelos, entre otros. Todos estos daños han afectado a los medios de vida del pueblo guaraní, mermando las actividades de caza y pesca, así como la recolección de frutos, miel silvestre y yerbas de medicina natural.

Durante años la transnacional incumplió sus obligaciones legales de compensación e indemnización por los daños ocasionados, bajo el ardor de su **política de «buena vecindad»**. Dicha política ha consistido en la realización de obras sociales, donaciones y apoyo a iniciativas puntuales como la elaboración del Plan de Desarrollo Guaraní, conforme a un criterio de concesión unilateral, altruista y del todo arbitrario. Tras un año de presiones, los guaraníes de *Itika Guasu* lograron firmar un convenio que comprometía a la empresa a ejecutar obras sociales y productivas en el TCO, efectuar el pago de las servidumbres dispuestas por ley y sufragar los costos de un Plan de Monitoreo Socioambiental. Sin embargo, la empresa ha tratado siempre de desvincular todas estas inversiones de cualquier responsabilidad emergente por daños ocasionados al pueblo guaraní, no reconociendo su carácter de indemnización.

En ocasiones, las medidas compensatorias impulsadas por Repsol YPF infligieron un trato humillante a la población local. En el Pozo Eva-Eva, por ejemplo, los responsables de la petrolera firmaron en 1999 un convenio con una organización no representativa del pueblo chimán que les comprometía a pagar 135 \$US por cada una de las hectáreas utilizadas para la construcción del pozo. Hicieron además una donación de peines, pastas y cepillos dentales, pelotas de fútbol y veinte bolsas de ropa: “Se van a lavar los dientes después de cada comida, y van a tomar los medicamentos que les estamos dejando de igual forma», les

decía la doctora empleada a sesenta familias chimanes por medio de traductor (Intermón-Oxfam, 2007a:31). Sin embargo, la empresa no se molestó en reparar el vertido de 1.000 litros de diésel ocasionado por un accidente de camión de combustible, limitándose a desmentir públicamente su responsabilidad (Observatorio de Deuda, 2006:22).

Fuente: elaboración a partir de diversos informes.

La aprobación de la nueva Ley de Hidrocarburos de 2005 dio paso a un **mayor escrutinio de las petroleras** en el país andino. Repsol YPF atravesó en febrero de 2006 su calvario particular por las denuncias de apropiación indebida de las reservas bolivianas de gas (con motivo de su registro en la SEC), la consiguiente caída del 10,5% del precio de sus acciones, y la demanda legal interpuesta contra la compañía por la Aduana Nacional de Bolivia, por cuenta de un supuesto delito de contrabando de 230.399 barriles de crudo (por un importe de 7,54 millones de euros). A finales de mes, una orden de busca y captura cayó sobre el primer ejecutivo de la transnacional en Bolivia. Sin embargo, en octubre de 2007 el caso sería finalmente archivado por la justicia boliviana.⁴⁹

En enero de 2007 se conocieron las conclusiones de las auditorías de empresas capitalizadas, que habían sido encargadas por el Gobierno de Morales al inicio de su mandato. Realizado por la consultora internacional IFPC-CCAT, la auditoría de Andina concluyó que la empresa había incurrido en **fraude contable y omisión tributaria**. A juicio del auditor, Andina tuvo un comportamiento «poco transparente» al ofrecer una información «confusa, contradictoria, engañosa, desorganizada y, fundamentalmente, no fiable». Entre las irregularidades detectadas, la investigación destacó el incumplimiento del compromiso de inversión asumido por Repsol YPF en Andina (264,78 millones \$US, de los que sólo habría efectuado 60 millones \$US), así como el impago del impuesto de utilidades (IUE) en el periodo 1997-2005 por un monto de 25,1 millones \$US.

49. El fiscal dictó el sobreseimiento de la causa penal, bajo el argumento de que el proceso fue «indebido», puesto que los hechos que se les imputan a los acusados no son constitutivos de delito sino que, en todo caso, se trataba de una falta que debería ser resuelta por la vía administrativa. Véase *El Mundo*, 31 octubre 2007.

La respuesta activa de los movimientos sociales e indígenas

Ante la dejación de funciones del Estado boliviano, los abusos de la industria petrolera extranjera fueron contestados desde los movimientos sociales, las organizaciones indígenas y los incipientes Comités de Gestión de las áreas protegidas afectadas, integrados por alcaldías, sindicatos campesinos y ONG. La desigual relación de fuerzas y recursos entre este conjunto de actores y las potentes petroleras motivó que las organizaciones precisasen varios años para capacitarse, adquirir conocimientos técnicos de hidrocarburos y formar abogados en negociación y técnicos en campañas de incidencia política. De forma gradual, se fueron consiguiendo los primeros logros. Ante el aumento de la presión, las petroleras se vieron obligadas a financiar, no ya microintervenciones de ámbito comunitario, sino **pagos por compensación** de mayor dotación. Por ejemplo, el comité de gestión de la Serranía del Aguaragüe (área protegida del Chaco boliviano) negoció con las petroleras Petrobrás y Maxus (perteneciente a Repsol YPF), y logró en 2003 y 2004 sendos pagos de 300.000 y 450.000 \$US destinados a costear el funcionamiento del parque y financiar, entre otras cosas, el sueldo de un vigilante ambiental.⁵⁰ Se puede discutir la capacidad transformadora de estas medidas correctivas. Sin embargo, y desde una perspectiva de proceso, la propia negociación de las indemnizaciones se convirtió en un factor de «empoderamiento» para las organizaciones locales e indígenas.

Dichas estrategias se complementaron, además, con otras de **incidencia política** a partir de la publicación de informes de denuncia de los impactos negativos de las petroleras, la inspección de campos a cargo de autoridades públicas o la realización de auditorías sociales y ambientales. La APG de Itaku Guasu desplegó ante Repsol YPF una completa estrategia de incidencia política a nivel internacional, que incluyó reuniones tanto con ejecutivos de Repsol YPF de la matriz en Madrid, como con miembros de la sociedad civil, parlamentarios y funcionarios del poder ejecutivo español (Intermon-Oxfam, 2007b). La «visibilización» internacional de las denuncias incrementó el poder de negociación de la organización guaraní frente a la petrolera.

50. Ambas negociaciones fueron lideradas por la ONG ambiental Prometa. El pago compensatorio de Petrobrás (300.000 \$US) estaba condicionado a la co-administración del fondo por la mancomunidad de municipios. En el caso de Maxus, el monto de 450.000 \$US se condicionó al paso de un oleoducto por el área. La información procede de los informes de seguimiento del proyecto que implementó la ONG Prometa en el área, con financiación de la Comisión Europea en el periodo 2003-2005.

Por otro lado, varias ONG y centros de investigación comenzaron a **difundir información especializada** y, lo que fue más importante, material audiovisual de carácter didáctico que permitía traducir a un lenguaje sencillo los complejos análisis económicos del sector de hidrocarburos (incluyendo análisis coste-beneficio y previsiones de recaudación de impuestos). A este respecto, el CEDIB elaboró una valiosa presentación de diapositivas, titulada «*Venta de gas: el negocio es para las transnacionales, no para los bolivianos*» (véase Gandarillas y Lohman, 2002), que explicaba con dibujos y gráficos los efectos perjudiciales de la política de privatización del sector, así como las trampas del anunciado proyecto de exportación masiva de gas natural a EE.UU. Todos estos materiales fueron de gran importancia para fortalecer el trabajo asociativo de las juntas vecinales y organizaciones de base en ciudades como El Alto, y constituyeron el germen para crear espacios de fiscalización y control desde la sociedad boliviana. En todo caso, un resultado eficaz del trabajo fue introducir en la agenda política del país la bandera de la industrialización del gas, como única manera de generar riqueza y empleos, y evitar el saqueo de los recursos naturales.

La última pieza del proceso de privatización del sector fue, en efecto, iniciar a gran escala la exportación de gas natural en bruto. La búsqueda de nuevos mercados, más rentables que los países vecinos, alentó el **proyecto de exportar gas natural licuado (LNG) a la costa oeste de EE.UU.** A finales de los años 90, Repsol YPF, British Gas y Panamerican Energy LLG conformaron el consorcio Pacific LNG y comenzaron los estudios de factibilidad económica. Se trataba de tres transnacionales relacionadas con EE.UU. Reino Unido y España, países que terminarían liderando en 2003 la Guerra de Irak, donde también se dirimían intereses petroleros. Las excelentes perspectivas de rentabilidad hicieron posible un preacuerdo de venta con la distribuidora californiana Semptra Energy (véase recuadro), pero no fue hasta que Sánchez de Lozada ganó las elecciones presidenciales de 2002 cuando el proyecto vio la luz pública. El nuevo Gobierno del MNR abandonó la aprobación del proyecto y abrió un debate nacional sobre la salida de gas por puerto chileno o peruano, lanzando una velada consigna: si Bolivia conseguía ser un país moderno y superar su traumática relación con Chile, se lograrían mayores ingresos; la opción peruana era menos rentable, pero el Gobierno estaba también dispuesto a aceptarla. El debate agitó los sentimientos patrióticos y muchos grupos sociales, desde las Fuerzas Armadas hasta el Comité Cívico de Santa Cruz, se pronunciaron con vehemencia en uno u otro sentido. Se trató, en realidad, de un falso debate, una hábil maniobra del Gobierno para conceder a la sociedad boliviana una aparente capacidad de decisión, evitando así atraer la atención del asunto realmente importante: la recaudación de regalías y el cálculo de la renta petrolera para el Estado.

La abusiva rentabilidad del proyecto Pacific LNG

El proyecto contemplaba el tendido de un oleoducto para el transporte del gas natural desde el yacimiento «Margarita» (Tarija) hasta un puerto del Pacífico, en Chile o Perú, donde se iban a construir dos trenes de licuefacción para trasladar el gas líquido en barcos hacia California. Descubierto en 1998 («un año después» de la privatización), el campo atesoraba reservas de 13,42 TCF y pasaba por ser un yacimiento «nuevo», tributando por regalías, en consecuencia, la tasa más reducida del 18%. Los técnicos catalogaron además el yacimiento de excelente, poseedor de un tipo de gas húmedo con mucho GLP (gas licuado de petróleo) y pocas impurezas, lo que le hace ser muy apreciado por las empresas, ya que apenas necesita ser tratado.

La inversión ascendía a 400-600 millones \$US en el tramo boliviano, y a 3.500-4.000 millones \$US incluyendo la planta de licuefacción. El consorcio planteaba un precio de venta en boca de pozo de 0,60 \$US/millar de pies cúbicos, lo que significaba una subvención encubierta al mercado norteamericano donde el precio oscilaba entre 4 y 6 \$US. De acuerdo con el volumen previsto de venta (30 millones de m³/día), los ingresos anuales para el país apenas sumarían 41'75 millones \$US, un monto ridículo frente a los 1.890 millones \$US que el consorcio lograría facturar por la venta del gas en EE.UU.

Fuente: Gandarillas (2003).

Sin embargo, la labor de concienciación social había prendido en la sociedad boliviana. Un estudio de la conservadora Universidad Católica Boliviana (UCB) alertó que la exportación de gas natural a gran escala afectaría negativamente a la distribución del ingreso en el país (Andersen y Faris, 2002). En octubre de 2003 se iniciaron los paros y las movilizaciones en El Alto para impedir el aprovisionamiento de carburantes a La Paz. En nombre de la seguridad de suministro, el Gobierno militarizó El Alto y escoltó con armas de fuego un convoy de camiones cisternas provocando, a su paso, una matanza de civiles. En el lapso de una semana se registraron más de 60 muertos y 500 heridos, en lo que se conoce como la **Guerra del Gas**. Al final de la semana, el presidente Sánchez de Lozada se vio obligado a renunciar y huir en vuelo regular a Estados Unidos. La crisis institucional se saldó con la subida al poder del entonces vicepresidente Carlos Mesa y la formación de un nuevo Gobierno sin respaldo de los partidos políticos tradicionales. Para entonces el país había cambiado de arriba abajo y la llamada *Agenda de Octubre* (nacionalización del gas y Asamblea Constituyente) se convirtió en el rumbo político para salir de la crisis.

Todo este cambio fue gestado e impulsado desde los movimientos sociales del país en su conjunto (véase capítulo primero). Diversos centros bolivianos de investigación (el CEDLA, CEADES y CEDIB) crearon un importante tejido de instituciones de control a las petroleras, tales como el Observatorio Boliviano de Industrias Extractivas (OBIE) o los boletines de información especializada como *El Observador* y *PetroPress*. En todo este camino hay que reconocer el **papel de acompañamiento** librado por algunos actores de la cooperación internacional durante el proceso. La debilidad de la política ambiental del Estado boliviano motivaba que las petroleras actuaran con un elevado margen de discrecionalidad e impunidad. Algunas ONG internacionales supieron leer el contexto y desempeñaron un amplio abanico de roles de acompañamiento de los movimientos sociales (véase recuadro). Sus proyectos fueron financiados por los donantes más avanzados, como Holanda o los países nórdicos, así como por la propia Comisión Europea (con cargo a algunas líneas presupuestarias de cooperación vía ONG relativas a derechos humanos y bosques tropicales). Las intervenciones más transformadoras son aquellas que pusieron los recursos al servicio del proceso de «empoderamiento» de las organizaciones bolivianas, y en las que las ONG han cedido progresivamente el rol de incidencia política a los actores locales.

Roles de acompañamiento de ONG en el sector de hidrocarburos

- Educación ambiental
- Difusión de información especializada
- Evaluación ambiental de actividades hidrocarburíferas en áreas protegidas
- Asesoramiento continuo en procesos de negociación técnica con petroleras
- Capacitación de líderes
- Fortalecimiento institucional de áreas protegidas (apoyo de comités de gestión y red de guardaparques)
- Creación de instituciones de control ambiental (observatorio de recursos)

La «nacionalización» sin expropiación del Gobierno del MAS

En agosto de 2003, cuatro diputados del MAS, entre los que se encontraba Evo Morales, elevaron un recurso de inconstitucionalidad al Decreto Supremo 24806 que reconocía como dueñas del gas a las transnacionales del sector. En diciembre de 2003, el Tribunal Constitucional ratificó la consti-

tucionalidad del decreto por entender que la producción obtenida «en boca de pozo» se refería a la actividad desarrollada en la transformación del yacimiento a través de medios o procedimientos técnicos o industriales, y que la titularidad sobre la producción no comprometía al yacimiento mismo ni significaba enajenación alguna del dominio que tiene el Estado sobre los yacimientos. Pese a esta decisión jurídica, el presidente Mesa restituyó al país la propiedad de los hidrocarburos a través de la **derogación del decreto** y anunció un referéndum nacional para dirimir las directrices de la política de hidrocarburos.

En abril de 2004, el presidente Mesa autorizó por decreto, antes incluso de celebrarse el referéndum del gas, la venta de gas a Argentina con el fin de paliar los problemas de desabastecimiento que atravesaba el país vecino. Lo que parecía un acuerdo entre dos países, con la firma protocolaria de sus dos presidentes, ocultaba en realidad una operación intrafirma de las dos subsidiarias de Repsol a ambos lados de la frontera. El bajo precio pactado por el Presidente Mesa comenzó a minar su credibilidad popular para conducir el proceso de recuperación del control nacional sobre los hidrocarburos. Con todo, la celebración del **referéndum de hidrocarburos** en julio de ese año marcó las primeras pautas de dicho camino: recuperación de la propiedad «en boca de pozo», aumento de la recaudación hasta el 50% del valor de la producción, industrialización del gas y vinculación del gas con la negociación de una posible salida al mar con Chile. Más allá de su trascendencia, el referéndum sirvió para generar un gran debate nacional y medir las fuerzas y el alcance posible de la política de nacionalización.

Las presiones de las petroleras y los titubeos del presidente Mesa para trasladar los resultados del referéndum a un proyecto de reforma legal, motivaron que fuera el propio Congreso Nacional quien aprobara en mayo de 2005 la nueva **Ley de Hidrocarburos 3058**, con 58 votos a favor y 47 en contra. La ley promulgó un nuevo Impuesto de Hidrocarburos (IdH) que gravaba con el 32% la producción fiscalizada, lo que, sumado a las regalías, suponía una tributación conjunta del 50% de la producción. Instaba además a la «refundación» de la petrolera estatal YPFB, y ordenaba la adecuación forzosa de todos los contratos suscritos por petroleras extranjeras bajo la ley anterior a tres nuevas modalidades (contratos de operación, de servicios y producción compartida). Por último, mejoró notablemente las garantías de los derechos indígenas en relación con las operaciones hidrocarburíferas. Sin embargo, la aprobación de la ley no contentó a los sectores más radicales de la sociedad, que tomaron cuatro depósitos de Repsol YPF en Bolivia. Forzado por la ola de protestas, el presidente Mesa se vio obligado a dimitir.

La tercera «nacionalización» de hidrocarburos (2003-06)

2004 Derogación Decreto 24806 (febrero)

- Derogación de la propiedad «en boca de pozo» para las transnacionales

2004 Referéndum del Gas (julio)

- Derogación de la Ley 1689
- Mandato popular para reflotar YPFB e industrializar el gas

2005 Ley de Hidrocarburos 3058 (mayo)

- Recuperación de la propiedad estatal de los hidrocarburos
- Impuesto del 32% a la producción
- Adecuación de contratos petroleros

2006 Decreto «Héroes del Chaco» (mayo)

- Migración obligatoria a nuevos Contratos de Asociación y Servicios
- Impuesto adicional del 32% para campos superiores a 100 M pies³
- Reversión a YPFB de las acciones en poder de los fondos de capitalización

La nacionalización de los hidrocarburos se convirtió en bandera electoral del MAS, partido que logró el respaldo electoral del 54% de la población boliviana en diciembre de 2005. Al día siguiente de su investidura, Morales designó ministro de Hidrocarburos al periodista y abogado Soliz Rada, quien anunció el registro en los mercados internacionales de los derechos propietarios del Estado boliviano sobre las reservas de gas. El propio Evo Morales promulgó en mayo de 2006 el **Decreto Supremo 28701 «Héroes del Chaco»**, con la toma simbólica de unos campos petrolíferos por el ejército. El decreto supuso el paso definitivo del proceso, ya que impulsó un proceso de auditoría de las petroleras capitalizadas, y obligó a las transnacionales a firmar nuevos contratos sujetos a mayor control e imposición. Se estableció un tributo adicional del 32% para los campos cuya producción certificada de gas natural hubiese superado en promedio los 100 millones de pies cúbicos diarios durante 2004. De este modo, la tasa de imposición del sector petrolero para los yacimientos más rentables se situaba en Bolivia en el 82% de la producción, en línea con la imposición del modelo noruego (véase recuadro). Con todo, las tasas reales de imposición, que combinan yacimientos grandes y pequeños, son en realidad muy inferiores al anunciado 82%. Ante el temor y preocupación que el decreto generó en amplios sectores nacionales y extranjeros, el Gobierno salió al paso para aclarar que la nacionalización no implicaba «ni confiscaciones ni expulsiones» de las transnacionales del sector que operaban en el país andino, pero sí la renegociación obligatoria de

contratos. «Queremos socios y no patrones» se convirtió en la consigna del Gobierno para llegar a acuerdos de explotación en la proporción 51-49% del accionariado a favor de YPFB.

Modelo noruego de hidrocarburos

Creada en 1972, la estatal *Statoil*, ha concitado el consenso de la sociedad noruega en torno a la explotación de hidrocarburos. Los impuestos alcanzan el 78% del valor de producción, con cuya recaudación el Estado ha constituido el mayor *fondo público de pensiones* del mundo (225.000 millones \$US en 2005). Dicho fondo opera también como estabilizador de la economía. Se estima que en 2010 el fondo alcanzará un monto equivalente a 56.000 € per cápita.

La participación del capital extranjero en las fases de exploración (*modelo mixto*) ha facilitado la creación de una fuerte industria petrolera en el país, cuyo mayor logro es el desarrollo de tecnología punta en extracción submarina de petróleo.

Fuente: Estrada (2006) y Jahnsen (2005)

A finales de octubre de 2006, finalizaron las tensas negociaciones y la totalidad de las petroleras extranjeras presentes en el país alcanzó un acuerdo con la **firma de los nuevos contratos**.⁵¹ Se trata, en realidad, de una modalidad híbrida entre contratos de operación, asociación y producción compartida, en tanto contempla el pago de costes recuperables a las petroleras, e YPFB no asume riesgos en las fases de exploración hasta que hay explotación comercial efectiva. En definitiva, los nuevos contratos responden a la nueva correlación de fuerzas entre el Estado boliviano y las transnacionales del sector, lejos del ideal de contrato de servicios que defendían los partidarios más radicales de la nacionalización.⁵²

Los intereses de Repsol YPF y la sociedad española: ¿son los mismos?

La nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia impulsada por el Gobierno de Morales generó inquietud y polémica en la sociedad española. El tratamien-

51. Las negociaciones de Petrobrás con el Gobierno boliviano tensaron las relaciones bilaterales entre los dos países, con la intervención personal del presidente brasileño Lula y la dimisión del ministro de Hidrocarburos de Bolivia, Soliz Rada, de por medio. Un resumen del proceso de negociación se encuentra en Sousa (2006).

52. Un análisis crítico de la modalidad final de contratación se puede consultar en OBIE (2006).

to de la noticia por parte de los principales medios españoles no contribuyó, sin embargo, a explicar el contexto y el significado de la medida en un país condenado por un modelo primario-exportador con la presión fiscal más baja a la actividad petrolera del continente. En muchos casos los titulares de prensa de aquellos días dieron cuenta de los sucesos en Bolivia a través del **tamiz de los intereses de Repsol YPF** y la bajada de cotización de sus acciones en bolsa (véase recuadro). De este modo, se alentó una visión reduccionista basada en un antagonismo innecesario. Una parte de los sectores conservadores y empresariales del país hicieron uso incluso de la noticia para atribuir al Gobierno el abandono de las inversiones españolas en el extranjero, y se escucharon voces que pidieron la retirada de la ayuda española a Bolivia.

EL LÍDER INDÍGENA PROMETIÓ NACIONALIZAR EL GAS

Repsol cae en Bolsa por la virtual victoria de Evo Morales en Bolivia

EL MUNDO - 19 diciembre 2005

Repsol YPF podría salir perjudicada del resultado de las elecciones en Bolivia. Sus acciones se encontraban este lunes entre las que más bajaban del Ibex tras conocerse que, según las encuestas a pie de urna, el líder indígena Evo Morales ha ganado las elecciones en el país latinoamericano.

EL CONTROL DE LA ENERGÍA EN BOLIVIA

El Gobierno convoca al agregado de negocios boliviano y advierte de «consecuencias»

Solana alerta de que la falta de seguridad jurídica «no beneficia» a Bolivia

AGENCIAS / ELPAIS.es - Valencia / Bruselas / Madrid - 2 mayo 2006

El Ministerio español de Asuntos Exteriores ha convocado esta tarde al encargado de negocios boliviano, Álvaro del Pozo, para tratar sobre la nacionalización de los hidrocarburos decretada ayer por el presidente de su país, Evo Morales. El Gobierno, que ha expresado su preocupación y ha advertido de las consecuencias para las relaciones bilaterales, también se reunirá con las empresas afectadas. Repsol YPF, cuyos títulos han retrocedido hoy en la Bolsa de Madrid el 0,63%, ha señalado su disposición a renegociar los contratos de explotación en el país andino, mientras la UE ha alertado de que la falta de seguridad jurídica «no beneficia» en nada a Bolivia.

Fuente: servicio de hemeroteca de www.elmundo.es y www.elpais.es

La polémica suscitada y la desmesura de algunos análisis motivó que la Coordinadora Española de ONG para el Desarrollo (CONGDE) **hiciera público un comunicado** para alertar de los peligros de supeditar la lucha contra la pobreza a los intereses comerciales: «La Coordinadora respeta la preocupa-

ción de las empresas españolas ubicadas en Bolivia y entiende que el Gobierno trata de negociar las medidas más adecuadas a sus intereses. Pero el Gobierno no debe hacer oídos a las peticiones de utilización de la AOD como moneda de cambio en esta negociación». El comunicado terminaba con un análisis de los paradójicos elevados niveles de pobreza en un país dotado de tantos recursos naturales. No contentos con este comunicado, la Coordinadora de ONG españolas en Bolivia (COEB) celebró diversas reuniones en La Paz con el fin de hacer un comunicado más claro al respecto. Las discusiones sobre el contenido del texto se alargaron durante varios días, en parte debido a la precaución de las diferentes organizaciones de no plantear críticas que pudieran comprometer en exceso la relación de confianza con los donantes financieros en España. Así las cosas, se acordó un texto que respaldaba, desde una óptica de desarrollo, la nacionalización de los hidrocarburos y se desvinculaba de los problemas de Repsol (véase recuadro). El texto fue suscrito por sólo doce de las veinticinco ONG españolas presentes en el país.⁵³

«Repsol no somos todos»

(Comunicado de ONG españolas en Bolivia, La Paz, 10 mayo de 2006)

«El tratamiento que los diferentes medios informativos españoles están dando a la reciente promulgación por parte del Gobierno boliviano del Decreto de Nacionalización de Hidrocarburos es, cuando menos, poco comprensible por dos razones principales:

En primer lugar, parece que se está olvidando que el señor Evo Morales Ayma llegó al poder en diciembre de 2005 gracias al voto del 54% de la población en una sola vuelta (un porcentaje sin precedentes, que jamás ha obtenido en Bolivia ningún otro candidato presidencial), y a dos promesas electorales muy claras: la convocatoria de una Asamblea Constituyente y la nacionalización de los hidrocarburos (...)

En segundo lugar, cuando se escuchan o leen las opiniones manifestadas por unos y otros profesionales mediáticos, da la sensación de que la situación que puede estar enfrentando la empresa Repsol YPF es poco menos que una cuestión de interés nacional. Que se sepa, las utilidades obtenidas por la citada empresa no benefician a los españoles como tal, ni al Estado o Comunidades Autónomas, sino simplemente a unos pocos accionistas de las misma. A diferencia de Hacienda, Repsol no somos TODOS.»

53. Entre las organizaciones que no se sumaron al comunicado se encuentran, por ejemplo, Ayuda en Acción, Cáritas, Cruz Roja, Codespa, ISCOD, Médicos Sin Fronteras y *Save The Children*, entre otras.

La reacción «autorreferenciada» de la sociedad española contrastó con el minucioso trabajo de **investigación y presión política** realizado por un puñado de ONG y organizaciones sociales en los últimos años. Destacan, a este respecto, la campaña para la abolición de la deuda externa impulsada por varias ONG de desarrollo y ambientales (www.quiendebeaquien.org), las campañas realizadas por la Plataforma de Afectados por Repsol YPF (www.repsolmata.info), o el colectivo *Latitud 28º Conciencia Cívica* (www.canariasdicenoarepsol.org). El denominador común de estas iniciativas es abrir espacios de denuncia, ofrecer información actualizada y artículos de análisis, así como promover actividades de movilización social, tales como la celebración simbólica de juicios contra la petrolera o «contrajuntas» de afectados. Desde una perspectiva más propositiva, hay que situar la campaña de incidencia impulsada por Intermón-Oxfam, orientada a traducir las reivindicaciones de las organizaciones bolivianas afectadas en recomendaciones de política para la propia transnacional española. De este modo, dicha ONG ha publicado diversos informes: *Repsol YPF en Bolivia: una isla de prosperidad en medio de la pobreza* (2004) y *La industria extractiva: pozos negros para los Pueblos Indígenas* (2007), entre otros. Este último propone una serie de procedimientos corporativos para mejorar la relación con los pueblos indígenas.

4. El fracaso de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza

La agenda internacional de la lucha contra la pobreza

A finales del decenio de los 90, la lucha contra la pobreza se convirtió en principio rector de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). A tal efecto, la comunidad internacional de donantes fue dotándose de instrumentos específicos para concretar el discurso en una agenda operativa (véase recuadro). El primero de ellos fue el **Marco Integral de Desarrollo** (CDF, por sus siglas en inglés), propuesto en 1999 por el presidente del Banco Mundial (Wolfenshon, 1999). La propuesta consistía en un marco de coordinación de programas que obligaba tanto al país receptor como al conjunto de donantes presentes en el país. El instrumento básico de trabajo era una matriz que servía para reflejar el reparto sectorial de los diferentes donantes y consignar los compromisos presupuestarios.

Agenda internacional de lucha contra la pobreza

1999	Marco Integral de Desarrollo (CDF, por sus siglas en inglés)
1999/00	Documento de Estrategia de Reducción de Pobreza (PRSP, por sus siglas en inglés)
2000/01	Informe de Desarrollo Mundial: «Atacando la Pobreza»
2000	Declaración del Milenio sobre Reducción de la Pobreza
2005	Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda

Ese mismo año el Banco Mundial presentó el **Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza** (PRSP, por sus siglas en inglés) como la segunda pieza básica del sistema. Se trata de un documento de planificación nacional que establece políticas macroeconómicas, estructurales y sociales, así como prioridades de gasto social donde se hacen constar necesidades de financiación externa. La elaboración participativa de los PRSP—a través de un proceso de diálogo con la «sociedad civil»— se convirtió en requisito formal de los organismos financieros internacionales y los países donantes para acceder a la condonación de deuda en el marco HIPC (para *Países Pobres Altamente Endeudados*) y a los esquemas de ayuda presupuestaria.

El origen de los **Objetivos de Desarrollo del Milenio** (ODM) se remonta a la *Cumbre Mundial para el Desarrollo Social* celebrada en Copenhague en 1995, que debatió las expectativas de desarrollo de la comunidad internacional en torno a un consenso creciente para reorientar la cooperación hacia el objetivo prioritario de lucha contra la pobreza. Desde ese momento, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, junto con la Organización de las Naciones Unidas y el Banco Mundial, trabajó en la definición de una serie de objetivos explícitos, que fueron aprobados finalmente por la Cumbre de Nueva York en 2000. La *Declaración del Milenio* consta de 8 objetivos, 18 metas y 48 indicadores, que plantean reducciones ambiciosas de la pobreza del 50% entre 1990 y 2015.

La **Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda** de marzo de 2005 supuso un paso adicional en la arquitectura de la agenda internacional de lucha contra la pobreza, al introducir los principios de armonización y alineamiento de la ayuda, así como de «apropiación» y responsabilidad mutua (Países Donantes y Receptores de AOD, 2005). Conforme a la nueva agenda, la eficacia de la ayuda se sustenta, en primer lugar, en el establecimiento de una agenda propia de desarrollo por parte del país receptor («*apropiación*» de políticas); en segundo lugar, en la búsqueda de correspondencia de la ayuda de los donantes con esa agenda nacional (*alineamiento*); y, finalmente, en una serie de cambios en las relaciones entre donantes, para simplificar, compartir e intervenir de forma conjunta (*armonización*). La Declaración de París aportó algunas novedades respecto a las directrices originales del enfoque PRSP diseñado a finales de los 90, ya que no liga el proceso a la existencia de un PRSP formal, sino que contempla la posibilidad de que los países receptores lideren un plan nacional de desarrollo o, incluso, un conjunto coherente de estrategias sectoriales. Las dificultades que han guiado los procesos PRSP en la práctica han hecho también aconsejable que los esfuerzos de seguimiento se vinculen a pre-

supuestos y resultados concretos. Con todo, algunos autores han señalado que el edificio de la ayuda resulta inconsistente, desde el momento en que no se reconoce explícitamente la interdependencia de las agendas de *armonización y alineamiento*, por un lado, y *apropiación*, por el otro (Booth *et al.*, 2006:4). Dicho de otro modo, los esfuerzos para «alinear» políticas no tienen sentido si no existen políticas de país realmente propias.

El enorme consenso alcanzado en torno a la lucha contra la pobreza ha servido para poner freno, al menos sobre el papel, a los poderosos intereses de política exterior presentes en los programas bilaterales de cooperación de los donantes. Las metas del milenio inspiraron, de hecho, nuevos documentos doctrinales en las **agencias oficiales de cooperación**. La agencia británica DFID realizó en 2000 un esfuerzo emblemático con la publicación del Libro Blanco sobre Desarrollo: «*Eliminating world poverty: making globalisation work for the poor*» (DFID, 2000), que asumía un enfoque estratégico de derechos humanos para los pobres en las intervenciones de la agencia. La propia cooperación española aprobó en 1998 una *Ley de Cooperación Internacional* que reconocía la erradicación de la pobreza como objetivo último de la ayuda, filosofía que se traspondría un año después en la primera Estrategia de la Cooperación Española (SECIPI, 1999).⁵⁴

La nueva filosofía de la cooperación al desarrollo ha impregnado también las estrategias de las **ONG de desarrollo**. Los ODM constituyen una colección de metas de acción que comprenden diversos sectores (educación, salud, agua, medio ambiente y género, entre otros). Las ONG especializadas vieron en ellos una doctrina internacional sobre la que refrendar su trabajo de intervención directa, además de un argumento de autoridad para respaldar sus apuestas sectoriales. Al mismo tiempo, la nueva agenda internacional ha propiciado la realización de actividades específicas de sensibilización, como es el caso de la campaña «Pobreza Cero» lanzada por la Coordinadora Española de ONG.⁵⁵

54. Véase Alonso, J.A. (ed.) (1999), *Estrategia para la Cooperación Española*. Madrid, SECIPI.

55. La campaña «Pobreza Cero» de la Coordinadora de ONG de Desarrollo de España (CONGDE) incluye información (noticias, dossier de prensa), análisis (artículos, documentos), manifestaciones, así como una página electrónica donde se proporciona información escrita y audiovisual. Véase <www.pobrezacero.org>.

Lucha contra la pobreza y desarrollo: ¿es lo mismo?

Al igual que otros muchos países receptores de ayuda, Bolivia posee una dilatada trayectoria en implementar **programas de alivio a la pobreza**, destinados a combatir situaciones de emergencia o «compensar» los efectos negativos que las políticas de ajuste estructural ejercieron sobre los sectores más vulnerables de la población. El sociólogo peruano Eguren (2004: 6), director del Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES), ha señalado las razones por las que estos programas, diseñados para ser intervenciones temporales, terminan prolongándose indefinidamente:

- Su supresión, caso de producirse, devolvería a la población beneficiada a la anterior situación de pobreza, lo que revela que la mayor parte de los programas no resuelven el problema, simplemente lo postergan.
- Constituyen mecanismos políticamente rentables para los gobiernos de turno, e incluso han operado como medios para asegurar clientelas políticas.
- Las instituciones responsables de financiar y/o ejecutar los programas tienden a convertirse ellas mismas en permanentes, lo que les lleva a generar argumentos justificadores de su actuación.

Además de su vocación de permanencia, otro rasgo común ha sido la adopción de una **visión reduccionista** de la pobreza. De forma implícita, muchos programas hacen de la pobreza un asunto de los propios pobres, responsables de incrementar sus niveles de capacitación para mejorar así su inserción en la sociedad y el mercado de trabajo. Esta concepción alimenta las intervenciones productivas orientadas a que los pobres se conviertan en trabajadores económicamente competitivos. En palabras del propio Eguren (2004:6), «para la concepción técnica y productivista de la pobreza no es necesario que la sociedad cambie, o que las políticas cambien, o que las relaciones internacionales cambien. Es suficiente redistribuir y... que los pobres cambien».

Un tercer elemento de análisis alude a la adopción de **sofisticados indicadores**, puestos al servicio de los programas de alivio a la pobreza para medir su grado de avance. Se diferencia, de este modo, entre pobres, pobres extremos, pobres nuevos, indigentes o pobres crónicos; se desagregan las cifras por sectores de población (niños, mujeres, indígenas); y se acuñan diferentes umbrales en función de la renta per cápita (980 \$/año) o el consumo monetario (1\$/diario). Aun reconociendo la importancia que para el desarrollo comporta contar con estadísticas detalladas y desagregadas, dichos sistemas no parecen haber servido para retroalimentar la formulación de políticas públicas. Más bien, la pobreza corre el riesgo de

convertirse en un dato sin origen, en una simple constatación, en un porcentaje de población, en un listado de necesidades y carencias susceptibles de ser atendidas por un programa redistributivo.

En resumen, **la pobreza deja de ser un problema político** para convertirse en un desafío técnico. En este contexto, el perfil crecientemente tecnócrata de la cooperación internacional ha podido contribuir a despolitizar los debates de los procesos de transformación social. Los programas de transferencia de recursos sin vocación de cambios estructurales pueden contribuir al alivio tan sólo transitorio de la pobreza. En cambio, el desarrollo –en el sentido más profundo del término– transforma las relaciones de poder con el fin de mejorar los derechos y oportunidades de los pobres. Por este motivo, las ONG que trabajan en cooperación se han denominado tradicionalmente organizaciones de desarrollo. La actual preeminencia de la lucha contra la pobreza en la agenda internacional no debería entonces confundir las prioridades. Las agencias de cooperación no deberían echar al olvido su principal y último objetivo: el desarrollo.

La corta y turbulenta historia de la EBRP original

La elaboración de un Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza (PRSP) fue una condición que la comunidad de donantes estableció al Gobierno boliviano para acceder al esquema de reducción de deuda en el marco HIPC. El proceso, además, debía ser «participativo», lo que en el caso de Bolivia se realizó a través de un proceso de mesas de diálogo entre el Estado y la «sociedad civil». Ya en 1997 el Gobierno de Bánzer abordó el primer **Diálogo Nacional** «*Bolivia hacia el Siglo XXI*», cuyas conclusiones sirvieron para confeccionar su plan inicial de gobierno. Impulsado por los organismos acreedores, el Gobierno boliviano se vio nuevamente motivado para abrir un segundo proceso de consultas, conocido como el *Diálogo Nacional 2000*. Este foro obedeció a una metodología inductiva de trabajo, a partir de mesas municipales y departamentales, en las que los actores sociales y gubernamentales discutieron diversas agendas sectoriales para concluir con una rueda final de mesas nacionales. El diseño y organización del proceso recayó sobre la Secretaría Técnica del Diálogo, conformada con el apoyo de profesionales de la cooperación internacional, procedentes de Dinamarca, Suiza (COSUDE), Estados Unidos (USAID) y el PNUD.⁵⁶ La sistematización de

56. La descripción completa del método de trabajo se puede consultar en la memoria realizada por la propia Secretaría Técnica. Véase Carafa (2001), pp. 49-87. La cooperación internacional dotó un fondo específico para apoyar la participación de las organizaciones de la «sociedad civil» en el diálogo, con la contribución de los Países Bajos, Gran Bretaña, Alemania y Dinamarca.

este proceso resultó el principal ingrediente para elaborar la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP), pero no el único, ya que surgió, con motivo de la redacción del documento, un «segundo diálogo» entre los diferentes sectores del Gobierno y varias instancias de la propia cooperación internacional (Komives y Aguilar, 2005:21).

Entre los **logros** del proceso de diálogo, el Informe HIPC del BM/FMI (2001:8) destacó la definición consensuada de las prioridades sociales en la lucha contra la pobreza, el establecimiento de un mecanismo concreto y transparente de asignación de recursos y la provisión de un mecanismo de control social. Algunos actores sociales consignaron, además, importantes **limitaciones** que cuestionaron la validez del proceso (Albó, 2002; Calla, 2002; y PNUD, 2002b):

- Insuficiente preparación y reflexión sobre las causas de la pobreza
- Conflicto entre actores municipales y representantes de la «sociedad civil»
- Ausencia de representantes importantes de la «sociedad civil»
- Exclusión de los sectores más pobres del proceso
- Falta de respuesta a problemas de orden lingüístico e intercultural
- Débil compromiso de los funcionarios clave del Gobierno

El DN 2000 se resintió del predominio de los intereses particulares, y careció por tanto de una visión integradora de conjunto. Con todo, las conclusiones sirvieron para elaborar finalmente la estrategia, cuyo **documento final** fue aprobado por el Gobierno boliviano en marzo de 2001. Tres meses después, fue refrendado por las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) para propósitos relacionados con el alivio de la deuda. El *Informe de Culminación* de las negociaciones concluía que, pese a las limitaciones del Diálogo, el Gobierno boliviano había realizado un «esfuerzo de buena fe en el impulso de una estrategia participativa» (BM/FMI, 2001: 9). Al final del proceso, en julio de ese mismo año, el Parlamento boliviano promulgó la *Ley del Diálogo Nacional*, que sancionaba en su articulado el procedimiento de consulta y formulación participativa de la estrategia con carácter trianual, así como la institucionalización de un Mecanismo de Control Social (MCS).

Desde sus primeros meses de vida, la EBRP tuvo que enfrentarse a un contexto adverso. Si bien nunca perdió vigencia oficial, fue objeto de numerosos recelos por parte de los sucesivos gobiernos y recibió abietas críticas de parte de los movimientos sociales, lo que le hizo perder legitimidad por el camino. Los informes de seguimiento de las propias instituciones promotoras del proceso (CISE, 2002; Boesen *et al.*, 2002; y

Cooperación Bilateral, 2002) hicieron, por su parte, un **balance crítico** de los avances de la EBRP (véase recuadro).⁵⁷

Limitaciones de la EBRP

- Reducción insuficiente de la pobreza

El sistema de evaluación de la EBRP carecía de indicadores capaces de estimar los progresos en términos de pobreza «dura» (es decir, de inclusión económica y política, o vulnerabilidad frente a desastres).

- Adopción de supuestos irreales de partida

La estrategia se basaba en proyecciones económicas voluntaristas que no guardaban correspondencia con el escenario real de crisis económica del momento.

- Ausencia de estrategias diferenciadas para los sectores más pobres

La enorme heterogeneidad y escasa articulación de los sectores más pobres (campesinos y sector informal) con la economía formal ponían en entredicho los supuestos beneficios de las estrategias macroeconómicas.

- Insuficiente orientación hacia el crecimiento económico en favor de los pobres

Los avances en la orientación de los recursos económicos hacia los pobres eran sustanciales, pero no suficientes para reducir la brecha en la distribución del ingreso. De hecho, la inequidad en el acceso a recursos (por ejemplo, tierra) fue identificada como la variable determinante de la pobreza (Cooperación Bilateral, 2002:4).

- Falta de correspondencia entre el gasto público y las prioridades de la EBRP

Los gastos presupuestados dentro del marco de la EBRP alcanzaron un porcentaje muy reducido del PIB. Por otro lado, el presupuesto de la EBRP tampoco contemplaba marcos plurianuales de gasto, lo que suponía una dificultad añadida.

- Desconocimiento público de la EBRP por los actores sociales

La excesiva complejidad técnica del documento final de la EBRP, redactado con el lenguaje propio de economistas y profesionales de la cooperación, supuso una barrera infranqueable para su control social.

Fuente: CISE (2002), Boesen et al. (2002) y Cooperación Bilateral (2002).

57. La Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE) constituía el organismo técnico del gobierno competente para dar seguimiento a la EBRP. Sin embargo, y a efectos de mejorar la coordinación, se constituyó un Consejo Interinstitucional de Seguimiento de la Estrategia (CISE), integrado por UDAPE, el Instituto Nacional de Estadística (INE) y el Viceministerio de Participación Popular.

Con motivo del informe de evaluación del Marco de Desarrollo Integral (CDF) encargado por el Banco Mundial, Boesen *et al.* (2002:x) hacían una reflexión interesante sobre las limitaciones de la EBRP y lo que cabía esperar finalmente de ella:

«Considerando la experiencia boliviana, es entonces bastante probable que la EBRP como tal no tenga una vida larga, excepto como un instrumento para la asignación de los fondos HIPC II. Ubica, sanamente, la EBRP como un paso en un proceso e indica que la demanda de CDF en favor de una visión holística debe entenderse como una demanda de procesos democráticos constantes de construcción y reconstrucción de visiones comunes de lo que se busca como país, y no como una demanda de documentos ad hoc específicos».

La mayor paradoja del proceso fue, sin duda, que la puesta en marcha de la estrategia a partir de 2001 coincidiera con una coyuntura de crisis económica que disparó los niveles de pobreza, tanto en las áreas rurales como en los cinturones de las principales ciudades del país (en especial, del altiplano). El escenario de recesión económica y el incumplimiento de las previsiones de crecimiento motivaron que el Consejo Interinstitucional de Seguimiento de la Estrategia (CISE) se viera obligado a acometer en diciembre de 2002 una **revisión de los objetivos** de la EBRP. La preocupación productiva impregnó las recomendaciones del informe del CISE (2002b:50-55), que apuntaba tres líneas prioritarias de intervención: i) inversión en infraestructuras y apoyo a la producción; ii) educación primaria; y iii) salud básica. Con todo, las nuevas metas no dejaron de ser una fría proyección econométrica, sin el correlato de una estrategia activa en términos de políticas públicas.

La probabilidad de cumplir las metas del milenio en 2015 fue objeto de un estudio de simulación econométrica a cargo de la CEPAL (2002) para el conjunto de países de América Latina. El estudio concluyó que, incluso en el escenario macroeconómico más optimista y favorable, **Bolivia no estaba en condiciones de cumplir los ODM**.⁵⁸ La imposibilidad de alcanzarlos no fue,

58. El estudio contemplaba dos escenarios posibles de análisis: un primer escenario «histórico», donde los países replicaban en el periodo 2000-2015 los índices de crecimiento económico y distribución de la renta del decenio de los 90; y un escenario alternativo que conducía progresivamente a los países hacia un ideal regional, con niveles de crecimiento y distribución de la renta que superaban los de cualquier país de la región en 2000. Para alcanzar este nivel, los países debían incrementar su renta per cápita en una tasa anual no superior al 3% y acometer una reducción acumulada del coeficiente Gini por debajo del 4%. Para el caso boliviano, los resultados del estudio resultaron muy reveladores. Si se asumía el escenario «histórico», el país andino se encontraba en el grupo de países (junto con Ecuador, Perú, Paraguay y Venezuela) cuya trayectoria macroeconómica reciente conduciría a

sin embargo, óbice para que la cooperación internacional considerara que debían mantenerse como guía necesaria de política. Pero la EBRP se había convertido ya en papel mojado mucho antes de lo previsto y sin haber dado tiempo siquiera a su apropiación por parte de las organizaciones sociales.

Los intentos fallidos de revisar la estrategia

La larga crisis económica evidenció la **necesidad de un completo reajuste** de la EBRP en el marco de la celebración del nuevo Diálogo Nacional que debía tener lugar, por imperativo legal, en 2003. El Gobierno de Sánchez de Lozada, salido de las urnas en junio de 2002, anunció su intención de modificarla. Los dos principales partidos políticos que sostuvieron a dicho Gobierno (MNR y MIR) acordaron entonces el *Plan Bolivia*, un documento programático para encarar la crisis económica que recogía los principales objetivos económicos de la legislatura.⁵⁹ Un documento orientador de política de naturaleza distinta a la EBRP, ya que hacía hincapié en la necesidad de impulsar la transformación económica del país, a partir de la articulación de cadenas productivas, el desarrollo de mercados y la creación de empleos. El propósito del Gobierno fue revisar la EBRP en el marco de elaboración del nuevo Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES).⁶⁰ Si bien se presentaron versiones preliminares del PGDES 2003-2007, el plan no llegó a formalizarse por los acontecimientos dramáticos de octubre de 2003 (véase primer capítulo). Pero los problemas

un aumento de los índices de pobreza en el país. Lo más llamativo del estudio, no obstante, se deriva del hecho de que, incluso en el escenario más optimista, Bolivia y Nicaragua constituían los dos únicos países de la región que no cumplían los compromisos del Milenio. Para reducir la extrema pobreza a la mitad, Bolivia precisaría aumentar su renta per cápita a una tasa de crecimiento anual del 4,4% y reducir el coeficiente Gini un 4,7% de forma acumulativa. Véase CEPAL (2002), p. 44.

59. El *Plan Bolivia* pretendía abandonar el enfoque multiprograma de la EBRP inicial para adoptar un enfoque de programas integrales que vinculasen las oportunidades económicas con la construcción de capacidades y la protección social. El ejemplo más claro fue la prioridad máxima concedida al *Plan Obras con Empleos* (POE), que formaba parte de la oferta electoral del MNR en las elecciones presidenciales de 2002. Se identificaron seis *áreas prioritarias* de intervención con alto potencial para generar empleo y contribuir a mejorar la productividad nacional: i) mejora de infraestructura caminera; ii) instalación de gas domiciliario; iii) construcción de vivienda social; iv) electrificación rural; v) sistemas de riego; y vi) saneamiento básico. La cooperación bilateral (2002:4) bendijo esta reorientación, si bien puso también de relieve la debilidad y fragmentación del sistema boliviano de apoyo a la productividad.

60. La Constitución Política del Estado (CPE) establece, como marco general de planificación del país, la formulación periódica del PGDES, cuya ejecución es obligatoria y su contenido debe abarcar los sectores público, privado y mixto de la economía nacional.

habían dado comienzo en febrero. Las presiones del FMI para atajar el déficit público galopante motivaron que el Gobierno promulgara un nuevo impuesto sobre las rentas del trabajo que terminó provocando un enfrentamiento entre la policía y el ejército en la Plaza de Murillo de La Paz, con un saldo de 33 muertos.

Pese al contexto de crisis institucional y social, el Gobierno mantuvo la intención de convocar el Diálogo. Entre agosto y septiembre se constituyó el Directorio del DN, con representantes gubernamentales, el movimiento asociativo municipal, el Mecanismo de Control Social (MCS) y la «sociedad civil» (indígenas y pequeños productores). Obligado a postergar varias veces su inicio oficial, el Gobierno optó finalmente por discutir sus propuestas directamente con la cooperación internacional, presentando una **EBRP revisada** en la reunión del Grupo Consultivo de Donantes celebrada en París en octubre de 2003. Sin embargo, el documento no fue aprobado por la falta de participación de la sociedad civil en su elaboración, frustrando así las expectativas creadas. Ni la cooperación internacional ni el propio Gobierno tuvieron tiempo para reflexionar sobre las consecuencias de este rechazo ya que, al volver de París, las delegaciones encontraron un país en llamas y, días más tarde, tras los violentos enfrentamientos en El Alto que se saldaron con varias decenas de muertos, Sánchez de Lozada se vio obligado a renunciar y huir a Estados Unidos.

Con el cambio de gobierno, el proceso de revisión de la EBRP quedó irremediablemente suspendido. A partir de octubre de 2003, se interrumpió también la elaboración de informes técnicos de seguimiento. El Gobierno de Mesa (octubre 2003–junio 2005) argumentó que la prioridad del país era preservar la democracia y atender las demandas sociales de la *Agenda de Octubre* (gas y Asamblea Constituyente), circunstancia que, en todo caso, no impedía que la EBRP original siguiera vigente. Durante su mandato Mesa mantuvo abierta la posibilidad de convocar el DN, jugando con la baza de **reconducir el proceso** y revisar por segunda vez la EBRP, en la expectativa de acceder al esquema de créditos concesionales del Banco Mundial y recabar el apoyo financiero de la cooperación bilateral en el marco del Grupo Consultivo de Donantes. Es decir, el impulso para resucitar la EBRP y darle nueva vida provenía nuevamente de la cooperación.

Sin embargo, a estas alturas del proceso, la **cooperación adoptaba posiciones cada vez más desiguales**. Algunas agencias pensaban que se podía funcionar con la EBRP original y los planes sectoriales que preparaba el Gobierno, y evitar así una espiral interminable de planificación. Otras, en cambio, reclamaron al Gobierno que retomara los esfuerzos para impulsar una EBRP revisada, en especial, los donantes bilaterales que ha-

bían «atado» su ayuda a la estrategia y tenían compromisos con sus sedes en ese sentido. Tampoco existía consenso —ni entre las agencias ni en el seno del Gobierno— sobre cómo conducir el proceso de revisión, si basarlo en la EBRP original, en la EBRP revisada de 2003 o en los resultados del Diálogo Nacional «Bolivia Productiva» que se había iniciado con el Pre-Diálogo en mayo de 2004. Se admitía además que la EBRP revisada no podía cumplir todos los requisitos en origen, y que debía ser un documento más corto y operativo. Algunos donantes expresaron sus dudas sobre la viabilidad —y conveniencia— de abordar un proceso participativo en el contexto de inestabilidad social que atravesaba el país.

Fue precisamente ese contexto de enorme incertidumbre y crisis institucional lo que motivó que la cooperación internacional siguiera apoyando los esfuerzos del Gobierno al margen de la estrategia. Los sucesivos incumplimientos de los compromisos en materia fiscal fueron saldados con reiteradas dispensas (*waivers*) por parte del FMI, el establecimiento de nuevos compromisos financieros y la firma de un acuerdo *stand-by* con el Banco Mundial, que daba curso a un crédito de ajuste social. La **condicionalidad sobre la EBRP se fue así diluyendo de facto**, y la ayuda presupuestaria concedida por las agencias de cooperación encontró fundamento en la situación de emergencia que atravesaba el país, más allá de que existieran garantías suficientes para efectuar los desembolsos.

Por otro lado, el *Diálogo «Bolivia Productiva»* terminó trascendiendo su finalidad original de producir insumos para una nueva estrategia. De hecho, las discusiones en el seno del Directorio del Diálogo se convirtieron en un espacio deliberativo entre el Gobierno y los movimientos sociales. Se lograron dos importantes acuerdos políticos: la firma del *Decreto «Compro Boliviano»*, que privilegiaba a los pequeños productores nacionales en las adquisiciones de bienes con recursos públicos; y la creación de un *Fondo Indígena*, destinado a financiar proyectos a organizaciones indígenas. En segundo lugar, la etapa del Pre-Diálogo se orientó a elaborar Estrategias Productivas Integrales (EPI), discutidas y sistematizadas desde las propias organizaciones sociales y los municipios. Para ello, la cooperación dispuso un fondo concursable que financió a más de 50 organizaciones en todo el país. Todos estos avances excedieron el ámbito del proceso EBRP y se convirtieron en espacios imprevistos de concertación de políticas públicas.

Durante 2005 la realidad del contexto boliviano terminaría por imponerse. Las discusiones sobre la reforma de la Ley de Hidrocarburos marcaron la caída de Mesa, una nueva crisis institucional, una corta pre-

sidencia de transición del Presidente de la Corte Suprema de Justicia, y la convocatoria de elecciones para diciembre de ese mismo año. De este modo, el dilema sobre la revisión de la EBRP dejó definitivamente paso a los debates electorales de fondo sobre la nacionalización de hidrocarburos, la convocatoria de la Asamblea Constituyente y el impulso de autonomías departamentales. La **agenda política** del país prevaleció así frente a la agenda de la cooperación internacional, que no tuvo más remedio que reformular sus estrategias de intervención en el país andino.

Las limitaciones de la EBRP: ¿un problema metodológico?

Las limitaciones del proceso de elaboración de la EBRP han sido reconocidas por el propio Banco Mundial, institución que, con motivo de la última evaluación de su programa de ayuda a Bolivia, atribuyó el fracaso a un problema de orden metodológico. Es decir, a la aplicación de un **instrumento inadecuado al contexto boliviano** (BM, 2005:43):

«En los países donde existen divisiones muy marcadas, los nuevos instrumentos y procesos, como el Marco Integral de Desarrollo (CDF) y el Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (PRSP), tienen poca capacidad para generar consenso y resolver conflictos políticos y sociales (...) Si bien es cierto que usualmente el país puede elaborar un documento, también es improbable que el programa sobreviva después de un cambio de gobierno (la nueva administración define su programa por oposición a la administración saliente), y es probable que el consenso logrado refleje poco más que una sumatoria de demandas en lugar de una elección firme entre varias alternativas».

De cara al futuro, la evaluación recomendó enmarcar la estrategia en un plan concertado de carácter más amplio, acortar su plazo (entre 12 y 24 meses), así como incorporar asesoramiento especializado sobre los problemas sociales y políticos del país. El informe concluía (Banco Mundial, 2005:45):

«El Banco no debe alentar a Bolivia a terminar otro PRSP antes de que se haya llegado a un acuerdo interno (dentro de Bolivia) acerca de la política de hidrocarburos, la autonomía regional y los parámetros de la Asamblea Constituyente, y se haya sancionado la legislación en la que se plasmen estos acuerdos.»

Otros analistas han insistido en resaltar el **déficit de participación** de la EBRP. En este sentido se expresó, por ejemplo, el estudio financiado por la ONG británica Visión Mundial (Ribera, 2006), que atribuyó la escasa legitimidad del proceso a los problemas de representatividad surgidos en los foros de diálogo entre el Estado y la «sociedad civil», y a la consiguiente exclusión de numerosos sectores. Los actores no se «apropiaron» ni hicieron suya la estrategia, ni siquiera fueron capaces de distinguirla como tal, vinculando la canalización de fondos HIPC con sus entornos institucionales más inmediatos, esto es, alcaldías y proyectos de ONG.

Desde una perspectiva más analítica, el estudio regional de estrategias de reducción de la pobreza realizado por el *Overseas Development Institute* (ODI) en América Latina (Booth *et al.*, 2006) ha sugerido hipótesis alternativas: el problema residió en haber depositado **demasiadas expectativas** en un solo instrumento, la EBRP. Utilizada para varios propósitos simultáneos —establecer prioridades, propiciar consensos, planificar, presupuestar recursos y alinear donantes, entre otros—, la estrategia habría terminado no cumpliendo ninguno particularmente bien. Su mayor déficit habría sido precisamente la incapacidad para concitar, entre los actores sociales, un «genuino compromiso político» con la reducción de la pobreza. Los autores del trabajo señalan también el lenguaje tecnocrático de los documentos como una limitante del proceso.

El proceso EBRP como un «quiero y no puedo» de políticas públicas

Con todo, las explicaciones «metodológicas» del fracaso de la EBRP no resultan suficientes. Los estudios más consistentes, tanto el que realizó el *Institute of Social Studies* (Komives y Aguilar, 2005) como el propio estudio regional del ODI (Booth *et al.*, 2006) han subrayado la **desarticulación de la EBRP con las dinámicas políticas** formales e informales en Bolivia.⁶¹ Se han querido presentar los Diálogos Nacionales y la propia EBRP como un esfuerzo de democracia deliberativa orientado a complementar y enriquecer la democracia representativa boliviana. Sin embargo, el proceso de discusión y elaboración de la estrategia se manejó totalmente al margen

61. La temprana evaluación del Nuevo Marco de Relacionamento Estado-Cooperación Internacional, realizada por el Banco Mundial (2002:xv), ya había detectado un problema en este sentido, al sugerir que el proceso participativo de la EBRP podía estar operando como un espacio *ad hoc* sin claridad estratégica sobre sus funciones.

del poder legislativo, y operó de facto como una *institucionalidad paralela* al Parlamento boliviano (Komives y Aguilar, 2005: 35):

«Algunos entrevistados para este informe piensan que una falla fundamental del diseño del proceso PRSP en Bolivia fue olvidar (o negar) los procesos políticos. Es normal que cada nueva administración entre con su propio plan de gobierno. Es más, se espera ese liderazgo del Presidente y no debe sorprender que los sucesivos presidentes hayan intentado imprimir su sello a la Estrategia de Reducción de la Pobreza. Por ello, para tener más estabilidad en la EBRP, sería muy útil conseguir la apropiación («*ownership*») de la estrategia por parte del Congreso, sin embargo éste (...) no ha debatido ni aprobado la estrategia. Al contrario, los procesos de consulta han tenido el propósito de incluir a la sociedad civil en los debates y se han creado espacios de diálogo paralelos a las estructuras de la democracia representativa boliviana. Este hecho suscita preguntas importantes para el proceso PRSP y para los cooperantes que insisten en la importancia de incluir a la sociedad civil en la creación de las estrategias de reducción de la pobreza en desmedro de otras instancias de representación».

El estudio comparativo del ODI matiza este supuesto, al indicar que, tanto en Bolivia como en Nicaragua, la falta de compromiso fue recíproca entre los parlamentarios y los responsables de los procesos PRSP –con la salvedad de aquellos políticos que veían en las estrategias una llave para tener una buena relación con la cooperación internacional–. De acuerdo con los autores del estudio, esta circunstancia explicaría que el diálogo entre el poder ejecutivo y la sociedad civil fuera **incapaz de generar nuevos incentivos políticos** que desplazaran los debates del sistema de elecciones y partidos. A este respecto, la experiencia boliviana revela que los procesos participativos en políticas públicas resultan eficaces únicamente cuando pretenden impulsar medidas que cuentan con un fuerte respaldo político dentro del Gobierno. En caso contrario, pueden ser incluso contraproducentes (Booth, *et al.*, 2006:vi):

«De hecho, puede(n) convertirse en cierto modo en un obstáculo, ya sea porque proporciona(n) cobertura a la adopción de políticas sociales conservadoras, ya sea porque complejiza(n) y enturbia(n) cualquier debate político sobre la pobreza. Concluimos que los donantes deben reconocer la naturaleza política de estos temas, y estar dispuestos a incidir directamente en los factores que propician el compromiso de la nación con las políticas de reducción de la pobreza».

A este respecto, se han producido muchas alertas sobre el proceso de **«tecnificación» de la lucha contra la pobreza** en Bolivia. Por citar tan sólo un ejemplo, el Centro de Estudios y Proyectos (CEP) de La Paz ha constatado, con motivo de un interesante estudio sobre el alcance del control social en Bolivia, la existencia de un divorcio entre las dimensiones económicas y sociales de la lucha contra la pobreza (España y Rozo, 2005:29):

«Se enfrenta la pobreza desde el punto de vista social, con paliativos y sin encarar los aspectos estructurales que la causan. En los hechos, asistimos en los últimos años a la lógica de los dos diálogos: diálogo en auditorios y talleres, con la agenda de la pobreza *blanda* y apoyo de la cooperación internacional (salud, educación, servicios básicos, infraestructura productiva, empleo temporal y precario), y el diálogo en las calles, con la agenda de la pobreza *dura* (empleo e ingresos, tierra y territorio, agua y manejo de recursos hídricos, coca, gas e hidrocarburos, etc.). Frente al diálogo institucionalizado, irrumpieron los movimientos sociales emergentes, con una fuerte interpelación al modelo económico, al sistema político y principalmente a la corrupción, la exclusión social y al propio sistema democrático».

El estudio de Komives y Aguilar (2005:77) concluyó que el proceso PRSP no derivó en Bolivia en una estrategia concertada a medio plazo, capaz de orientar el trabajo del Gobierno y la cooperación internacional, y que los patrones de gasto tampoco experimentaron grandes modificaciones. Ni la EBRP original ni la versión revisada del Gobierno de Sánchez de Lozada duraron más allá de unos meses, antes de ser olvidadas por el gobierno sucesor. El requisito de revisar la estrategia para recibir ayuda de la cooperación no garantizó que el Gobierno la implementara o evaluara, pero tampoco el incumplimiento de la condición detuvo la ayuda. La pobreza de resultados resulta todavía más inquietante cuando se valora en relación con la cantidad de recursos, reuniones y talleres que la cooperación invirtió en el proceso, que tuvo así un **elevado coste en términos de eficiencia** (Komives y Aguilar, 2005:53):

«La comunidad internacional sigue poniendo condiciones y desembolsando recursos, sin importar demasiado si el país las cumple o no. El predominio de esta inercia en el proceso PRSP genera altos costos de transacción para el Gobierno (baja eficiencia), así como escasa eficacia del apoyo de la cooperación internacional».

La política de **condicionar recursos externos al proceso participativo PRSP** ha sido objeto de un intenso debate, tanto a nivel doctrinal como empírico. De hecho, los hallazgos más recientes abogan por hacer un uso más eficiente y selectivo de la condicionalidad de la ayuda.⁶² La experiencia de Bolivia revela, en todo caso, la existencia de un fallido «juego del burro y la zanahoria» que consumió muchas energías. Para los sucesivos gobiernos nacionales la promesa de revisar la estrategia operó como requisito (o incentivo) para acceder a nuevos fondos, no sólo en términos de condonación de deuda, sino también de apoyo presupuestario (a cuenta de los donantes bilaterales) y de créditos en condiciones concesionales (de parte de los organismos financieros internacionales). Sin embargo, en la medida en que los propios donantes mostraron dudas sobre la necesidad de revisar la EBRP —o sobre la forma en que debería ser abordada dicha revisión— el proceso se fue diluyendo.

El **papel desempeñado por la cooperación internacional** como guardián del «espíritu participativo» del proceso EBRP suscita múltiples interrogantes. A nadie se le escapa que las acciones que impulsan los donantes son todo menos neutras. Cuando deciden abrir espacios de diálogo, cuando eligen representantes de la sociedad civil para participar en los debates, o cuando apoyan con fondos a unas organizaciones sí y a otras no. De igual modo, influyen en el proceso a través de reuniones reservadas con el Gobierno que no son públicas, como si se tratara de los patronos de una fundación que ejercen su función de tutela. O de metrópolis que administran los asuntos internos de un «protectorado». Se plantea, de fondo, una cuestión de calado: los donantes operan en escenarios políticos, toman decisiones que poseen implicaciones políticas, pero no responden de su actuación frente a la población local a la que declaran beneficiar con su ayuda. Es decir, son actores políticos ambiguos, por no decir irregulares.

62. Los estudios revelan que los gobiernos sólo llevan a cabo las reformas que están en su agenda o sobre las cuales existe un consenso político previo. Por otro lado, el apoyo presupuestario a la implementación de reformas políticas no es una tarea fácil ni eficaz. Por el simple hecho de que la institución pública que recibe el dinero no suele ser la misma que debe impulsar las reformas. Una exposición del debate sobre la condicionalidad de la ayuda se encuentra en Komives y Aguilar (2005), pp. 48-9; y Alonso (2005), pp. 29-37.

Cuestionamiento de los principios y supuestos del proceso EBRP

- La idea de tener un plan comprehensivo a medio plazo, con vocación de «ali-near» a todos los actores, ¿es compatible con un sistema político que espera que cada Presidente proponga una solución propia y genuina a los problemas del país?
- ¿Puede el Gobierno «apropriarse» realmente de una estrategia cuando se concibe como condición previa para obtener el apoyo de la cooperación inter-nacional?
- ¿Cómo se puede evitar que el «plan operativo» de la EBRP se negocie entre la cooperación internacional y el Gobierno, en lugar de hacerlo a través de diálogos transparentes y participativos?
- ¿Debe el FMI ser el «portero» para los apoyos de la cooperación?
- ¿Debería la comunidad internacional aprobar un PRSP que, de alguna forma, responde a un proceso netamente político, donde se plantea un modelo amplio de desarrollo susceptible de ser cambiado por el próximo gobierno?
- ¿Por qué no se materializan aún en Bolivia las lecciones de los acuerdos internacionales tendentes a mejorar la cooperación, reduciendo los costos de transacción así como la importancia relativa de los esquemas de intervención basados en proyectos aislados?

Fuente: Komives y Aguilar (2005), p. 78.

En resumen, lo que subyace a todas estas críticas es la **limitada capa-cidad de los procesos PRSP para propiciar políticas públicas**, así como un sinfín de preguntas y dilemas que no encuentran una respuesta clara en el marco del actual sistema de ayuda internacional (véase recuadro). Tres son los argumentos que podrían ayudar a explicar esa dificultad:

a) Interferencia en el juego político

Los procesos EBRP distorsionan el debate político del Parlamento, pero anulan también el papel de la oposición política, que ve recortado su margen de maniobra y argumentación, si el Gobierno impulsa una estra-tegia de lucha contra la pobreza ungida por la comunidad internacional de donantes.

b) Desajuste de los tiempos

Los movimientos sociales, cada vez más poderosos, no se conforman con ser consultados, sino que aspiran también a influir en la toma de de-cisiones. Desde esta óptica, la participación se transforma necesariamente

en un proceso político. En cualquier democracia la apertura de espacios de negociación, la elaboración de planes y estrategias nacionales de desarrollo, responden a la lógica del tiempo político. Es decir, al tiempo determinado por la celebración de elecciones, la evolución de conflictos sociales, la constitución y reconfiguración de mayorías de gobierno, y la negociación de apoyos parlamentarios. En países como Bolivia, donde existe una enorme conflictividad estructural, esos tiempos son bastante serpenteantes e imprevisibles. El proceso EBRP, basado en diálogos formales con la sociedad civil, establece un marco de trabajo que resulta demasiado rígido para vehicular un proceso político (más aún si se establece por ley una periodicidad trianual). Algunos excusan el fracaso de la EBRP señalando que se desarrolló en el escenario más adverso posible, pero habría también que reconocer que la conflictividad social y la crisis económica forman parte de la realidad cotidiana de muchos países que quieren salir de la pobreza.

c) Sesgo tecnocrático

La ambigüedad del papel desempeñado por los donantes –en tanto que acompañantes externos, patrocinadores de ayuda, vigilantes del carácter «participativo» de los debates y participantes influyentes– motiva que tiendan a asumir un rol preferentemente técnico (y metodológico), como contrapeso al déficit democrático que plantea su rol político en el proceso. Este fenómeno, de carácter estructural, podría estar detrás del habitual sesgo «tecnocrático» que afecta a los procesos PRSP.

Con todo, la perspectiva del tiempo transcurrido permite rescatar algunas **contribuciones positivas**. El proceso PRSP ha supuesto para Bolivia un avance en el ámbito discursivo, al situar la lucha contra la pobreza en el corazón del debate político del país; y en especial, al visualizar la importancia de la dimensión productiva, en toda su complejidad, para reducir la denominada pobreza «dura». Otra aportación interesante ha sido la de abrir canales de participación para algunos grupos emergentes de la sociedad civil boliviana, como es el caso de las organizaciones indígenas y el Comité de Enlace de Pequeños Productores. Por último, la canalización de los recursos hacia los municipios habría contribuido a consolidar las alcaldías como actores protagonistas en la gestión de políticas públicas.

5. El «pobre» balance de veinte años de cooperación internacional en Bolivia

Las donaciones de alimentos: de la ayuda a la dependencia

La historia de la ayuda en Bolivia se remonta a la década de los años 50 cuando llegaron las primeras donaciones de alimentos a partir de convenios bilaterales establecidos con Estados Unidos en el marco de la PL-480 (véase recuadro). En 1964 comenzaron también a recibirse donaciones del Programa Mundial de Alimentos (PMA) de las Naciones Unidas, a las que se sumaron en 1978 los suministros procedentes de la Comunidad Europea, Argentina, Canadá y España, entre otros. En todos los casos, la lógica de la ayuda fue el **envío de excedentes alimentarios**, compuestos en un 90% por trigo en forma de harina y de «bulgur fortificado» (trigo partido con hojuelas de soja), así como leche en polvo, aceite y combinados de harinas de cereales variados.

La PL-480 de Estados Unidos

Conocida también como «Programa de Alimentos para la Paz», la Ley Pública 480 (PL-480, por sus siglas en inglés) fue aprobada en 1954 para legislar el suministro de la ayuda alimentaria norteamericana. El Título II de dicha ley permite la entrega de excedentes a países que atraviesan situaciones de emergencia. En 1999 el programa manejó un fondo de 1.200 millones \$US, con los que se apoyó el envío de aproximadamente 4 millones de Tm de productos agrícolas (de las que 1,6 fueron donaciones al PMA).

Fuente: Acción Ecológica (2003).

El sistema de administración de los alimentos se realizó históricamente a través de la Oficina Nacional de Asistencia Alimentaria (OFINAAL), oficina del Gobierno boliviano que distribuía la ayuda a través de los Clubes de Madres y, desde hace varios años, de los centros educativos. Así se han canalizado las remesas procedentes del PMA o la Comunidad Europea. La ayuda norteamericana, en cambio, ha seguido un modelo de gestión basado en organizaciones propias, como CRS (*Catholic Relief Service*) y CARE (*Cooperative for American Relief Everywhere*), que a su vez operan con otras agencias caritativas de distribución como Cáritas, ADRA (Agencia de Desarrollo y Recursos Asistenciales de la Iglesia Adventista) y OFASA (Obra Filantrópica de Acción Social Adventista), entre otras. La afluencia continua de donaciones, más allá de los periodos de emergencia o sequía, contribuyó notablemente a crear una **cultura asistencialista**. La aparición de numerosas instituciones donantes que competían entre sí, superponiendo sus acciones, motivó que se proporcionara ayuda a población no necesitada, y provocó la desarticulación de organizaciones de base (González, 1994). El Programa de «Alimentos por Trabajo» resulta emblemático para constatar los efectos perversos que han generado los esquemas permanentes de donación de alimentos en Bolivia (véase recuadro).⁶³

Aún peores han sido los efectos de las donaciones de alimentos sobre la producción nacional de trigo. Las reformas económicas de los años 80 pusieron fin a la subvención gubernamental a la harina y al trigo. La política de libre mercado permitió la importación de trigo extranjero y harina a gran escala desde EE.UU. y Argentina, mientras las donaciones iban en aumento. El resultado final no fue otro que el **desmantelamiento de la producción nacional** (Pardo y Herbás, 2007). De los 22 molinos operativos en 1996 quedaban solamente seis diez años después. En 2007, el 80% del trigo consumido en Bolivia era importado. La producción nacional de trigo apenas alcanza 100.000 toneladas, cosechadas por familias de pequeños productores de Cochabamba, Sucre, Tarija, Potosí, La Paz y Oruro, y algunos grandes productores de Santa Cruz. El debilitamiento del mercado interno también se ha traducido en una baja productividad. El campesino boliviano apenas produce 600 kg de trigo por hectárea, frente al rendimiento de 4.500 kg/ha existente en Chile y 2.600 kg/ha en Argentina. Este aumento de la dependencia se ha puesto claramente en evidencia con

63. A principios de los 90, se instauró el Programa de «Monetización», que permitía la venta de una parte de los donaciones de harina en el mercado interno, con el fin de recabar recursos monetarios para financiar proyectos diseñados por las agencias donantes. Véase González (1994), p. 257.

motivo del vertiginoso incremento del precio de los cereales en los mercados mundiales a partir de 2006. Dicha escalada se ha traducido en recientes subidas del pan en Bolivia, que han afectado a las familias más pobres y han desencadenado protestas sociales.

«Alimentos por Trabajo»

Creado en 1986 mediante convenio entre las agencias CRS/Cáritas y las alcaldías, el programa retribuye con alimentos la realización de trabajos comunales (empedrado de calles o limpieza de caminos). Los requisitos que se establecieron fueron trabajar 22 días al mes, ocho horas diarias para tener derecho a percibir 40 kg, equivalentes al salario mínimo. Desde el primer momento se convirtió en una estrategia de supervivencia, en especial, para un sector amplio de mujeres de áreas periurbanas. En sus áreas de intervención ha contribuido a ligar el trabajo comunal a la percepción de un jornal individual, desarticulando las instituciones de trabajo comunitario.

Fuente: González (1994), p. 257.

En un estudio sobre las donaciones de alimentos en Bolivia, Ramos (2003:78-9) ha descrito sus **efectos perniciosos sobre el patrón de consumo** y, en última instancia, sobre la seguridad alimentaria. La incidencia de las donaciones ha supuesto la paulatina penetración de alimentos extranjeros, lo que motivó que se dejasen de producir determinados alimentos tradicionales de alto valor nutritivo, como fue en el pasado el caso de algunos cereales andinos (el amaranto y la cañawa, ricos en proteínas). La distribución de productos procesados de rápida preparación (por ejemplo, deshidratados o en polvo) ha contribuido a la adopción de hábitos alimenticios cada vez menos naturales y a la pérdida de dietas locales. Un paso más allá ha sido la presencia de transgénicos ocultos en las partidas de alimentos. Tras la realización de muestreos, el FOBOMADE denunció en 2001 la presencia de maíz y soja transgénica entre la ayuda alimentaria procedente de Estados Unidos. Como resultado de la denuncia, varias organizaciones locales conformaron la *Plataforma Antitransgénicos* (Acción Ecológica, 2003).⁶⁴

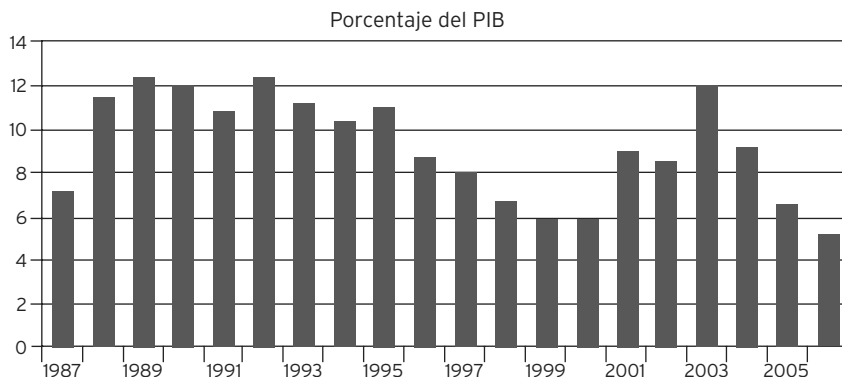
64. Desde entonces la plataforma reclama la promulgación de una *Ley de Ayuda Alimentaria* que regule las donaciones en el país, la aprobación de un *Reglamento de Bioseguridad* que garantice el principio de precaución, así como la realización de análisis y muestreos periódicos. Véase Acción Ecológica (2003), p. 7.

En definitiva, las donaciones permanentes de alimentos han significado un **agravio para la soberanía alimentaria** de Bolivia, al dismantelar la producción nacional, generar dependencia de las exportaciones de cereales y alterar los hábitos de consumo. Obedecen, en realidad, a los intereses económicos de los países donantes que encuentran en esta modalidad de ayuda una forma de deshacerse de excedentes agrícolas y hacer promociones comerciales en mercados no competitivos. Pese a la existencia de estudios, la concienciación sobre esta problemática ha sido un proceso lento en la sociedad boliviana. El sector, organizado en la **Asociación de Productores de Trigo (APT)**, ha reclamado del Gobierno una política de apoyo a la transformación nacional del trigo en pequeños molinos, que permita industrializar la harina y mejorar el autoabastecimiento del mercado interno.

El peso de la ayuda en la economía boliviana

Poco tiempo después de recuperar la democracia, Bolivia fue declarada por la comunidad internacional país prioritario de ayuda, a raíz de la severa sequía de 1983. Desde entonces, los flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) han supuesto una **importante inyección de recursos**: Entre 1987 y 2005 el país recibió 12.310 millones \$US, lo que significó un promedio anual de 647,91 \$US (De Grave, 2007:7). En términos relativos, los desembolsos de AOD se han mantenido constantes durante dos décadas, en una horquilla situada entre el 7 y el 12% del PIB (véase gráfico 8).

Gráfico 8
Flujos de AOD a Bolivia (1987-2005)



Fuente: De Grave (2007), a partir de datos del VIP.

Los picos de la serie temporal coinciden con periodos de recrudescimiento de la crisis económica en el país andino, momentos en los que la AOD ha significado un «**balón de oxígeno**» para las cuentas públicas. Durante el colapso vivido entre 1982-1985, por ejemplo, fue decisiva la ayuda del BID y la CAF, entonces el único financiamiento externo que llegaba a Bolivia. La ayuda volvió a emerger con fuerza en el periodo 1989-1993, caracterizado por los graves quebrantos sociales derivados de los programas de ajuste estructural. Diez años después, la ayuda alcanzaría en 2003 un nuevo máximo de 929 millones de \$US (11,9% del PIB), en un contexto de crisis política y social protagonizada por la *Guerra del Gas* y la renuncia del presidente Sánchez de Lozada. Si no hubiera sido por la contribución de la AOD, el déficit fiscal habría superado dicho año el 20% del PIB (véase cuadro 11). En todos estos periodos de crisis, la AOD parece haberse comportado de forma inversamente proporcional a la Inversión Directa Extranjera (IDE), que huía del país al percibir signos de inestabilidad política y económica.

Una segunda función de la ayuda externa ligada a la anterior ha sido la de **acompañar los programas de ajuste estructural y liberalización económica**. Como ha señalado un documento de trabajo publicado por el propio PNUD (De Grave, 2007:8), «la coincidencia ideológica entre los gobiernos de turno y los organismos multilaterales y bilaterales fue un elemento clave para la implementación de las políticas». Dichas reformas económicas subordinaron la política social al crecimiento económico, confiando de facto a la cooperación internacional el papel de mitigar el aumento explosivo de la pobreza. Este papel de acompañamiento es especialmente notorio en el caso de la ayuda alimentaria, que se incrementó durante esos años en el país a pesar de sus efectos devastadores en términos de soberanía alimentaria. Más adelante, el primer Gobierno de Sánchez de Lozada (1993–1997) impulsó un paquete de reformas de «segunda generación» (de corte institucional y social), que sirvió para afianzar su alianza de fondo con los donantes. La propia cooperación internacional se vio legitimada a sí misma para inducir un tercer paso en este camino «reformista»: la aprobación de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza con la participación de organizaciones sociales, cuyo fracaso ya fue analizado en detalle en el capítulo anterior.

El análisis comparativo de la ayuda frente a otros recursos –internos y externos– de la economía boliviana ofrece conclusiones interesantes. Durante muchos años la AOD representó, con mucho, la **principal fuente de financiación del desarrollo**. En el trienio 2001-2003, por ejemplo, los flujos de ayuda ascendieron a 2.345 millones de \$US, lo que representa nada menos que el 136% de la inversión pública del periodo. Por su parte, el Estado tan sólo fue capaz de recaudar 1.164 millones \$US en concepto

de renta petrolera, y los inmigrantes enviaron remesas por un importe de 390 millones de \$US (véase cuadro 11). Los sucesos violentos de octubre de 2003 motivaron, además, la caída en picado de la IDE, hasta niveles del 2,4% y 1,4% del PIB en 2004 y 2005 (e incluso registró tasas negativas en 2005). La primacía de la ayuda frente al resto de fuentes de financiación del desarrollo explica, por sí misma, la importante influencia política que ejercieron los donantes durante los veinte años largos de democracia.

Cuadro 11
Flujos netos de AOD a Bolivia en relación con otras fuentes
de financiación del desarrollo (2000-2006)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006(p)
<i>En millones de \$US, corrientes</i>							
AOD Total	475	735	681	929	770	632	581
Flujos privados netos	..	..	..	29	-134	3	..
Servicio de deuda externa	268	249	258	273	287	368	325
Inversión directa extranjera (1)	736	706	677	197	117	-74	171
Inversión pública	567	645	578	500	575	601	827
Recaudación hidrocarburos (2)	425	425	372	367	539	1.017	1.634
Remesas de inmigrantes	127	135	113	142	157	278	500
<i>En % sobre el PIB</i>							
AOD	5,7	9,0	8,6	11,9	9,2	7,0	5,4
Servicio de deuda externa	3,2	3,1	3,3	3,4	3,3	3,9	3,1
Inversión directa extranjera (1)	8,8	8,7	8,6	2,4	1,4	-0,8	..
Inversión pública	6,8	7,9	7,3	6,4	6,9	6,6	8,1
Recaudación hidrocarburos (2)	5,1	5,2	4,7	4,7	6,0	11,0	16,0
Recaudación del IdH (3)	-	-	-	-	-	3,0	6,6
Remesas inmigrantes	1,5	1,6	1,4	1,7	1,8	3,0	4,9
Déficit Fiscal	-4,1	-6,9	-9,0	-8,1	-5,7	-2,3	+5,9
Población	8,4	8,6	8,8	9,0	9,2	9,4	9,6
(en millones de personas)							
Renta per cápita	1.000	960	930	920	960	1010	1.098
(Atlas \$US/habitante)							

Fuentes: CAD/OCDE, Banco Mundial, UDAPE y BCB.

(1) Los datos de 2005 y 2006 se refieren al periodo enero-septiembre.

(2) La recaudación conjunta del sector incluye las regalías, el Impuesto Directo de Hidrocarburos (IdH), el Impuesto Especial de Hidrocarburos y Derivados (IEHD), así como los pagos de las empresas del sector por cuenta del Impuesto del Valor Agregado (IVA), el Impuesto de Transferencias (IT) y el Impuesto de Utilidades Económicas (IUE)

(3) Creado por la Ley de Hidrocarburos (mayo 2005), el IdH empezó a recaudarse desde junio de ese año.

A partir de 2005, sin embargo, se observa un **cambio del patrón de financiación**, basado en un drástico aumento de los recursos internos (véase cuadro 11). El peso de la AOD comenzó a declinar en términos absolutos y relativos hasta representar 581 millones de \$US en 2006 (5,4% del PIB). Por otro lado, la política de «nacionalización» de los hidrocarburos comenzó a ejercer efectos muy beneficiosos sobre la salud fiscal del sector público, a través de un crecimiento vertiginoso de la *renta petrolera*, favorecida además por el alza del precio del barril de petróleo. De este modo, la recaudación del sector de hidrocarburos creció desde 539 en 2004 a 1.634 millones en 2006 (del 6% al 16% del PIB). En términos comparativos, la renta petrolera, que representaba la mitad de la AOD en 2003, tres años después pasó a multiplicar casi por tres los flujos de aquella. Esta alza tan espectacular de ingresos del Tesoro General de la Nación (TGN) motivó no sólo el control del déficit público crónico del país andino sino la consecución de un superávit fiscal histórico en 2006, equivalente al 5,9% del PIB. Por otro lado, el fenómeno de inmigración masiva, que ha empujado a cientos de miles de bolivianos al exterior durante el último quinquenio, se ha traducido también en un aumento considerable de los *ingresos por remesas*, que en 2006 representaban ya un 4,9% del PIB. En cuanto al peso de la deuda, los continuados esfuerzos de condonación en los últimos diez años habrían contenido el servicio de la deuda externa en el entorno del 3-4% del PIB. En 2006 la caída del indicador hasta un mínimo del 3,1% del PIB estaría liberando más recursos internos para financiar el desarrollo.

Los **principales donantes** a Bolivia han sido tradicionalmente Estados Unidos, el Banco Mundial (AIF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). A partir de 2004, sin embargo, Japón se convirtió en el más relevante. Otros donantes bilaterales que han incrementado su ayuda en los últimos años son Alemania y, sobre todo, España, mientras que Holanda y el Reino Unido destacan entre los que han recortado su presencia en el país (véase recuadro).

Principales donantes de flujos brutos de AOD a Bolivia

(promedio anual, millones de \$US)

	1997-8	2000-1	2004-5	
1 Japón	53	55	293	
2 EE.UU. ♠	127	108	114	♠ Países que cuentan con transnacionales petroleras operando en el país.
3 BM (AIF)	107	70	111	
4 BID	78	66	105	
5 Alemania	55	49	67	
6 España ♠	28	26	61	
7 Holanda	64	53	47	
8 CE	33	26	38	
9 Reino Unido ♠	9	58	32	
10 Dinamarca	17	24	27	
TOTAL AOD	665	602	677	Fuente: CAD/OCDE, 2007.

De acuerdo a los promedios de 1999-2001, la **distribución sectorial** de la AOD bilateral refleja el predominio de la inversión social (40% del total), actividades relativas a deuda (32%), sectores productivos (9%), ayuda multisectorial (6%) e infraestructura económica (4%).⁶⁵ Los datos del periodo 2004-2005 guardan un patrón similar de distribución, si bien el subsector social de educación ha experimentado un avance considerable al pasar del 5% al 12% del total de la AOD bilateral. Las ONG canalizaron alrededor de 40-50 millones de \$US por año, lo que representa casi un 8% del total de los flujos de ayuda. La distribución sectorial, en todo caso, muestra un patrón de cooperación más comprometido con la reducción de la dimensión «blanda» que «dura» de la pobreza.

¿Qué dicen las evaluaciones de la ayuda?

Los primeros años del nuevo siglo vieron **multiplicarse los esfuerzos de evaluación** de la ayuda en Bolivia desde diversas perspectivas de análisis, incluyendo un balance general de la cuestión publicado por el PNUD (De Grave, 2007), un estudio de impacto de corte macroeconómico de la Universidad Católica Boliviana (Andersen y Evia, 2003), evaluaciones de cooperación multilateral (BM, 2005 y FIDA, 2005), evaluaciones de programas bilaterales de cooperación (IOB, 1998; JICA, 2001; DANIDA, 2002; OPE, 2003; DFID, 2005; y SECD, 2005), evaluaciones de procesos de armonización y alineamiento de donantes (Nickson, 2002 y CAD, 2004), evaluaciones de síntesis de proyectos de ONG (Bebbington, 2002); y, por último, estudios sobre la adopción de perspectivas transversales en los programas de ayuda, tales como la participación en la cooperación alemana (España, 2005) o el enfoque anti-pobreza de la cooperación española (Alonso *et al.*, 2003 y Rodríguez-Carmona, 2004).⁶⁶

Pese a su amplitud y riqueza de ópticas, las evaluaciones disponibles constituyen una muestra restringida del conjunto de la ayuda al país. Más allá de la representatividad de la muestra, es preciso señalar que los ejerci-

65. El rubro de «inversión social» se refiere a los sectores prioritarios de desarrollo humano, es decir, salud, educación, agua y saneamiento.

66. Se trata de una lista orientadora, en modo alguno completa, de las principales evaluaciones realizadas por las agencias en los últimos años. La muestra de evaluaciones de programas oficiales de cooperación por país incluye las evaluaciones del programa bilateral de la cooperación holandesa (IOB, 1998), japonesa (JICA, 2001), española (OPE, 2003), británica (DFID, 2005) y belga (SCED, 2005). El listado se podría completar con reflexiones vertidas en seminarios y talleres de análisis (SNV, 2001), así como en artículos de prensa redactados por autores locales y extranjeros (De Haan, 2003 y Cingolani, 2006, por citar dos ejemplos).

cios de evaluación adoptan metodologías muy heterogéneas y adolecen de **limitaciones de enfoque** que reducen el valor de sus conclusiones.⁶⁷

- En primer lugar, se trata de *esfuerzos dispersos y desarticulados*, evaluaciones de proyectos y programas que carecen de una visión de conjunto.
- Ante la *dificultad de apreciar los resultados* en términos de *impacto*, las evaluaciones han preferido orientarse hacia criterios de *pertinencia* y *calidad del diseño* (relevancia de población «beneficiaria», coherencia de objetivos y adecuación de instrumentos) y *eficiencia* (sistemas de gestión, ritmo de ejecución financiera, cualificación del personal). Tal vez un caso extremo de este fenómeno sea la cooperación española, caracterizada tradicionalmente por la débil transparencia y la escasa información existente de sus programas, lo que origina que los esfuerzos de evaluación terminen orientándose a cuestiones de diseño, gestión, adecuación de instrumentos y coordinación interna entre los diferentes actores españoles de cooperación (AECI, ONG y cooperación descentralizada) (OPE, 2003).
- Una segunda limitación de las evaluaciones reside en el *carácter externo* de las misiones de evaluación (con frecuencia, las agencias encargan las evaluaciones a expertos independientes, que se asocian con expertos locales). Los evaluadores que proceden de los países donantes suelen estar influidos por arraigados modelos mentales que dificultan la comprensión del contexto de intervención. Casi todas las evaluaciones sostuvieron, por ejemplo, que la contribución de la cooperación a la EBRP fue muy positiva, y que fue el contexto turbulento el factor que impidió su puesta en práctica (BM, 2005; DFID, 2005). Los hechos, sin embargo, demostraron a posteriori que la estrategia no fue un instrumento adecuado y la realidad del país terminó imponiendo una agenda política mucho más acorde con las necesidades reales. Gran parte de las evaluaciones no fueron capaces de detectar este extremo.
- Una limitación adicional se refiere al *control del alcance crítico* de los informes. Las evaluaciones suelen pasar filtros de «calidad» que son aprovechados para limar las valoraciones más negativas, con el fin de que las conclusiones finales planteen un nivel de crítica asumible institucionalmente. Esta práctica de contención obliga a leer entre líneas los informes para identificar cuáles son los errores.

67. En un estudio comparativo, Alonso *et al.* (2003) elaboró una metodología para analizar la orientación a la pobreza de los programas de ayuda bilateral. La investigación incluyó un estudio comparativo de los programas de cooperación del Reino Unido y España en Bolivia. No existen, sin embargo, estudios capaces de medir el impacto real de los programas de cooperación en reducción de la pobreza.

- Las evaluaciones adolecen, por último, de *problemas de accesibilidad*. No todas las agencias hacen públicos sus informes de evaluación. En todo caso, difunden los informes finales. Los estudios de primer nivel (por ejemplo, diagnósticos, informes parciales y estudios de caso) no suelen ser publicados oficialmente.

Sin olvidar todas estas limitaciones, se pueden apreciar algunos trazos comunes al conjunto de evaluaciones analizadas. En primer lugar, las intervenciones arrojan **resultados desiguales** respecto a los objetivos buscados, con logros más firmes en la *provisión de servicios básicos* de salud, educación y agua y saneamiento, y unos resultados mucho más tenués en los aspectos relacionados con *generación de ingresos y fortalecimiento institucional*. Por su especial trascendencia, merecen un análisis específico los programas de *reforma institucional* del Estado boliviano, cuyo grado de avance ha resultado altamente insatisfactorio y cuyos sinsabores ponen sobre la mesa la compleja articulación de las dimensiones técnicas y políticas de la ayuda externa (véase recuadro). Por otro lado, hay que señalar que estos fracasos conviven también con experiencias positivas a pequeña escala –en especial, de ONG–, que han contribuido notablemente a mejorar la *concienciación ciudadana* en materias de política de hidrocarburos, tierra y territorio, negociaciones de libre comercio o Asamblea Constituyente, entre otras.

Los tibios resultados de los programas de reforma institucional

Desde los 90, los donantes han insistido en financiar programas como el PRI o el PRONAGOB, destinados a modernizar la administración pública, reformar la justicia, consolidar la carrera funcional, impulsar la descentralización administrativa o fortalecer unidades específicas de gestión (por ejemplo, las escuelas normales o las aduanas). Su desempeño se ha visto, sin embargo, enormemente dificultado por la burocratización de la Administración boliviana y los altos índices de rotación de los empleados públicos, factores que han operado como habitual cuello de botella.

Las evaluaciones ponen de manifiesto el fracaso de los enfoques que han basado su intervención en líneas presenciales de capacitación (talleres), transferencia directa de experiencias del Norte, o en servicios de asesoramiento técnico de alto perfil (OPE, 2001 y 2003). En un valioso diagnóstico de las instituciones bolivianas, el investigador Joan Prats (2003:58-9) ha atribuido el fracaso de estos programas a que «sus burocracias siguen aferradas a la lógica del plan y no entienden o no practican la lógica de la estrategia (...) A veces se han formulado estrategias con pretensiones integrales, pero que, en realidad, eran listas de deseos que carecían de la necesaria concreción (...) Una estrategia no es un inventario de todo lo que hay que hacer sino una selección de objetivos, metas y acciones entre otras muchas posibles. Esta selección no es una elaboración técnica sino genuinamente política a la que los técnicos sólo pueden coadyuvar».

Otra coincidencia en las evaluaciones es la preocupación por la **baja sostenibilidad** de los resultados (FIDA, 2005; DFID, 2005), la falta de coordinación con otras intervenciones (FIDA, 2005; OPE, 2003), así como la subestimación de los riesgos de partida. Muchos informes identifican la inestabilidad del contexto social y político boliviano como uno de los factores condicionantes del bajo desempeño de los proyectos (BM, 2005; FIDA, 2005; y DFID, 2005).

Reconocida abiertamente por los informes, la debilidad más relevante de la ayuda tal vez sea la **falta de inserción de las intervenciones en la institucionalidad local**. A este respecto, la evaluación del programa del FIDA en Bolivia (2005:xvii) advierte «una limitada articulación de los proyectos en las instancias públicas locales, regionales y nacionales». Por su parte, la evaluación del programa hispano-boliviano de cooperación reconoce «dificultades para garantizar la vinculación de los beneficiarios con los proyectos que se llevan a cabo» (OPE, 2003:59). El informe de evaluación de la asistencia del Banco Mundial (2005:40) justifica la débil articulación con las instituciones bolivianas en la necesidad de garantizar su eficiencia:

«(...) la capacidad de ejecución de los Ministerios sectoriales es deficiente. En consecuencia, los donantes –incluido el Banco– y también las entidades encargadas de la ejecución prefieren utilizar los servicios de las unidades de ejecución de los proyectos en lugar de las estructuras gubernamentales regulares. En varios aspectos, la capacidad del Gobierno en materia de gestión del gasto público es deficiente, lo cual es sorprendente dado el nivel de apoyo de los donantes y su continuidad».

Financiado por el DFID y la Embajada de España en Bolivia, el estudio de Andersen y Evia (2003) utilizó un modelo estadístico para analizar los efectos macroeconómicos que un incremento adicional de ayuda genera sobre el Producto Interior Bruto (PIB) y la **distribución de la renta**. El estudio presume que la ayuda se reparte en gasto corriente y gasto de inversión (de acuerdo a porcentajes variables), y que la inversión se destina a la provisión de bienes públicos, cuyo disfrute mejora la productividad de todos los sectores sociales. Bajo tales supuestos, los incrementos adicionales de ayuda se traducen en un incremento transitorio del PIB, que desaparece una vez que la ayuda retorna a sus niveles iniciales. La baja elasticidad que tiene la pobreza en Bolivia (0,3% en áreas rurales y 0,6% en áreas urbanas) motiva que el crecimiento del PIB inducido por el aumento de ayuda apenas se traduzca en una reducción de la pobreza. La proyección del modelo

señala que la ayuda beneficia claramente a las clases profesionales urbanas (a la que pertenecen los gestores de la ayuda), de forma leve a los pobres urbanos (sector informal y trabajadores no cualificados), mientras que el campesinado rural empeora ligeramente su situación económica respecto al escenario de partida. De este modo, el estudio concluye que «la ayuda externa, pese a sus buenas intenciones, tiende a incrementar la desigualdad y profundizar la pobreza» (Andersen y Evia, 2003:4).

Más allá de las conclusiones de los estudios, en su versión más optimista o pesimista, los actores locales perciben que la cooperación internacional arroja un **balance poco alentador** tras dos décadas de presencia ininterrumpida, en las que el país recibió más de 12.000 millones de \$US. Los índices de pobreza se mantuvieron, o incluso se vieron incrementados, al tiempo que la sociedad se hizo dependiente de los flujos de ayuda. En un taller de discusión sobre la eficacia de la ayuda financiado por los holandeses, una analista boliviana planteó la necesidad de invertir el curso de la reflexión (Barja, 2001:12):

«Tal vez el hecho de que la cooperación brindada no haya dado como resultado el desarrollo esperado se deba a dos tipos de justificaciones. La cooperación dice: *«no tenemos el espacio suficiente como para haber logrado el desarrollo que esperamos»*. Pero también hay que ver la posibilidad, la inversa: *«el desarrollo no se ha dado a causa de la cooperación recibida»*.

La falta de coordinación de los donantes

Un problema crónico de la ayuda parece ser su desarticulación. La descoordinación entre donantes y la incoherencia de sus políticas genera múltiples efectos negativos, en forma de duplicidad de esfuerzos, solapamientos, rivalidades, conflictos y, en definitiva, la dispersión y el desperdicio de recursos. Cuando no se coordina la ayuda, los **costes de transacción son muy elevados** para los Gobiernos perceptores. De acuerdo a De Grave (2007:30), se calcula que la armonización de los procesos de solicitud de desembolsos, modificaciones presupuestarias y adquisición de bienes y servicios, podría reducir en un 20% dichos costes en Bolivia. Pero, además, la falta de coordinación puede terminar debilitando los procesos nacionales, al mandar señales y demandas contradictorias a los actores locales, tal y como explica un funcionario del Viceministerio de Planificación y Financiamiento Externo (VIPFE) (De Grave, 2007:30):

«Otra de las cosas es lo que llamo la *«paradoja de la cooperación.»* 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 FMI. Y la variable de ajuste es la inversión pública, porque tú dices *«¿reduzco inversión pública o reduzco gasto corriente?»*, pero yo no puedo dejar de pagarles a los maestros, a los funcionarios públicos y a una serie de cosas, entonces ¿qué voy a hacer? Menos proyectos de inversión pública. Y luego viene el Banco Mundial, el BID o alguna de esas instituciones y te dicen: *«¡Pucha, tú 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!».

Ya en los inicios de los años 90 surgieron las primeras voces que alertaban de estos problemas. Se emprendió entonces el **difícil camino** hacia la *armonización y alineamiento* de los donantes:

- Las primeras iniciativas estuvieron relacionadas con el impulso de *mesas de coordinación* de donantes, grupos de trabajo y reuniones conjuntas, que tuvieron problemas para arrancar compromisos multilaterales debido a los recelos de todos los actores implicados. La creciente adopción de *enfoques sectoriales* de ayuda (SWAP, *Sector Wide Approach*) por parte de muchos donantes bilaterales fue facilitando el camino hacia una mayor coordinación.
- A finales de la década, el Banco Mundial lanzó la propuesta del *Marco de Desarrollo Integral* (CDF, por sus siglas en inglés) con el objeto de coordinar la ayuda en torno a programas y políticas compartidas de desarrollo (véase epígrafe 4.1). El CDF se gestó en Bolivia antes de que fuera propuesto formalmente por el Banco Mundial, de tal modo que el Gobierno boliviano se adelantó en 1999 con la promulgación del *Nuevo Marco de Relacionamento Gobierno-Cooperación Internacional* (NMR). De este modo, el país se convirtió en uno de los seis casos piloto en el mundo. La aplicación práctica del enfoque fue evaluada por el propio Banco Mundial, que hizo un balance bastante crítico (Boesen *et al.*, 2002).
- Conscientes de la necesidad de seguir avanzando en el camino, los países donantes firmaron en marzo de 2005 la *Declaración de París* para mejorar la armonización y eficacia de la ayuda. Dicha agenda rescata el espíritu del CDF, los instrumentos del enfoque sectorial, el proceso PRSP y añade nuevas preocupaciones relativas al «alineamiento».

miento» de políticas, la «apropiación» nacional, el fortalecimiento institucional, la coordinación del apoyo presupuestario, el impulso de la cooperación delegada, o la realización conjunta de misiones y diagnósticos, entre otras muchas (véase epígrafe 4.1).

Pese a tantos esfuerzos invertidos, los avances fueron bien modestos. La experiencia boliviana revela que la **coordinación sectorial** depende, en última instancia, de la capacidad del Gobierno de liderar y definir una política clara, así como de desarrollar planes y proyectos concretos (CAD, 2004; Komives y Aguilar, 2005). Esta forma de funcionar ha arrojado resultados positivos en el sector de la educación (donde existe una canasta de donantes con apoyo presupuestario plurianual, liderada por Holanda) o en agua y saneamiento (liderado tradicionalmente por la GTZ con un enfoque programático). La coordinación en otros sectores, como salud, agricultura, medio ambiente y competitividad, ha sido, en cambio, mucho más dificultosa.⁶⁸

En la práctica, son todavía muchos los donantes que no tienen voluntad real de armonizar sus procedimientos y políticas, y algunos que prefieren no participar en los espacios formales de coordinación. Tampoco existe una visión homogénea sobre lo que significa el apoyo presupuestario sectorial y los instrumentos más adecuados para llevarlo a efecto (Komives y Aguilar, 2005:50). En este contexto, algunos donantes, como USAID, JICA, GTZ, y la propia AECI, seguían dudando de los supuestos beneficios de la «financiación en canasta» (Nickson, 2002).⁶⁹ La encuesta realizada por el CAD (2004:35-42) para analizar el desempeño de la agenda de armonización reveló en el caso boliviano numerosas **debilidades**:

- Las agencias oficiales de cooperación hacen un empleo aún escaso de los procedimientos bolivianos de rendición de cuentas (un 29% de los donantes), seguimiento y evaluación (28%), desembolso (25%), adquisiciones (21%) y auditoría (17%), con porcentajes que se situaron por debajo de los promedios de la encuesta.
- Todavía muchos donantes no efectuaban compromisos multianuales de ayuda (la AECI constituye un caso paradigmático al respecto). Un 47% de los donantes notificaban desembolsos indicativos de periodos de tres años.

68. Un diagnóstico del nivel de armonización, alineamiento y apropiación alcanzado en cada sector se encuentra en CAD (2004), p. 39.

69. La «financiación en canasta» (*basket funding*) consiste en la conjunción de los recursos financieros de diferentes donantes en un solo fondo con el fin de financiar una única intervención.

- En 2003 los donantes realizaron 242 misiones técnicas de trabajo a Bolivia. Tan solo un 10% de ellas fueron realizadas de forma conjunta.
- Un modesto 38% de agencias delegaron tareas en otros donantes y sólo un 18% compartían información analítica con regularidad.

En todo caso, la mejora de los mecanismos formales de coordinación no garantiza la armonización o el «alineamiento». Es más, puede convertirse en fuente de mayor burocratización de la ayuda y de costes más elevados de transacción (en forma de reuniones, talleres y seminarios) (Boesen *et al.*, 2002). De acuerdo con un informe de la Agencia Canadiense de Cooperación Internacional (ACDI, 2001:19), «la planificación y la programación conjuntas del desarrollo sólo darán frutos si los donantes están listos para dejar de lado los imperativos nacionales y organizativos en el interés de los esfuerzos de desarrollo colectivo».⁷⁰ Pero eso es tanto como pedirle a la ayuda bilateral que deje de ser bilateral. En definitiva, la descoordinación de la ayuda se revela como un **problema estructural** derivado del actual sistema de ayuda, que se asienta en el predominio de la bilateralidad y el principio de discrecionalidad de las donaciones. Un problema que tan sólo el decidido empuje del gobierno receptor puede mitigar, aunque no subsanar completamente.

¿Prestan los donantes una ayuda «desinteresada»?

Otro rasgo limitante de la ayuda concedida a Bolivia ha sido su **subordinación a la política exterior**. A nadie se le escapa que la mayoría de los donantes presentes en Bolivia poseen intereses de orden *geoestratégico* (Estados Unidos), *comercial* y de *visibilidad diplomática* (España y Japón), o de *extensión cultural* (Alemania y Francia), por citar los casos más notorios. El caso más evidente es el de Estados Unidos, potencia que ha utilizado de forma explícita la ayuda como pieza básica de su estrategia de supremacía en el continente. De este modo, el Gobierno de Washington premió los esfuerzos de erradicación de coca de los países andinos no sólo con ayuda sino también con rebajas arancelarias en el marco del Acuerdo de Promoción Comercial Andina y Erradicación de Droga (APTDEA). A partir de 2001, el atentado de las Torres Gemelas y la agenda de seguridad diluyeron el interés norteamericano en la región.

70. Traducción de De Grave (2007), p. 30.

Por otro lado, la ayuda española a la región de América Latina cumple, en la actualidad, una función de acompañamiento a los **intereses empresariales** en la zona. La fuerte oleada de inversión, que comenzó en los años 90, ha colocado a España como segundo inversor en la región. Repsol YPF, Iberdrola y REE figuran entre las mayores empresas españolas presentes en Bolivia.⁷¹ Canalizada mayormente hacia sectores regulados de la economía, dicha inversión no ha estado exenta de problemas relativos a cambios normativos, congelación de tarifas, o cobertura y calidad de los servicios prestados. Los impactos sociales y ambientales de su actividad han generado, además, importantes conflictos con gobiernos y poblaciones locales. En este contexto, la ayuda ha operado como engrase y contrapartida del Gobierno español para apoyar a las empresas en sus litigios y procesos de renegociación de contratos. Se confunde entonces los intereses españoles con los intereses particulares de determinadas empresas privadas con sede en España, pero cuyo capital está participado, como en el caso de Telefónica o Repsol YPF, por accionistas privados y fondos transnacionales. Por último, los créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) de la cooperación española sigue constituyendo un flagrante caso de ayuda «atada, es decir, ligada a la compra de bienes y servicios españoles, cuyo fin último no es otro que la promoción de exportaciones españolas en el mundo». ⁷²

En la época de la globalización hay una acuciante necesidad que domina la agenda de los países industrializados y el capital transnacional: el **aprovisionamiento de materias primas**. No en vano la lista de petroleras extranjeras operativas en el país andino se corresponde con empresas estatales de los países limítrofes (Petrobrás y Enarsa) y con la nómina de los principales donantes de ayuda: Vintage y Matpetrol (capital norteamericano), Repsol-YPF (español), British Petroleum y British Gas (británico), o Total Fina Elf (francés). Algunos embajadores han reconocido el uso de la ayuda como aceite para limar conflictos bilaterales y engrasar acuerdos comerciales con el Gobierno boliviano (véase recuadro).

71. El Banco Santander decidió retirarse de Bolivia, con la venta del Banco Santa Cruz a finales de 2006.

72. De acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano de 2005 (PNUD, 2006:114-5), esta modalidad de ayuda «es la forma más notoria de arruinar subrepticamente la eficacia de la ayuda, (ya que) reduce el valor de la asistencia entre un 11% y un 30%».

La ayuda como baza para negociar acuerdos comerciales: ayer y hoy

En su «Réquiem para una República», Sergio Almaraz ha recordado que, tras el golpe militar de Barrientos en noviembre de 1964, su Ministro de Educación, en un almuerzo de trabajo con el embajador de EEUU, detalló el lamentable estado de los locales escolares del país y la necesidad de repararlos. En respuesta, el diplomático anunció el donativo de trescientos dólares a tan noble finalidad. Fue también el régimen de Barrientos el que aceptó, mediante el programa PL-480, la donación permanente de harina de trigo norteamericano, que contribuyó durante décadas a aniquilar la producción nacional del cereal. Cuando las tropas norteamericanas llegaban al territorio boliviano para realizar ejercicios militares se ofrecía, como contrapartida, la construcción de letrinas y postas sanitarias, además de la extracción de muelas a pacientes pobres. En el último Gobierno de Paz Estensoro (1985-1989), su ministro de Planificación, Sánchez de Lozada, obtuvo un plus del BID, la CAF, el Banco Mundial y USAID, destinado a elevar los ingresos de los altos funcionarios encargados de negociar los intereses públicos con los donantes.

El exministro de Hidrocarburos del MAS, Soliz Rada, ha denunciado que las últimas negociaciones del gas se convirtieron en nuevo caldo de cultivo para los donativos «interesados». Los delegados argentinos, por ejemplo, se empeñaban en discutir, de manera simultánea, el precio del gas de exportación con «ventajosas» ventas de tractores agrícolas, que incrementarían la popularidad del Primer Mandatario. Por su parte, los delegados brasileños de Petrobrás deseaban incluir en el primer borrador de acuerdo algunas becas para estudiantes bolivianos en San Pablo o Río y la ampliación de cupos para que estudiantes graduados en ingeniería petrolera realizasen prácticas en los campos explotados por la estatal brasileña. Lo insólito del asunto es que los gastos de Petrobrás en esta materia forman parte de los «costos recuperables» que le reconoce YPFB. Si se lograsen precios justos por las materias primas, no habría necesidad de aceptar regalos humillantes, y lo más importante: se podría industrializar el país con los recursos generados de forma endógena por la propia economía boliviana.

Fuente: Soliz Rada (2007).

Frente a esta confluencia de intereses, más o menos explícitos, existe un grupo de países donantes, los denominados *afines* (*like-minded*), los países nórdicos, Holanda y Suiza, que operan bajo un enfoque prioritario de lucha contra la pobreza. Se coordinan en Bolivia a través de iniciativas conjuntas de debate político y cofinancian programas de ayuda sectorial. La consideración de Bolivia como país de renta media ha motivado, en los últimos años, la progresiva disminución de la ayuda concedida por estos países.

¿Es Bolivia un país dependiente de la cooperación internacional?

Ya se ha analizado la intensidad de la ayuda en la economía boliviana: un promedio del 10% del PIB en 1987-2005. Desde una perspectiva regional, el análisis comparativo revela que Bolivia ha sido uno de los **países más dependientes de la ayuda en América Latina** en términos relativos, tan sólo superado por Nicaragua y Haití, que no cuentan con la privilegiada dotación de recursos naturales existentes en el país andino. A nivel mundial existen, en cambio, países mucho más dependientes en el África Subsahariana, en especial en el Cono Sur y el cuerno de África, donde la ayuda supera con creces el 20% del PIB (véase cuadro 12). La lista de países dependientes de la ayuda está encabezada en la actualidad por diversos países en conflicto o reconstrucción, tales como Liberia, Burundi, Afganistán, Irak o Palestina. A fines de los 90, América Latina perdió preeminencia en la agenda internacional de la ayuda, lo que explica que los niveles de dependencia hayan ido disminuyendo de forma progresiva, con la salvedad de Haití.

Cuadro 12
Principales países receptores de AOD en AL y resto del mundo (2003-06)

AMÉRICA LATINA	% de AOD/PNB				OTROS PAÍSES DEPENDIENTES	% de AOD/PNB			
	2003	2004	2005	2006		2003	2004	2005	2006
Nicaragua	21,3	28,7	15,2	13,9	Liberia	29,8	53,5	54,1	54,4
Haití	7,2	6,8	12,1	13,4	Burundi	39,4	55,9	46,8	52,8
Honduras	6,0	9,2	8,2	6,6	Afganistán	34,6	36,7	38,6	35,7
Bolivia	11,9	9,2	7,0	5,4	Irak (1)	18,0	36,9	..	..
Guatemala	1,0	0,8	0,8	1,4	Palestina	25,3	..	..	34,6
El Salvador	1,3	1,4	1,2	0,9	Malawi	30,0	27,0	28,4	30,5
Colombia	1,1	0,6	0,4	0,8	Congo	98,5	29,3	27,5	25,2
Paraguay	0,8	0,3	0,6	0,6	Ruanda	20,3	27,1	27,4	23,6
Perú	0,8	0,7	0,5	0,6	Mozambique	22,6	22,4	20,8	23,3
Ecuador	0,6	0,5	0,6	0,5	Etiopía	20,2	18,8	17,4	14,7

Fuente: CAD OCDE, Banco Mundial.

(1) El porcentaje de AOD destinado a Irak representaba tan sólo el 0,6% del PNB en 2002, el año previo al inicio de la guerra.

Más allá de su ratio de intensidad, el patrón boliviano de dependencia de la ayuda reside en su **prolongación en el tiempo**: más de veinte años de recepción continuada de fondos. Durante ese periodo los actores bolivianos se fueron acostumbrando a la presencia de proyectos, vagonetas tipo Land Rover, ONG, consultores extranjeros, informes de rendición de cuenta y, de forma progresiva, los donantes fueron ocupando espacios de poder. A partir de finales de los 90, la combinación de niveles crecientes de ayuda y déficit público recortó notablemente el margen de maniobra de los gobiernos para definir prioridades de gasto público.

Una tercera característica de la dependencia se relaciona con el uso de la **condicionalidad explícita**, práctica que ha concedido a las agencias donantes un considerable margen de influencia política. Así ha ocurrido con motivo de la agenda de lucha contra la pobreza, el respeto a los derechos humanos, la preocupación por la inclusión social o la adopción de la perspectiva de género, entre otros asuntos. Pero el ejemplo más claro se relaciona con las condiciones de estabilidad macroeconómica —especialmente en materia fiscal—, requeridas por los organismos financieros internacionales para acceder a esquemas de crédito en condiciones ventajosas. Nadie pone en duda que dicha estabilidad es positiva para los países en desarrollo. De hecho, forma parte del consenso internacional, y figura como condición *sine qua non* en los diferentes contratos de subvención, acuerdos marco, memorándum de programa, matrices de política y cualesquiera otros documentos para fundamentar y avalar la ayuda. Sin embargo, su imposición desde fuera no resulta necesariamente eficaz, incluso puede generar efectos perversos. El proceso de elaboración y revisión de la EBRP constituye un buen ejemplo al respecto (analizado en detalle en el anterior capítulo).⁷³

Las agencias utilizan, además, **mecanismos sutiles y discretos** de influencia. La cooperación alemana, a través de su agencia GTZ, opera con programas adscritos a los Ministerios bolivianos y una especie de *dirección en la sombra*. El Programa de Agua y Saneamiento de la GTZ ilustra este esquema de intervención, ya que sus fondos destinados a inversiones suponen, a la postre, un porcentaje muy elevado del presupuesto disponible en el Viceministerio del ramo. Al mantener el director alemán la potestad directa sobre dichos fondos, el Viceministro boliviano no puede tomar decisiones sin consultar previamente

73. El aumento del peso de la cooperación no se ha visto siempre acompañado de una preparación adecuada para desempeñar un rol más político y persuasivo. Algunos estudios han detectado este déficit en la cultura organizativa de las agencias de cooperación. Por ejemplo, Ribera (2006:69) señala que «la cultura política no ha permitido un trabajo más estratégico para muchas de ellas. Se considera que hay más dependencia de la cooperación que antes. La cooperación reconoce que se necesita una fuerte reflexión en este sentido».

a su homólogo. Otro ejemplo. La designación informal de responsables políticos constituía, hasta el Gobierno del MAS, una prerrogativa de la Embajada Norteamericana en La Paz. Así ocurría en el caso del ministro de Agricultura. Desde la agencia norteamericana se lanzaban globos sonda para posicionar, entre la terna final de candidatos, políticos afines a las posiciones norteamericanas, de tal modo que la elección final gozase de su aquiescencia. Esta práctica ha formado parte de las prácticas de injerencia de EE.UU. en los asuntos internos del país relacionados con la seguridad, la lucha contra el narcotráfico y la erradicación de la coca.

Pero tal vez el mecanismo más hondo y subliminal de dependencia se deba a la imposición de una **cultura de manejo del tiempo** por parte de los donantes, que prima la diligencia administrativa y el cumplimiento de plazos y metas previstas. Ciertamente, el «tiempo» de los proyectos violenta el ritmo de los procesos locales. Para los donantes suele ser más importante finalizar en el plazo previsto una intervención y, por tanto, agotar su presupuesto, que asegurar el aprovechamiento y la sostenibilidad de las inversiones. De este modo, primero se promueve el cierre de las intervenciones y luego se abren periodos de latencia hasta la aprobación de una nueva financiación. La presión por demostrar resultados, por otro lado, puede conducir a los responsables de los proyectos a asumir personalmente su gestión, en detrimento del aprendizaje y fortalecimiento institucional de los actores locales.

Los efectos perversos que genera la ayuda sobre las instituciones de gobierno

Algunos de los problemas descritos, por ejemplo, la descoordinación operativa o la existencia de dobles agendas entre los donantes, explican el reducido impacto de la ayuda. Pero además, la abundancia de recursos parece haber generado efectos contraproducentes para el desarrollo de Bolivia en el medio y largo plazo. Sobre esa premisa se sostiene, al menos, la tesis central del libro: la dependencia de la ayuda deteriora la *gobernabilidad*, entendida como el conjunto de instituciones de gobierno de una sociedad. En el caso boliviano, ese deterioro se manifiesta en cuatro **dimensiones claves**, relacionadas con la formulación de políticas públicas, su gestión y rendición de cuentas, la institucionalidad propiamente dicha, y la cultura política y psicología colectiva del país (véase recuadro). Aunque no se trata de una lista cerrada, sí pretende ser una tipología amplia y completa, con vocación de ofrecer una explicación omnicompreensiva de los problemas de la dependencia.

Efectos de la dependencia de la ayuda sobre la gobernabilidad en Bolivia

- Distorsión de la formulación de políticas nacionales
 - Condicionamiento del tiempo y los espacios de debate sobre políticas públicas
 - Inducción del contenido de la agenda política
 - Problemas de asignación de recursos y fijación de presupuestos
 - Inhibición de las necesarias reformas fiscales
- Entorpecimiento de la gestión de políticas públicas
 - Ineficiencia organizativa
 - Relajación de la disciplina fiscal
 - Fortalecimiento de una burocracia «internacionalista» no comprometida con el país
 - Debilitamiento de los canales nacionales de rendición de cuentas
- Debilitamiento de la institucionalidad
 - Estimulación de conflictos institucionales
 - Dualidad de los mercados laborales
 - Reingeniería permanente de las instituciones
- Alteración de la psicología colectiva y la cultura política
 - Mentalidad «oenegista» orientada a captar fondos y formular proyectos
 - Refuerzo de las relaciones clientelares
 - Victimización de la sociedad

Fuente: elaboración propia.

Se ofrece a continuación una exposición sucinta de cada uno de los efectos recogidos en el cuadro:

i) Condicionamiento del tiempo y los espacios de debate sobre políticas públicas

Impuesto por los donantes como condición para acceder a la condonación de deuda y a los esquemas de ayuda presupuestaria, la elaboración de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) estableció una metodología y periodicidad artificiales de trabajo, y privilegió a determinados interlocutores en la «sociedad civil». El proceso contribuyó a desarticular los espacios de debate de la democracia representativa y minimizar el papel del Parlamento (véase capítulo cuarto).

ii) Inducción del contenido de la agenda política

La literatura anglosajona ha acuñado la expresión «*donor driven*» para

referirse a este problema: la financiación de iniciativas y debates desde fuera que no cuentan con suficiente arraigo o madurez, o que ni siquiera conectan con las necesidades y demandas internas del país receptor de la ayuda. En este sentido, la EBRP no sólo afectó a los juegos políticos de alianzas y construcción de propuestas, sino que contribuyó a «tecnificar» y, por tanto, despolitizar los debates sobre la lucha contra la pobreza, lo que dio lugar a una agenda reformista y tecnócrata.

iii) Problemas de asignación de recursos y fijación de presupuestos

La dependencia de la ayuda genera problemas de fragmentación y duplicidad de presupuestos, dificulta la gestión de flujos de caja e inhibe los esfuerzos de reestructuración presupuestaria durante los periodos de crisis económica (Bräutigam, 2000). Los presupuestos de los proyectos de cooperación quedan a menudo al margen de los sistemas nacionales de planificación y rendición de cuentas. La ayuda genera además un problema de inestabilidad presupuestaria. En principio, el apoyo de los donantes garantiza un flujo continuado de recursos adicionales a los actores locales. Sin embargo, la condición graciosa de la ayuda y su subordinación a otros intereses de política exterior, explican que difieran habitualmente las cifras comprometidas de las efectivamente desembolsadas. A finales de 2003, la agencia británica DFID decidió recortar la ayuda en América Latina, por lo que se vio obligada a desatender varios compromisos financieros en Bolivia. Los responsables británicos adujeron que Bolivia había alcanzado niveles de renta media y, por consiguiente, ya no era país prioritario de intervención. Detrás de aquel argumento se escondía la desviación masiva de recursos a Irak para financiar la reconstrucción tras la guerra.

iv) Inhibición de las necesarias reformas fiscales

Los altos y prolongados niveles de ayuda han podido originar en la Administración boliviana la expectativa de un flujo permanente de fondos y, por último, su despreocupación por las reformas fiscales. Al igual que en la región latinoamericana, el sistema fiscal boliviano adolece de una baja tributación a las rentas y propiedades personales. El predominio de los impuestos indirectos sobre los directos prefigura así un sistema regresivo, que no contribuye a redistribuir la riqueza ni a combatir la pobreza. La adopción de sistemas progresivos de fiscalidad resulta entonces imprescindible para renovar el contrato social en Bolivia. El establecimiento de un sentido pleno de ciudadanía, vinculada a derechos y obligaciones, genera además un beneficio indirecto en términos de gobernabilidad porque son

los ciudadanos que pagan impuestos los más interesados en exigir luego cuentas al Gobierno.

v) Aumento de la ineficiencia organizativa

La proliferación de agencias donantes en un país multiplica las iniciativas y espacios de coordinación, así como los esfuerzos de rendición de cuentas (de acuerdo con los requerimientos específicos de cada agencia). Sólo en 2003, Bolivia recibió 242 misiones técnicas desde las sedes de las agencias donantes, casi una por día laborable (CAD, 2004). Este fenómeno origina un claro problema de *absorción*: los responsables públicos dedican una gran parte de su tiempo a reunirse con las agencias donantes para conseguir fondos, construir una visión compartida, hacer seguimiento, resolver discrepancias, evaluar y rendir cuentas. Un esfuerzo que resulta agotador y resta energía para desempeñar otras funciones importantes, por ejemplo, mantener una relación fluida con las organizaciones bolivianas del sector.

vi) Relajación de la disciplina fiscal

Otro efecto de la afluencia prolongada de ayuda es la relajación de la disciplina fiscal. El informe de evaluación del programa del Banco Mundial (2005:43) en Bolivia se hizo eco de este fenómeno perverso:

«Antes de las crisis de 2003-2004, hubo varias ocasiones en que el Gobierno boliviano [de Sánchez de Lozada] tomó decisiones que generaron aumentos de los compromisos presupuestarios, asociados con las reformas, superiores a los concertados originalmente con el banco y otros donantes (entre ellos, un aumento de las pensiones, del salario de los docentes y la extensión del seguro materno-infantil) (...) Cuando estalló la crisis, la gran dependencia del financiamiento de los donantes y la falta de espacio para maniobrar colocó a los donantes en una situación en la que era necesario mantener o incrementar la asistencia precisamente en momentos en que su eficacia en términos de desarrollo era más cuestionable».

vii) Fortalecimiento de una burocracia «internacionalista» no comprometida con el país

Asociado al problema anterior, la cooperación ha fortalecido la consolidación de un nuevo estrato de funcionarios cuyo mayor aval profesional, con independencia de su formación técnica, reside en el dominio del «lenguaje» de la cooperación y las destrezas de captación de fondos

(*fundraising*) y coordinación institucional. Esta burocracia asume los códigos culturales vigentes en los organismos internacionales, tales como la optimización del manejo del tiempo y la frecuencia de viajes intercontinentales, entre otros. Tan pronto trabajan de consultores para el Gobierno boliviano (pagados por la cooperación) como dan el salto a las oficinas de un organismo internacional, pero siempre manteniendo un estatus y nivel salarial determinado. El éxito de su trabajo está orientado a recrear su estilo de vida y sus contactos laborales, con un nivel bajo de compromiso con el país. El fenómeno llegó hasta tal punto que la prensa boliviana ha hecho públicos, a lo largo de los últimos años, listados de consultores con el monto de sus honorarios. A modo de ejemplo, *El Juguete Rabioso* denunció en julio de 2006 el caso del Programa de Biodiversidad y Áreas Protegidas (BIAP) financiado por la agencia de cooperación KFW, cuyo coordinador alemán cobraba un sueldo mensual de 15.800 dólares más 2.300 dólares adicionales de viáticos (Cingolani, 2006). Esta cantidad contrasta notablemente con los 3.000 dólares mensuales que percibe el presidente de la República en Bolivia, o los 182 dólares que alcanza el salario promedio del país en 2006 (INE, 2006).

viii) Debilitamiento de los canales nacionales de rendición de cuentas

Las condiciones de opacidad en que operan las agencias de cooperación, que no rinden cuentas en Bolivia, sino solamente a las sedes o a las financieras extranjeras, debilita los propios canales bolivianos de rendición de cuentas. El amplio margen de arbitrariedad del que disponen muchas agencias proporciona, por otro lado, un caldo de cultivo para la existencia de pequeñas corruptelas. Algunos funcionarios trasladan a la cooperación prácticas tradicionales en Bolivia como son el cobro de comisiones por la adjudicación de contratos. La compra de facturas para justificar gastos directos de los proyectos constituye una práctica institucionalizada en algunas ONG, que termina alentando conductas similares en los niveles inferiores con responsabilidades administrativas y logísticas. Difícilmente salen a la luz –desde luego, no en el caso de las ONG– porque su difusión afecta a la credibilidad de las instituciones y compromete su supervivencia en la cadena de la ayuda.⁷⁴

74. No siempre los casos de corrupción son motivo de cese fulminante. Cuando afectan a los responsables de las agencias donantes, el personal local no tiene forma de denunciar sin poner en riesgo su puesto laboral, debido a la lejanía, tanto física como cultural, de las sedes de las agencias financiadoras. En esos casos, existe el riesgo de que se conformen sistemas piramidales de corruptelas basados en complicidades de silencio.

ix) Estimulación de conflictos institucionales

La financiación de espacios adhoc de deliberación o control social por parte de los donantes ha tenido un escaso arraigo en la sociedad boliviana, pero se ha convertido, en cambio, en factor de debilitamiento de su institucionalidad. El estudio de España (2005) concluyó que el Mecanismo de Control Social (MCS) de la EBRP constituyó una burocracia altamente formalizada y dependiente de los recursos de cooperación (en especial, británicos). En ocasiones, la intervención de la ayuda ha estimulado tensiones en aquellos contextos donde existe duplicidad institucional. Es el caso del apoyo brindado por la ayuda danesa a la creación de Territorios Comunitarios de Origen (TCO) en el altiplano boliviano, que provocó en 2003 conflictos entre los *ayllus* y los sindicatos campesinos. En este mismo sentido se expresó el diagnóstico emitido por la *Misión de Conflictos Sociales* de la Comisión Europea, que visitó el país en julio de ese mismo año, al advertir que las divergencias entre donantes europeos en materia de saneamiento de la tierra habían sido fuente de conflicto.

x) Dualidad de los mercados laborales

La ayuda externa ha resultado muy positiva para capacitar a toda una generación de profesionales del desarrollo. Durante los años 80 las ONG fueron la escuela de muchos jóvenes técnicos que trabajaron en terreno, y que se incorporarían más tarde, durante las décadas siguientes, a tareas de gestión pública. Al mismo tiempo, la cooperación internacional ha contribuido a crear un mercado dual de trabajo, ya que ofrece salarios que son, en promedio, cuatro o cinco veces superiores a los que ofrece la Administración Pública boliviana. Este hecho motiva que muchos bolivianos prefieran trabajar en la cooperación internacional y que el sector público sufra problemas de descapitalización y desmotivación de sus recursos humanos (véase epígrafe 6.4).

xi) Reingeniería permanente de las instituciones

Las agencias donantes han mostrado mayor predisposición a financiar la elaboración de planes y estrategias que a apoyar su implementación. En el contexto boliviano, caracterizado por su extrema inestabilidad política, este factor alentó la reingeniería constante de las unidades administrativas de algunos ministerios, lo que supone, en última instancia, un uso ineficiente de los recursos (véase recuadro).

Creando y desmantelando institucionalidad

Financiado por la GTZ, el Programa de Agua Potable y Alcantarillado (PROAPAC) opera en Bolivia desde 1997 con un enfoque sectorial. El programa posee una oficina en La Paz, que brinda asistencia técnica permanente al equipo del Viceministerio de Agua y Saneamiento. En su primera fase, invirtió una buena cantidad de recursos en fortalecimiento organizativo. Sin embargo, el constante recambio del personal técnico dejó sin efecto la mayor parte de los esfuerzos recurrentes en consultorías, diagnósticos y capacitaciones. En este contexto, el programa asesoró la constitución de la Superintendencia de Saneamiento Básico, cuya principal misión era impulsar una política pública de pago por servicios y regulación de tarifas, con el fin de garantizar la sostenibilidad de los diferentes sistemas coexistentes en el sector, por cuenta de transnacionales, empresas mixtas, ONG y Comités de Agua Potable y Saneamiento (CAPYS). Fue el éxito más tangible del programa.

La llegada del MAS al poder en 2006 supuso un cambio de rumbo, y el impulso de un modelo basado en empresas mancomunitarias sociales, lo que condujo, una vez más, a un proceso de reforma institucional. El nuevo equipo decidió desmantelar la Superintendencia, y solicitó fondos al PROAPAC para financiar el nuevo rediseño.

Fuente: elaboración a partir de entrevistas.

xii) Mentalidad «oenegista» orientada a captar fondos y formular proyectos

La abundancia de recursos de ayuda puede promover que los políticos con puestos de responsabilidad en la Administración Pública confundan su labor con la tarea instrumental de captar fondos de la cooperación internacional para impulsar proyectos. Este fenómeno supone una sutil perversión, ya que los proyectos de la cooperación resultan más cómodos de ejecutar —en realidad, su gestión y seguimiento recae en los propios cooperantes—, y proporcionan a los políticos la posibilidad de posicionarse en el papel de intermediarios. Una vez concluidas las intervenciones, los políticos podrán beneficiarse de la visibilidad de los resultados. Por este motivo, muchos alcaldes no dudan en influenciar el proceso de selección de barrios o comunidades «beneficiarias» de los proyectos de cooperación.

xiii) Refuerzo de las relaciones clientelares

Algunos análisis y estudios han puesto de relieve que la abundancia de ayuda externa a Bolivia ha contribuido a reforzar las relaciones de clientelismo político (Eyben y León, 2005; De Grave, 2007). La precariedad del

mercado boliviano de trabajo explica que los funcionarios de las agencias donantes tejan tupidas redes de familiares y amigos en torno a los fondos de ayuda. Redes donde se intercambia información, servicios de consultoría, representación de la sociedad civil y financiación para proyectos. Esta cultura política no sólo se engarza en la tradición boliviana de relaciones de patronazgo, sino que la recrea en nuevos espacios y modalidades de intercambio. Una práctica habitual de las agencias donantes ha sido, por ejemplo, la contratación de chóferes y cocineras indígenas. Acceden a un trabajo estable y bien remunerado y, a cambio, cumplen un rol informal de recabar información local y «legitimar» con su presencia las intervenciones en terreno.⁷⁵

xiv) «Victimización» de la sociedad boliviana

El discurso de los «500 años de ocupación» ha sido utilizado en Bolivia tanto para reivindicar la soberanía frente a la injerencia de las agencias extranjeras de cooperación, como para exigir el desembolso de fondos en concepto de reparación. En este contexto, la cooperación corre el riesgo de contribuir a que los «beneficiarios» de la ayuda ingresen en patrones de subsidio y marginalidad. La combinación de conductas vindicativas y pedigrüñas produce, a la larga, un deterioro de la autoestima, que puede minar el empuje y desarrollo de los pueblos.

En realidad, la cooperación internacional ha operado a menudo como un **paraestado en la sombra**, conformado por una nutrida comunidad de burócratas y técnicos con potestad de decidir el destino de los recursos del desarrollo. Durante años, las oficinas de USAID en Bolivia han estado ubicadas en un amplio y moderno edificio del pudiente barrio de Obrajes (La Paz), dotado de severas medidas de seguridad. En cada una de sus cinco plantas, trabajaba el personal técnico adscrito a sus programas de cooperación bilateral: seguridad alimentaria, agricultura e innovación tecnológica, desarrollo alternativo, salud reproductiva, democracia y derechos humanos, y fortalecimiento municipal, entre otros. En total, el *staff* completo podía superar ampliamente las 200 personas. Otras muchas agencias, entre las que destacan la GTZ, la AECI y DANIDA (agencia bilateral danesa), han contado también con equipos propios que gestionaban directamente los programas de ayuda. La evaluación del desempeño del Marco de Desarrollo Integral (CDF) en Bolivia, impulsada por el Banco Mundial,

75. El tema ha sido desarrollado en profundidad en el capítulo sexto, en especial, en el epígrafe 6.5.

denominó prácticas de «microgestión» a esta modalidad de ayuda, y llegó a la conclusión de que el impulso de unidades paralelas de gestión de programas constituía una clara barrera para la apropiación y sostenibilidad de las políticas (Boesen *et al.*, 2002:xiii). En este contexto, los empleados públicos no se sienten incentivados para cumplir sus tareas, y piensan que deben ser sus homólogos en los programas adscritos a los ministerios, consultores y técnicos pagados por la cooperación (que perciben, por tanto, un sueldo entre cuatro y cinco veces superior), los que se empleen a fondo para resolver los problemas.

Los «oasis» de la cooperación en el seno de los ministerios

A través del programa APSA (Apoyo Programático Sectorial a la Agricultura), la cooperación bilateral danesa canalizó su apoyo al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (MAGDER) en el periodo 1997-2001. Ubicadas en el interior del ministerio, sus oficinas contaban con abundante mobiliario y equipamiento (computadoras, sillas rotatorias), que contrastaba con las carencias del resto de dependencias del ministerio. Las puertas estaban forradas con acolchado rojo y daban cuenta de una diferenciación no sólo profesional sino también laboral y salarial. La existencia de esta dualidad restringió la capacidad del programa para fortalecer el ministerio durante la implementación de los diferentes servicios. Pese a su vocación de apoyo sectorial, el programa operó con un enfoque de intervención directa. El informe de evaluación realizado por *Danida* (2002), señaló la ausencia de una estrategia clara y coherente del MAGDER que le permitiera hacerse cargo de las actividades del programa y promover la sostenibilidad de sus componentes.

Fuente: elaborado a partir de entrevistas y *Danida* (2002)

Críticas en la sociedad boliviana a la ayuda externa

La conciencia sobre los efectos negativos de la ayuda ha acrecentando el descontento social, hasta tal punto que algunos analistas bolivianos han señalado que el país andino se convirtió en una «democracia subsidiada» (Urioste, 2001) y un «proyectorado» de la cooperación internacional (Medina, 2005). Una forma elegante e irónica de denunciar la dependencia. En un documento de trabajo sobre el Estado boliviano y la cooperación internacional, complementario al Informe de Desarrollo Humano de 2007, el propio PNUD se hace eco del «malestar creciente» que existe en el país ante la cooperación internacional (De Grave, 2007:33):

«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 (...) 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».

La dependencia de la ayuda externa ha recibido duras críticas desde amplios sectores del país andino. Los movimientos sociales e intelectuales de izquierda más radicales han sostenido férreamente la tesis de que la cooperación en general –y las ONG en particular– constituyen una pieza más del modelo neoliberal, un instrumento colonizador cuya intervención **desmoviliza a las organizaciones de base** (Arellano López y Petras, 1994; Petras, 1997; Agreda, 2003; y Galindo, 2007). La realidad de los hechos ha venido a dar, en parte, la razón a estos temores, y se han dado casos, no poco frecuentes, de cooptación de líderes comunitarios y burocratización de técnicos de campo. Así ha podido ocurrir, por ejemplo, en la misma Confederación Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB), organización paraguas de base indígena que ha sufrido una sobreoferta de financiación por parte de la cooperación en los últimos quince años. Pese a los problemas de eficacia que evidencian los proyectos que gestiona, su condición de organización indígena y su ubicación en tierras bajas siguen operando como factores de atracción para mantener su condición de «contraparte» de las agencias de ayuda.

La dependencia ha sido también cuestionada desde las posiciones ideológicas opuestas, que postulan la liberalización de la economía como principal motor del desarrollo. De acuerdo con esta óptica, la ayuda, en tanto que subvención, supone una **distorsión del funcionamiento del mercado**, y resta recursos humanos y financieros al desarrollo productivo del país. Un ejemplo de esta visión es el análisis realizado por Roberto Camacho (2005:132), viceministro de Inversión Pública y Financiamiento Externo del Gobierno de Sánchez de Lozada (2002-2003):

«Para superar la dependencia de los recursos que vienen de la cooperación vamos a necesitar tiempo, pero sobre todo voluntad para cambiar nuestras percepciones (...) Y este tiempo llegará sólo cuando la relación de 600 empresas exportadoras y 1.300 ONG se invierta en nuestra sociedad, cuando los emprendedores tengan la misma reputación que hoy día tienen los analistas y consultores.»

Un tercer argumento, defendido entre otros por el vicepresidente García Linera, sostiene que el desarrollo es esencialmente un **proceso endógeno de articulación de recursos internos**. En esta concepción, los recursos externos pueden desempeñar un rol complementario pero nunca definitorio de la conducción de políticas. La historia del siglo xx revela que no existe un país que se haya desarrollado de forma sostenible en base a recursos externos. De hecho, el éxito de los países del sudeste asiático que salieron de la pobreza en el último cuarto del pasado siglo (como Taiwán, Corea del Sur o Vietnam) muestra otro denominador común: la existencia de un sector público vigoroso capaz de impulsar políticas desarrollistas, inversiones constantes en cobertura básica de salud y educación, y un uso limitado de la ayuda externa. Algunos estudios empíricos han sugerido que existe incluso una correlación positiva entre los países que han experimentado avances en la lucha contra la pobreza y los que han rechazado el estatus subordinado de país «receptor» de ayuda, condicionado a la apertura incondicional al comercio y las inversiones. Las aportaciones más recientes al debate sobre la eficacia de la ayuda insisten en considerar el desarrollo como un reto interno, y limitar el rol que pueden desempeñar los actores externos (Johnson y Subramanian, 2005; Birdsall *et al.*, 2005). Lo más difícil es siempre arrancar, poner un país en marcha por la senda del desarrollo. Requiere paciencia, audacia, liderazgo político, ahorro, inversión pública y privada, tecnologías apropiadas, mercados abiertos para exportar, alivio de la deuda, recepción de remesas, un sistema fiscal redistributivo, la conformación de una clase media pujante... Una larga lista de factores que catalizan los cambios estructurales que propician, a su vez, el desarrollo. La recepción masiva de ayuda no está incluida entre ellos.

6. La brecha entre la cooperación internacional y la realidad de la gente

Las limitaciones estructurales del actual sistema de ayuda internacional

Nadie niega la vocación de la ayuda al desarrollo por incorporar criterios éticos en el desigual sistema de relaciones internacionales, pero cada vez son más los que desconfían de su capacidad efectiva para abrir oportunidades y propiciar procesos de desarrollo en los países más pobres del planeta. Dicha desconfianza se asienta sobre la **contradictoria configuración** del actual sistema de ayuda que, pretendiendo reequilibrar las relaciones internacionales, descansa en los principios de liberalidad y discrecionalidad de los recursos concedidos, así como en el predominio de la verticalidad y bilateralidad en la relación donante–receptor. De este modo, el sistema vigente de ayuda internacional equivale a un sistema pseudopúblico de beneficencia decimonónica, cuyos compromisos apenas están regulados por un marco de tenues recomendaciones en el seno de Naciones Unidas y el Comité de Ayuda al Desarrollo (por ejemplo, la obligación de destinar a AOD el 0,7% del PIB o la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda).

La principal consecuencia de esta configuración es el limitado grado de *coherencia* entre la ayuda y el resto de políticas de los países desarrollados en materia de comercio internacional, deuda, inmigración, lucha contra el terrorismo o conservación ambiental, entre otras muchas. De hecho, la cooperación al desarrollo desempeña un papel subordinado en la esfera de las relaciones internacionales, dominada por otros intereses de política exterior. En resumen, el actual sistema de cooperación adolece de importantes **problemas estructurales** que inhiben la eficacia de la ayuda, y que se traducen en la *inestabilidad de los flujos de ayuda*, el *efecto principal-agente*, o los problemas de *fungibilidad* y *absorción* (Alonso, 2005).⁷⁶

Ya se ha mencionado la existencia de una amplia literatura sobre la ayuda, que incluye muy diversos ángulos de análisis, como la macroeconomía, la geopolítica internacional, la gobernabilidad global, los incentivos institucionales, o la cadena de financiación de intervenciones, entre otros muchos. Desde la óptica de la etnografía política, son varios los estudios que han

76. El capítulo de introducción abordó una exposición sucinta de estos problemas.

reflexionado sobre la naturaleza desigual y conflictiva de las relaciones que se entablan entre donantes y receptores de la ayuda (Crewe y Harrison, 1998; Eyben, 2003; Eyben y León, 2005; y Woll, 2004), así como sobre el clientelismo que impregna dichas relaciones (Bretón, 2002). ¿Qué es la ayuda al desarrollo? ¿Cooperación? ¿Solidaridad? ¿Donación?... Un primer problema de la ayuda tiene que ver con su **imprecisa naturaleza**. No existe un consenso sobre su contenido último. A diferencia de las transacciones impersonales que se realizan en el mercado o del carácter institucionalizado de los servicios públicos, la ayuda está cargada de connotaciones subjetivas. Surge como un impuesto pagado por los ciudadanos de los países del Norte, esto es, como un recurso público, para transformarse luego en una donación, y ser gestionada por un funcionario extranjero en los países receptores. En ese recorrido operativo algunos la conciben como una mera *subvención pública*, otros reivindican su condición de *derecho* o *titularidad* de los «beneficiarios», incluso de *restitución* por la deuda histórica contraída con los países pobres.

En última instancia, la ayuda constituye un acto discrecional, concedido por los donantes de forma voluntaria. Su origen gracioso **cubre de ambigüedad los procesos de «apropiación»**. ¿A quién pertenecen los fondos de cooperación? ¿Al Gobierno del país receptor? ¿Al Nacional o al local? ¿A los «beneficiarios» directos? ¿Al responsable de su administración que tiene que velar por su correcto destino? Estos interrogantes abiertos se terminan dirimiendo a través de pugnas entre los diferentes actores de la cadena de la ayuda, conflictos subjetivos en los que se mezclan el mundo racional con las emociones, los sueños y las rivalidades. Como han señalado Eyben y León (2005), la donación posee en sí misma una cara luminosa, expresada en términos de solidaridad, confianza y afecto; pero también una segunda cara menos amable, que se traduce en engaño, manipulación y simulación.⁷⁷

La naturaleza consustancial de la ayuda como donación explica, por otro lado, que genere **relaciones de patronazgo** entre donantes y receptores, alentando el agradecimiento y la sumisión de quien la recibe (Crewe y Harrison, 1998):

«Al igual que ocurre en la relación entre un terrateniente y un campesino arrendatario, el corazón de la relación entre donante y receptor está lleno de deferencia y conformidad de parte del beneficiario en agradecimiento por la provisión del patrón».

77. La investigación de Eyben y León (2005) aborda una etnografía de un proyecto financiado por la agencia británica DFID en Bolivia para mejorar la inclusión política en el proceso de elecciones nacionales de junio de 2002, realizar educación ciudadana e impulsar la «carnetización» (obtención de la cédula de identidad) de población indígena y campesina. El trabajo da cuenta de las luchas de poder entre la agencia donante y los responsables del consorcio de la sociedad civil que gestionaba la intervención.

Con frecuencia, esta relación clientelar se reproduce de forma descendente a lo largo de la cadena de la ayuda que pone a sucesivos donantes en relación con sendos receptores. La socióloga boliviana Rosario León (2003: 9) considera que la ayuda «conforma una cadena de relaciones que se asimila 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».» Muchas decisiones de gestión de la ayuda no se toman bajo los habituales procedimientos burocráticos de transparencia y libre concurrencia, sino que quedan relegadas al ámbito privado, donde rigen los buenos sentimientos y la discrecionalidad de criterio. La cadena de la ayuda se engrasa así con la práctica de la donación, lo que multiplica vicios no sólo en el comportamiento de los responsables de las agencias donantes sino también en el de los propios actores locales.

Un último problema se refiere a los elementos de **moralidad y poder** que subyacen en toda donación. El acto de donar está imbuido de una intencionalidad implícita. Incluso cuando la ayuda es desinteresada, expresa una determinada visión moral, un *deber ser* que proyecta, en consecuencia, una relación de poder entre el donante y el receptor. La posición de subordinación puede conducir al receptor a aceptar la donación sin plantearse posibilidad alguna de rechazo. Esta paradoja impregna la relación de la cooperación al desarrollo. Ningún gobierno receptor u organización de base quiere depender de la ayuda, pero pocos son los que la rechazan de entrada. Aunque no estén de acuerdo con la propuesta de intervención, las comunidades y familias pobres no suelen declinar una ayuda en forma de proyecto, sino que desplegarán estrategias invisibles para reapropiarse de ella de la forma más provechosa. A este respecto, Sogge (1999) se encargó de señalar que los beneficiarios de la ayuda, aunque ocupen puestos «subalternos en la cadena», no carecen del todo de poder.

La metodología como representación de la realidad: el marco lógico y el *powerpoint*

Como es de sobra conocido, la cooperación internacional se canaliza habitualmente a través de la financiación de *programas* y *proyectos*, es decir, esquemas discretos de intervención con un horizonte temporal de corto y medio plazo.⁷⁸ Su

78. Los programas y proyectos siguen siendo el principal esquema de intervención, si bien en los últimos cinco años han cobrado mayor protagonismo los denominados nuevos instrumentos de ayuda, entre los que se encuentra la ayuda presupuestaria, el apoyo sectorial programático, el canje de deuda por inversiones sociales y ambientales, o la «financiación en canasta», entre otros.

gestión requiere el manejo, al menos, de cuatro fuentes diferentes de conocimiento: la técnica, la metodología, el cambio social y el contexto de intervención. Los funcionarios de la cooperación parecen haber centrado su rol en las metodologías de gestión, confiando el resto de conocimientos a los actores locales. Se produce así la **hegemonía del conocimiento metodológico**, así como la emergencia de la metodología como profesión en sí misma. La floreciente industria de la ayuda está integrada por cooperantes y consultores expertos en técnicas de *diagnóstico* –mapas de actores, Diagnóstico Rural Participativo (DRP)–; *planificación* y *diseño* –marco lógico, taller de insumos, plan operativo global (POG) y plan operativo anual (POA)–; y *monitoreo y evaluación* –Análisis Coste Beneficio (ACB), evaluación participativa, sistematización de experiencias–, por poner tan sólo algunos ejemplos. Es más, existen consultores especializados en asesorar sobre los procedimientos específicos de gestión requeridos por los donantes más relevantes en términos financieros, tales como USAID o la Comisión Europea.

Ventajas del marco lógico

- Permite la jerarquización de objetivos, vinculándolos con resultados, actividades y recursos
- Permite la selección de las mejores iniciativas en base a criterios técnicos.
- Permite dosificar el apoyo financiero en periodos controlables de tiempo, con posibilidad de extender el apoyo en una segunda fase

Importantes limitaciones

- El *horizonte temporal* corto dificulta que los proyectos se inserten en procesos.
- El *carácter localista* supone un impacto concentrado y restringido de las intervenciones
- La *rigidez* de la herramienta dificulta los esfuerzos de adaptación al contexto y de participación local
- La *lógica mecanicista y cartesiana* de causalidad lineal contraviene la lógica de muchas comunidades basada en una causalidad circular
- La «*invisibilización*» de la estrategia de intervención motiva que sea manejada por los responsables institucionales en un espacio restringido de poder, no expuesto al sistema de evaluación

En este contexto, el **Enfoque de Marco Lógico (EML)**, se revela como la herramienta básica de trabajo en el mundo de la cooperación. De hecho, es la metodología contemplada universalmente en las convocatorias públicas de subvención. Son de sobra conocidas las ventajas y limitaciones técnicas que comporta esta herramienta (véase recuadro), pero mucho menos se ha hablado de sus implicancias políticas como espacio de representación

de la realidad. No es revelar ningún secreto señalar que el EML ha trascendido su condición de herramienta de planificación por objetivos para convertirse en algo parecido a una sagrada hoja de ruta de las intervenciones. La adopción universal de la herramienta concede a los funcionarios de las agencias financieras –tanto bilaterales como ONG– un espacio de legitimidad y poder, que puede servir incluso para contrarrestar su desconocimiento del contexto o del propio contenido técnico de la intervención. Se corre entonces el riesgo de que la *matriz de objetivos* del proyecto se convierta en la principal (y única) forma de concebir la intervención. Y de que se supriman incluso las visitas de seguimiento al terreno y se pase tiempo conviviendo con los actores locales y «beneficiarios».

Se puede hacer un análisis similar del empleo de las técnicas y **metodologías participativas** en el campo del desarrollo. A finales de la década de los 80, los bajos niveles de eficacia de la ayuda motivaron el impulso de las primeras evaluaciones, que atribuyeron el déficit al desajuste sociocultural de las intervenciones respecto de las condiciones de vida de las poblaciones locales (Kottak, 1991).⁷⁹ Detectado el problema, las metodologías participativas se presentaron entonces como una promesa para cerrar esa brecha entre el desarrollo y la realidad de la gente. Se experimentaron nuevos métodos visuales y orales –diseñados ex profeso para trabajar con población analfabeta–, que permitían recabar información con mayor precisión. La enorme proliferación de experiencias había originado más de treinta enfoques diferentes a finales de los 90. De todos ellos, la formulación que más adeptos tuvo en el campo del desarrollo fue el Diagnóstico Rural Participativo (DRP o PRA, por sus siglas en inglés) (Chambers, 1994 y 1997).⁸⁰ Tras

79. El célebre estudio de impacto realizado por el antropólogo Kottak (1991) demostró, sobre una cartera de 68 proyectos de desarrollo ejecutados por el Banco Mundial en los años 70, que los proyectos «planificados socioculturalmente» presentaban una tasa de rentabilidad interna más de dos veces superior al resto de proyectos de la muestra.

80. Bajo esa denominación, el Instituto de Estudios del Desarrollo (IDS) de la Universidad de Sussex, impulsado por su carismático director Robert Chambers, emprendió a finales de los 80 la ingente tarea de sistematizar el enorme abanico de técnicas participativas aplicadas en el campo del desarrollo, especialmente en la India y África. El conjunto de técnicas incluye, por ejemplo, mapeos, mapas de bienestar, caminatas, *diarios*, calendarios, rutinas diarias, líneas de tendencia, matrices de puntaje, matrices de preferencia por pares, diagramas de flujos y diagramas de Venn, entre otros. Numerosos autores han sistematizado las metodologías participativas en diferentes guías y manuales. Véase, por ejemplo, Pretty *et al.*, (1998), pp. 131-260 (quizá la guía más completa, donde se exponen más de cien técnicas), Jones (1996), Chambers (1997), pp. 116-119 y Guijt (1998), pp. 53-110. Las metodologías de DRP fueron rebautizadas a finales de los 90 como Metodologías de Acción y Reflexión Participativa (MARP) o también, Metodologías de Acción y Aprendizaje Participativo (MAAP). Estas reformulaciones buscaban encontrar denominaciones paraguas que cubrieran el enorme espectro de enfoques participativos.

casi una década larga de aplicación, los métodos demostraron diversos problemas técnicos, tales como fallos en la convocatoria, canales inadecuados de expresión, o la incidencia de intereses particulares. En una interesante investigación de campo, Borda-Rodríguez (2007) ha analizado la participación desde la perspectiva de los actores locales bolivianos. Los estudios de caso han puesto de relieve que los «beneficiarios» perciben la asistencia a los talleres como un requisito obligado para acceder al resto de beneficios brindados por los proyectos de cooperación (véase recuadro).

«Todo está bien»

Fundada en 1999, Komart es una asociación de Organizaciones Económicas Campesinas (OECA) que congrega alrededor de 600 familias de zonas rurales en Bolivia. Las familias se dedican a diferentes actividades, si bien la mayoría complementan sus ingresos confeccionando artesanías en el hogar. Al igual que otras OECA, Komart solicitó fondos a una amplia gama de agencias de cooperación y ONG: «Hemos realizado diversas solicitudes y... en la gestión 2000 recién empezamos a recibir financiamiento de SOS Faim, más tarde en 2004 nos han dado capacitación».

Komart fue animada insistentemente por Sos Faim a asistir a los talleres del proyecto. Tras dos años de acudir a los módulos de capacitación, los miembros de Komart sintieron algunas falencias en el modo en que los consultores habían impartido los talleres. Por ejemplo, los consultores insistían para que cada participante expresara su opinión sobre los contenidos del taller. A este respecto, un participante explica: «Los consultores han utilizado metodologías participativas, pero ha sido como una participación trucha porque nos han capacitado y enseñado nuevos conceptos y nos han pedido que vayamos a los talleres, pero al final más bien hemos repetido los conceptos sin entender lo que estábamos hablando... también nos han preguntado nuestra opinión sobre el taller, siempre decimos que todo está bien para nosotros».

Fuente: Borda (2007), pp. 15-16.

La proliferación de cierta visión «basista» del desarrollo entre muchas ONG, por otro lado, ha alentado el **uso acrítico** de las técnicas participativas. A menudo, dichas técnicas han servido para extraer información sin comunicar el destino de su uso, generar expectativas irreales en las poblaciones «beneficiarias», multiplicar los ejercicios de diagnóstico en una misma zona, e incluso originar miramientos y conflictos entre las poblaciones locales. La antropología política ha explorado las limitaciones epistemológicas de este tipo de metodologías. Para algunos, su lógica espacial y temporal contraviene la lógica campesina, y su empleo puede contribuir a descontextualizar la realidad (Cornwall y Flemming, 1995; Umans, 1999).⁸¹ En definitiva, las técnicas participativas han evidenciado sus límites, perdiendo gran parte del predicamento que tuvieron durante el último decenio del siglo xx. Pese a ello, existen todavía muchas organizaciones que recurren a su aplicación para enriquecer los diagnósticos, así como para buscar legitimidad social o representar oportunamente la realidad ante los ojos de los donantes financieros que conceden subvenciones.

Un tercer ejemplo se corresponde con los programas informáticos de **presentación de diapositivas** –tales como el *PowerPoint*– utilizados con frecuencia para diseñar y difundir orientaciones estratégicas y políticas. Su carácter audiovisual a partir de imágenes (relativas a paisajes o rostros de personas) dota a la herramienta de un elevado potencial para vender ideas. En manos de un hábil comunicador, este instrumento puede configurar escenarios omnicomprendivos, con capacidad de reproducir la realidad a partir del contenido esquemático y simplificado de las diapositivas. Con frecuencia, las reuniones de donantes caen en la tentación de equiparar el reto de construir políticas públicas con el de diseñar presentaciones de *PowerPoint*.

El abuso del **correo electrónico**, como forma predominante de comunicación, constituye un último ejemplo de este fenómeno de hegemonía metodológica. Siendo una valiosa herramienta de comunicación y envío de información, la cultura del trabajo rápido puede hacer del correo electrónico una trampa de comunicación. A pesar de que sirve, sin duda,

81. Estos autores han señalado que muchas herramientas de DRP descansan sobre una lógica estructuralista, esto es, objetivan y construyen modelos, ya sea espaciales (mapas, caminatas) o lineales (calendarios, líneas de tendencia). Esta forma de pensar difiere de la lógica campesina que posee un carácter más circular. Los sistemas agroforestales campesinos, por ejemplo, no son resultado de un plan explícito y consciente ni responden a una lógica espacial, sino que se derivan de un proceso continuo de adaptación al medio (prueba y error), bajo una lógica circular temporal. Por otro lado, el DRP puede contribuir a descontextualizar la realidad, ya que su aplicación puede crear expectativas (falsas) de poner la realidad al alcance de la mano en toda su riqueza y complejidad. Estas metodologías atribuyen a la realidad la cualidad de conformar un sistema susceptible de conocimiento al ser dividido en sus diferentes partes, sin considerar en su reconstrucción las relaciones sistémicas existentes entre ellas.

para optimizar el uso del tiempo, las comunicaciones escritas no pueden sustituir los contactos personales. Las reuniones y entrevistas cara a cara son cruciales para que los profesionales de la cooperación comprendan la visión y modo de actuar de los actores implicados en las intervenciones.

El proyecto: ¿un espacio igualitario de poder?

La lectura del entramado de la cooperación en clave política plantea la necesidad de preguntarse sobre las relaciones de poder en el interior de los proyectos. Varias razones explican que sean desiguales. En primer lugar, el **marco lógico sigue siendo una herramienta elitista**. Pese a sus casi veinte años de existencia –el primer manual de marco lógico publicado en España data de principios de los 90 (NORAD, 1993)–, su lenguaje no resulta en absoluto universal. En el contexto boliviano, los intentos de difundir el instrumento entre las organizaciones de base han tenido un éxito limitado. Algunos donantes bilaterales, como la agencia sueca SIDA, han recurrido a la contratación de consultores para ofrecer servicios de capacitación metodológica a las organizaciones que quieren financiar. Los resultados han sido, sin embargo, sistemáticamente decepcionantes. Las organizaciones de base tienen problemas para manejar el marco lógico, pero cuando adquieren las destrezas evolucionan inevitablemente a la categoría de ONG, y suelen perder en el camino los vínculos con las bases.⁸²

En segundo lugar, la configuración actual de la cadena de la ayuda motiva un **manejo desigual de información** entre sus diferentes eslabones. Los responsables y técnicos de las ONG ejecutoras manejan presupuestos, actividades y resultados previstos, determinados por contrato con la agencia financiera, mientras que los denominados «beneficiarios» aceptan las reglas de juego establecidas, sin disponer normalmente de información completa acerca de dicho contrato de subvención. El canal más habitual para comunicar la información a las autoridades locales son los *convenios institucionales*, en los que se suele establecer un propósito general de colaboración y ciertos compromisos mutuos. Como regla general, constituyen documentos protocolarios de buenas intenciones, pero no suelen incluir la información económica de los proyectos.

La introducción de la perspectiva de interculturalidad permite analizar las **relaciones de dominación cultural** en los proyectos de desarrollo. Esta

82. Un caso paradigmático de este proceso de «oenegización» es la Central Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB) en los últimos diez años. Véase epígrafe 5.8.

reflexión es especialmente pertinente en Bolivia, un país en el corazón de los Andes caracterizado por las migraciones y la convivencia en el mismo espacio de muy diferentes culturas y grupos sociales, quechuas, aimaras, *mistis* (o mestizos blancos), colonos y guaraníes, entre otros. Los proyectos ejercen inevitablemente una influencia cultural allá donde intervienen. El problema no es que las culturas cambien –lo hacen con independencia de nuestra voluntad– sino que dichos cambios amplíen los horizontes y oportunidades de la población. Como ha señalado Eguren (2004:19), «el desafío (de los proyectos) en este terreno, es pues, cómo ayudar a que las relaciones interculturales, lejos de profundizar el dominio de una cultura sobre otra, contribuyan a un enriquecimiento recíproco».⁸³ Los cambios culturales no están exentos de conflictos ni del peligro de una interculturalidad entendida como exacerbación de la identidad étnica. Concebir la ejecución de los proyectos en el contexto de un conflicto intercultural abre perspectivas y plantea nuevos desafíos. Por ejemplo, cambia la manera de concebir la «participación». No se trata ya de que los «beneficiarios» *participen* en las intervenciones de los actores externos –en sus fases de formulación, ejecución o evaluación–, sino de que técnicos y «beneficiarios» *comprendan* la realidad del «otro».

Las economías campesinas están asentadas en el principio de autoconsumo y el funcionamiento de redes de reciprocidad. El antropólogo peruano Mayer (2004) ha realizado una interesante descripción de los diferentes tipos de **relaciones de intercambio** vigentes en el mundo rural de Los Andes, que incluyen la compraventa, el trueque, la reciprocidad igualitaria (*ayni* o *waje waje*), y las relaciones de reciprocidad asimétrica (*minka* y compadrazgo). Dichas instituciones condicionan una forma de organización social muy diferente a la de los contextos urbanos, dominados por relaciones laborales mercantiles, el intercambio de salario por trabajo y la compra de bienes y servicios (véase cuadro 13). La importancia de las instituciones *informales* en las comunidades rurales andinas motiva que los técnicos de los proyectos (normalmente de extracción urbana) precisen un periodo de aclimatación para entender la forma de organización comunitaria. Con todo, los técnicos de las ONG –no digamos ya las agencias bilaterales– tienden a relacionarse con las instituciones *formales*, con las que se sienten más cómodos culturalmente (Pérez-Galán, 2002). Relegan así a un segundo plano, inconscientemente, a los grupos que no están presentes en dichos espacios (por ejemplo, mujeres, migrantes temporales, o *yanapakus*, es decir, personas que no disponen de tierra propia sino que la alquilan).

83. Algunos antropólogos han denunciado el papel que han adoptado algunas ONG del Sur como guardianas del conocimiento indígena, expresión refinada de esa relación de dominación cultural. Véase Sillitoe (1998), p. 236.

Cuadro 13
Diferencias culturales entre técnicos y «beneficiarios»

	CULTURA RURAL ANDINA	CULTURA URBANA OCCIDENTAL
ESPACIO	Relación con el espacio físico: - Cultura cosmocéntrica y agrocéntrica - Relación de reciprocidad con la tierra Modelo tradicional de autogobierno (a través de organización originaria, <i>mallkus</i> y sindicato campesino) Reunión comunal (espacio sindical) - Estructura jerárquica de participación - Limitación de recursos materiales - Levantamiento del libro de actas	Relación con el espacio físico: - Cultura antropocéntrica - Relación extractiva con la tierra Modelo de autogestión (a través de comités de obras, grupos de interés y cooperativas, entre otros) Taller participativo: - Estructura horizontal de participación - Abundancia de recursos materiales - Sistematización a través de recursos audiovisuales (fotografías, vídeos)
INTERCAMBIO	Enorme variedad de tipos de relación de intercambio: - Trueque y compraventa - Reciprocidad igualitaria (<i>ayni</i>) y asimétrica (<i>minka</i> y compadrazgo) Importancia de instituciones informales - Redes sociales y de parentesco Redistribución a partir de inclusión social en la comunidad	Predominio de relaciones mercantiles: - Comercio despersonalizado de bienes y servicios - Limitación de la reciprocidad a la unidad familiar de primer grado Predominio de instituciones formales: - Contratos y convenios por escrito Redistribución a partir de caridad y servicios asistenciales del Estado
TIEMPO	Concepción cíclica del tiempo vital - La vida laboral es circular (los cargos en la comunidad son rotatorios) Ritmos de trabajo regidos por: - Estaciones climáticas - Compromisos comunitarios Retraso = acomodación de tiempos	Concepción lineal del tiempo vital: - La carrera profesional es progresiva (cada vez se consiguen puestos de mayor responsabilidad) Ritmos de trabajo regidos por: - Disponibilidad de fondos - Plazos para rendir informes Retraso = falta de respeto
FORMA DE EXPRESIÓN	Lenguaje oral: - Cultura formal y protocolaria Expresión oral: - El uso de la palabra es un ensayo de expresión-elaboración del conocimiento - Se multiplican las intervenciones - El silencio es una forma más de comunicación	Lenguaje escrito: - Cultura de informes Expresión oral: - El uso de la palabra busca la precisión conceptual y el debate de ideas - No se repiten las intervenciones - El silencio es percibido como una pérdida de tiempo

Fuente: elaboración propia a partir de Zutter (1989) y Mayer (2004).

Pero las diferencias no afectan solamente a la esfera del intercambio. Ambos actores, técnicos y «beneficiarios», manejan también una **diferente concepción del espacio, el tiempo y la forma de expresión**, lo que genera habituales desencuentros entre ellos. Un ejemplo sencillo se encuentra en el diferente valor que se otorga al *tiempo* en las culturas anglosajonas y andinas. Para los primeros llegar con retraso a una reunión es sinónimo de falta de respeto, para los segundos los retrasos se relacionan con la acomodación de tareas familiares y sociales. En un valioso manual de desarrollo rural andino, el comunicador francés Pierre de Zutter (1989) ha ahondado en el análisis de estas diferencias. La palabra avasallante es la primera herramienta de dominación de la sociedad moderna, que se produce muchas veces como reacción nerviosa a los silencios en el medio rural, los tiempos aparentemente vacíos o la reiteración de las ideas. Y es que la práctica de *hablar en público* posee significados diferentes en la cultura andina y occidental (Zutter, 1989:239):⁸⁴

«Se nota asimismo que el «sistema educativo andino» otorga una gran importancia al uso de la palabra: se prefiere «perder tiempo» (según el concepto moderno de tiempo y rentabilidad) dejando que se multipliquen las intervenciones, «tomas de palabra» y «repeticiones» en las asambleas, faenas y otras oportunidades de reunión, y no frustrar el proceso de autoafirmación de los comunarios a través de sus ensayos de expresión-elaboración del conocimiento.»

Con motivo del Pre-Diálogo 2004 *Bolivia Productiva*, las diferentes organizaciones sociales y productivas demandaron participar como «actores y tomadores de decisiones» y no como meros «beneficiarios», «grupos vulnerables» o «pobres» (Komives y Aguilar, 2005:32). Sin embargo, las intervenciones de desarrollo no contemplan en su diseño la posibilidad de que los actores locales tengan voto sobre el manejo y destino de los fondos. En este sentido, los proyectos operan como espacios cerrados y desiguales de poder. Entender esta dimensión contribuye a identificar y comprender las diferentes dinámicas y **estrategias desplegadas por los actores** –ya sean de control, defensivas o subalternas– para aprovechar al máximo su margen de maniobra (véase cuadro 14).

84. Otra diferencia se refiere al *uso de la palabra* en las reuniones comunales. A menudo, los técnicos de los proyectos «participan» de la concepción errónea de medir el éxito de la participación por el hecho de que todos hablen por igual. La ausencia de intervenciones femeninas en las reuniones o talleres puede ser interpretada como señal inequívoca de marginación, si bien la forma de participación de la mujer en sociedades matriarcales se canaliza puertas adentro del hogar. Véase Zutter (1989), p. 238. Una explicación alternativa de las diferentes cosmovisiones occidentales y andinas del tiempo se encuentra en Estermann (2004).

Cuadro 14
Estrategias desplegadas por los actores en los proyectos de cooperación

ACTORES	EJEMPLOS DE DIFERENTES ESTRATEGIAS
AGENCIA DONANTE	- Focalizar las convocatorias públicas de subvenciones hacia líneas presupuestarias coincidentes con sus propios intereses geoestratégicos (definiendo áreas y sectores prioritarios de intervención)
ONG FINANCIERA	- Maquillar la formulación de los proyectos en función de las prioridades de los donantes (medio ambiente, género, lucha contra la pobreza) para maximizar los esfuerzos de captación de fondos - Formular indicadores de fácil justificación y cumplimiento (por ejemplo, indicadores de actividad en lugar de indicadores de resultados) - Retener en sede los gastos de administración de los proyectos (alrededor del 6-9% de los costes directos del presupuesto operativo)
ONG LOCAL	- Disfrazar los gastos de administración como costes directos de los proyectos - Apalancar con recursos de proyectos aprobados líneas de trabajo no susceptibles de encontrar financiamiento (actividades deficitarias) - Impulsar líneas informales de trabajo (no incluidas en el marco lógico, pero importantes desde un punto de vista estratégico)
ORGANIZACIÓN DE BASE	- Aceptar siempre los servicios y beneficios propuestos por los proyectos (nunca declinar de entrada la ayuda) - Apropiarse a posteriori de los beneficios reales (cambiando su uso si es preciso) y desechar el resto (que pasan a ser elefantes blancos) - Acaparar los beneficios del proyecto a cambio de prestar un rol de interlocución con la comunidad local (dirigentes, promotores locales y propietarios de fincas modelo, entre otros) - Reclamar su participación más allá de la consulta sin derecho a voto

Fuente: elaboración propia.

Del cooperante comprometido al joven funcionario-tecnócrata

Debido a su condición de país prioritario de ayuda, Bolivia ha contado durante las últimas dos décadas con una **nutrida comunidad de cooperantes** expatriados, responsables de gestionar los fondos concedidos. La mayoría residen en La Paz, sede del Gobierno, donde tienen sus oficinas las agencias de cooperación multilateral y bilateral, así como las principales ONG financieras que operan en el país andino.

Los funcionarios extranjeros de dichas agencias perciben niveles salariales correspondientes a sus países de origen. Al residir en Bolivia, un país cuyo nivel de vida puede llegar a ser diez veces inferior a los estándares europeos, la comunidad extranjera de cooperantes goza de una **posición social privilegiada**. En algunos casos, su condición de personal expatriado incluye incluso otros beneficios adicionales, como son el pago del alquiler de la vivienda, pasajes de avión, cursos de formación o el disfrute de vacaciones superiores a treinta días laborables. Se producen así situaciones paradójicas, como el caso de una Asesora de Inclusión Social (*Social Inclusion Advisor*) de una conocida agencia bilateral que residía en una vivienda unifamiliar de tres plantas en La Florida, un condominio de lujo de la zona sur de La Paz, por la sencilla razón de que el servicio de su Embajada contemplaba en su normativa costear hasta 1.500 dólares de alquiler mensual para los empleados con rango de funcionario de ultramar (con independencia del país de residencia). Se trata de un caso real, aunque obviamente extremo, que sirve, en todo caso, para reflejar el amplio margen de bienestar del que disfrutaban muchos cooperantes extranjeros en Bolivia.

Un segundo factor se refiere a la acusada **juventud y rotación del personal expatriado** que trabaja en cooperación, circunstancias ambas que restringen su capacidad para aportar valor añadido a la gestión de la ayuda. Se trata de un factor estructural, ya que las carreras profesionales en las agencias donantes suelen comenzar por una etapa de formación en terreno, pero no han desarrollado suficientes mecanismos para capitalizar posteriormente este aprendizaje. La mayor parte de los cooperantes expatriados residen un plazo medio de tres años en cada destino, tiempo suficiente para adquirir las nociones básicas y no cometer errores de bulto, pero tal vez insuficiente para conocer a fondo la realidad nacional, el comportamiento de sus instituciones y las dinámicas sociopolíticas. No hay duda de que la elevada rotación del personal constituye un obstáculo adicional para la existencia de ciclos de aprendizaje en las organizaciones de la ayuda.

Un tercer aspecto, señalado por los profesionales bolivianos que trabajan en cooperación, alude al salto generacional de los cooperantes extranjeros en los últimos veinte años, y al notable **cambio del perfil** hacia una creciente orientación tecnocrática (Booth *et al.*, 2006:vii). El cooperante de los años 80 solía ser un agrónomo comprometido con los procesos locales, que residía cerca de las zonas de intervención. Hoy en día, predomina, en cambio, un tipo de cooperante que basa sus destrezas en el manejo de conocimientos tanto de gestión como técnicos (en calidad de expertos sec-

toriales), si bien su bagaje no resulta siempre aplicable en el contexto del país receptor. A la postre, su rol no es tanto el de coordinar técnicamente las intervenciones como el de garantizar su puntual gestión administrativa, así como llevar a cabo tareas de supervisión y coordinación interinstitucional. Por este motivo, su lugar de residencia se sitúa en centros urbanos, distantes de las zonas de intervención. Rige además en la cooperación una norma no escrita por la que los salarios guardan una relación inversamente proporcional a la cercanía al terreno, vale decir, a mayor distancia física del terreno, mayor salario, y viceversa.

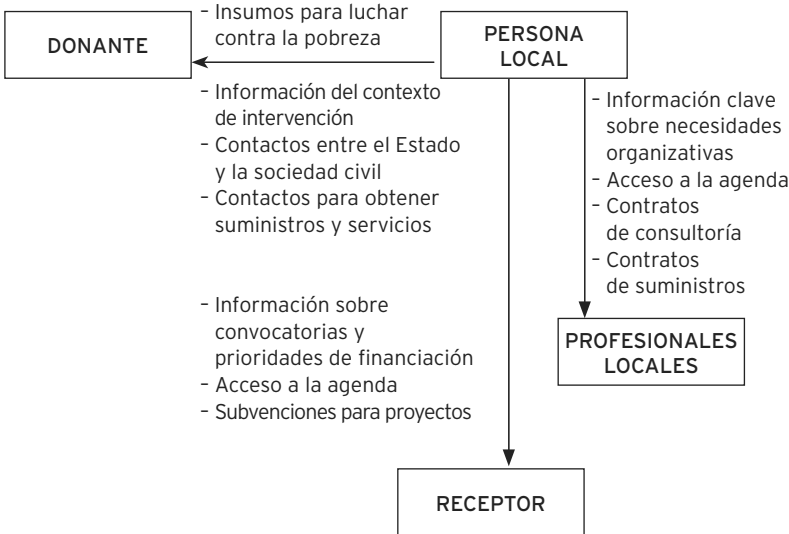
Esta figura emergente de joven funcionario-tecnócrata con alto perfil administrativo ha agudizado los problemas estructurales que limitan la capacidad transformadora de la cooperación internacional. La formación preferente en metodología y herramientas de gestión se revela como un arma de doble filo. Concede al cooperante extranjero una plataforma desde la que sustentar su rol y legitimidad en la cadena de la ayuda, pero parece también alejarle de la comprensión real de los problemas. Así las cosas, el **valor añadido** de los cooperantes resulta arbitrario, ya que depende más de disponibilidad personal a aprender que de políticas acertadas de recursos humanos por parte de las agencias donantes. Al final, la historia de la cooperación se asemeja a un continuo desfile de jóvenes tan cualificados y voluntariosos como inexpertos, que llegan al terreno, se ven en la tesitura de coordinar el trabajo de técnicos locales de mayor edad y experiencia, aprenden a marchas forzadas, y terminan regresando a casa. Una historia repetida una y mil veces.

El entramado local de la cooperación internacional

El sistema de cooperación internacional se asienta sobre una estructura de intermediación. A menudo, el personal extranjero que llega al país para gestionar la ayuda desconoce las claves del contexto de intervención, así como los códigos para relacionarse con los llamados «beneficiarios». Esta lejanía tanto física como cultural motiva que necesite de un tercero para realizar su trabajo con mínimas garantías. Surge así la cadena de la ayuda como una articulación de sucesivos eslabones de intermediación. En este marco, la principal función que desempeñan los empleados locales es hacer de **intermediarios del cooperante extranjero**, necesitado de información, análisis del contexto y contactos sociales. Se establece así una relación de intercambio en la que ambas partes salen beneficiadas: información y contactos a cambio de influencia para

tomar decisiones. Dicho de otra manera, la ignorancia del cooperante extranjero se convierte en poder para el personal boliviano de las agencias (véase gráfico 9).

Gráfico 9
Poder de intermediación del personal local de la cooperación



Desde la óptica de un donante, la antigua coordinadora de la cooperación británica en Bolivia en el periodo 1999-2002 ha descrito el fenómeno de la siguiente manera (Eyben, 2003:26-8):

«Es posible que la tarea de profundizar en la historia, los valores y los conflictos de un país receptor suponga un esfuerzo demasiado exigente para los donantes. En todo caso, pueden guiarse simplemente por las lecciones aprendidas de anteriores destinos, o por los debates que tienen lugar en la comunidad global del desarrollo. Los receptores, por su parte, se sentirán cómodos con la falta de peso y relevancia que los donantes atribuyen al contexto local, lo que hace posible que los sigan utilizando como «lazarillos» en un mundo plagado de conflictos que no terminan

de comprender (...) Es difícil para las comunidades locales de donantes proyectar una visión de largo aliento. Cada profesional opera en un marco de corto plazo –caracterizado por una estancia media de tres años–, y no por ello se desaniman a dejar su impronta en la organización. Su trabajo está mediatizado por la presión por ejecutar fondos. Pese a ello, hacerse preguntas sobre la complejidad de la historia y la política local constituye una iniciativa cargada de pragmatismo. No quedarse en las apariencias, ir un paso más allá. Todo ello lleva a preguntarse por qué unas personas buscan relacionarse con nosotros, y otras no lo hacen. ¿Cómo nos ven? ¿Qué quieren? También es necesario abandonar periódicamente la capital para escuchar a la gente que nuestros interlocutores diarios dicen representar».

Las élites profesionales bolivianas y los tecnócratas son actores privilegiados de la ayuda (Grave, 2007:15): «Los primeros resultaban particularmente favorecidos al negociar con la cooperación internacional cuando combinaban su estatus de empresarios privados con el de funcionarios públicos (...). Los segundos, por el papel que juegan en la distribución, la gestión y la ejecución de estos recursos». De este modo, la cooperación ha contribuido a tejer **redes clientelares** en Bolivia, país en el que las «roscas» dominan todos los niveles sociales. Las secretarías bolivianas de las agencias donantes se encargan de facilitar al personal expatriado los contactos para alquilar viviendas (a un precio superior al mercado, pero todavía muy por debajo del poder adquisitivo de éstos). Los oficiales y técnicos locales manejan las agendas de sus jefes extranjeros filtrando así las personas que tienen acceso a ellos y, por tanto, a la posibilidad de contratar servicios (consultoría y auditoría, entre otros), o lograr financiación para proyectos de desarrollo. Se fortalecen así redes particulares de consultores y ONG locales, en las que las relaciones de amistad se entrecruzan con relaciones de trabajo.

El mundo de los cooperantes en Bolivia ha originado también sus propios **espacios sociales** –cócteles, cenas y parrilladas– donde se cultivan las relaciones que sirven para engrasar la cadena de la ayuda (Eyben, 2003:26):

«Los miembros de las comunidades locales de donantes tienen vidas autorreferenciadas. Nos encontramos varias veces por semana en reuniones formales, fiestas de cumpleaños, recepciones oficiales, incluso en la piscina. Contrastamos información y análisis sobre el país y, en cuanto representantes de la comunidad de donantes, asumimos que estamos de acuerdo,

grosso modo, en la mayor parte de los asuntos. Nuestros jefes en la sede esperan que nos integremos bien en el país, y se nos valora por asumir el enfoque de lucha contra la pobreza y el diálogo político con el Gobierno».

Algunos actores pasan de ser receptores a donantes de la ayuda. De este modo, las relaciones clientelares **se reproducen hacia los eslabones inferiores** de la cadena. En un análisis sobre capital social y neoindigenismo en los Andes ecuatorianos, el antropólogo Bretón (2002:45 y 57) ha descrito cómo la «máquina desarrollista» termina cooptando los pisos intermedios del movimiento indígena:

«La cooperación al desarrollo está convirtiendo a muchas organizaciones de segundo grado (ONG locales) en verdaderos cacicazgos de nuevo cuño. Los dirigentes son los nuevos administradores que tienen la potestad de redistribuir –o de incidir en la redistribución– las regalías que emanan de las agencias de desarrollo en la forma de recursos o proyectos. Como es natural, esa redistribución no suele ser equitativa, sino que acostumbra a obedecer a lógicas instrumentalizadas por quienes controlan las organizaciones precisamente para poder seguir controlándolas (...) Lo prioritario –se diga lo que se diga, y se justifique como se justifique– no son ya los proyectos productivos *stricto sensu*, sino el encuadramiento de las élites locales y de sectores prominentes de la intelectualidad indígena en la maquinaria desarrollista».

El rol de los **promotores locales** de los proyectos de cooperación reproduce vicios similares a nivel comunitario. De hecho, los miembros de la comunidad que son contratados por las ONG en calidad de asistentes técnicos o promotores tienen un acceso privilegiado a capacitación, información y viajes periódicos a la ciudad, recursos que suelen generar envidias en el seno de las comunidades. No es extraño que estas personas utilicen también su «cargo» para repartir preferentemente los beneficios del proyecto hacia sus redes sociales y de parentesco, y que, con el tiempo, se postulen como alcaldes a las elecciones municipales para aprovechar todo su capital social. Otros prefieren, en cambio, utilizar los conocimientos y contactos adquiridos para impulsar sus negocios familiares. Es un tema que merece mayor investigación, pero todo indica que la cooperación ha conectado muy bien con las estructuras andinas de poder basadas en la reciprocidad asimétrica, tales como las relaciones de compadrazgo. A nivel comunitario, la cooperación opera como «trampolín» para aquellas personas que quieren mejorar su estatus social, económico y político en el

contexto rural.

Aunque las prácticas clientelares sean habituales en Bolivia, han surgido muchas **voces críticas** denunciando la llamada «industria de la solidaridad», y poniendo en cuestión su fundamento ético (Ágreda, 2003). Una opinión especialmente crítica es la de María Galindo (2007:67-8), feminista del colectivo *Mujeres Creando*:

«Cientos de siglas de ONG inundan el panorama boliviano y todas las características posibles se expresan en ellas, desde equidad, ecología, interculturalidad, multiculturalidad, desarrollo, etc... Siglas que no sólo no significan nada sino que son expresión en todo caso de una sociedad neocolonial donde el mundo de la cooperación es más bien un medio de vida para la tecnocracia. No contamos con una cuantificación exacta del dinero que ingresa en la sociedad boliviana por la vía de la cooperación, pues estos fondos escapan al control estatal y/o social (...) En varios años de existencia (las ONG) no han logrado constituirse en estructuras sociales creíbles ni éticas, sino en todo lo contrario, en bastiones de familiares y en amigos del dueño o la dueña de la ONG».

En definitiva, la cooperación internacional se ha consolidado como una **atractiva fuente de empleo** en Bolivia, un país donde el mercado de trabajo ofrece escasas oportunidades, aquejado de altos índices de precariedad e informalidad laboral. En este contexto, la cooperación cumple una indudable función de colchón para la clase media. Muchos profesionales disponen de ONG que se activan o quedan en letargo de acuerdo con la coyuntura laboral. En caso de necesidad, reactivan sus redes de contactos en las agencias de cooperación para conseguir financiación y, por tanto, una fuente de ingresos. Como se ha señalado, la cooperación ofrece además buenas perspectivas para aquellos que tienen ambición profesional. Los salarios son, por regla general, cuatro veces superiores a los que se obtienen en el sector público, existiendo oportunidades adicionales de capacitación, practicar idiomas y viajar al extranjero.

La experiencia boliviana revela, por último, que el salto generacional afecta también al personal local que trabaja en cooperación. El **acelerado proceso de profesionalización** ha motivado que la cooperación sea percibida por los jóvenes técnicos, no sólo como un ámbito para desarrollar su profesión, sino también como una profesión en sí misma. No en vano las universidades locales ofertan una amplia gama de maestrías y cursos de posgrado para satisfacer las destrezas metodológicas demandadas por las agencias de cooperación. Las calles de La Paz están revestidas por afiches

de publicidad que anuncian talleres sobre planificación, marco lógico, gestión de proyectos, procedimientos de adquisición de bienes... De todos ellos el más cotizado: ¿Cómo crear una ONG?

6.6. El discurso del desarrollo: el poder de la retórica

Una nota característica de la cooperación es la adopción de una retórica del desarrollo cada vez más tecnificada, que se sustenta en nuevos términos acuñados a menudo en inglés, tales como *ownership*, *stakeholders*, *empowerment*, *partnership*, y *pro-poor focus*, entre otros muchos (véase cuadro 15). Se trata, en realidad, de conceptos normativos que expresan deseos, el deber ser. Su manejo por parte de los profesionales de la cooperación crea un **imaginario colectivo** en torno al desempeño ideal de las intervenciones, con independencia de que diste poco o mucho de la realidad. Su carácter vistoso y modernizante otorga una pátina de vanguardismo profesional a las personas que manejan la jerga. Son, sin embargo, muchos los autores que han insistido en los peligros que comporta. En primer lugar, puede inducir a errores de apreciación. Los debates sobre la pobreza en Bolivia constituyen, de nuevo, un buen ejemplo al respecto. La concepción «occidentalizada» de «sociedad civil» generó distorsiones en los procesos de Diálogo Nacional. Se equiparó ésta al conjunto de organizaciones vinculadas a la cooperación, y los movimientos sociales quedaron sociales. Como ha señalado la politóloga alemana Woll (2004), «cada donante tenía su pobre, pero las causas sociopolíticas de la pobreza continuaban siendo pobremente entendidas».⁸⁵ La jerga de la cooperación puede también inhibir la autocrítica y el aprendizaje de los propios errores. ¿No opera, en ocasiones, como la tinta de un calamar? ¿Como un discurso adaptable de mil rostros para eludir la siempre contradictoria e interpelante realidad?

85. Woll ha descrito la distorsión de la siguiente manera: «cada agencia donante tiene su propia contraparte gubernamental, por un lado, y su contraparte en la sociedad civil, por el otro. Este esquema deriva en una imagen distorsionada de las relaciones entre Estado y sociedad civil en Bolivia: puede que los donantes conozcan a fondo cómo opera el Estado o cómo se organiza la sociedad civil, pero saben muy poco de cómo interactúan éstos entre sí. Esta ignorancia hace muy difícil que los donantes comprendan los orígenes sociales de la política boliviana. En este contexto, los donantes no dejan de ser educados tecnócratas que gestionan proyectos específicos sin tener la capacidad de ubicarlos en el contexto sociopolítico del país. Cada donante tiene su pobre, pero las causas sociopolíticas de la pobreza continúan siendo *pobremente* entendidas».

Cuadro 15
Algunos ejemplos de la brecha entre la retórica del desarrollo y la realidad

CONCEPTO	RETÓRICA	REALIDAD
<i>Ownership</i>	Apropiación de las intervenciones por parte de los actores locales	- Los donantes suelen diseñar primero las intervenciones y buscar luego la participación de los actores locales. - Muchas veces las intervenciones no se insertan en la institucionalidad del país receptor por desconfianza a su capacidad de ejecución.
<i>Partnership</i>	Relaciones horizontales entre donantes y receptores	- La relación entre donante y receptor es estructuralmente desigual debido al control de los fondos y los sistemas ascendentes de rendición de cuentas.
<i>Pro-poor Focus</i>	Orientación prioritaria de la ayuda a la lucha contra la pobreza	- La orientación de las intervenciones en los sectores más pobres plantea retos enormes de sostenibilidad financiera, por lo que los proyectos suelen dirigirse a sectores menos pobres. - Un porcentaje elevado de la ayuda se queda en costes de administración y salarios de técnicos y consultores.
<i>Social Inclusion</i>	Construcción de sociedades con mayores derechos sociales	- La discriminación positiva de los recursos hacia colectivos marginales (por ejemplo, pobres, mujeres e indígenas) no significa que mejoren necesariamente los patrones de integración social y convivencia intercultural. - La discriminación positiva puede crear, además, recelos no deseados en el seno de otros grupos desfavorecidos.
<i>Empowerment</i>	Asunción de autonomía y poder por parte de los sectores sociales desfavorecidos	- Pese a la buena voluntad, una parte significativa de las intervenciones mantiene aún enfoques asistenciaistas que generan dependencia de la cooperación internacional.

Fuente: elaboración propia.

¿Ante quién rinde cuentas la cooperación internacional?

Los estudios que han juzgado la ayuda como instrumento al servicio de una gobernabilidad global han insistido en subrayar que el actual sistema de cooperación internacional no constituye una respuesta adecuada a la creciente interdependencia del planeta ni a la preservación de los bienes públicos de alcance supranacional (Kaul *et al.*, 1999). En este sentido, el principio de corresponsabilidad, necesario para enfrentar problemas globales como la pobreza, resulta incompatible con la ausencia de rendición de cuentas de los países donantes para con los países eceptores. Desde una perspectiva más micro, Eyben (2003) ha señalado que los cooperantes interactúan en **tres contextos diferenciados** de rendición de cuentas: i) institucional en la sede del Norte (*back home*), ii) la comunidad epistémica internacional en temas de desarrollo (*international*); y iii) el contexto del país receptor (*local*). Cada uno de estos contextos se caracteriza por la existencia de diferentes intereses en juego, fuentes de autoridad y prácticas de rendición de cuentas (véase cuadro 16).

Cuadro 16

Mecanismos de rendición de cuentas de la cooperación internacional

CONTEXTO	INTERESES en JUEGO	FUENTE de AUTORIDAD	PRÁCTICAS de RENDICIÓN
Institucional en sede	- Conservar buena imagen institucional - Gestión correcta de fondos - Promoción laboral (cooperante)	Jerárquica formal	Burocrática y débil (a través de control administrativo de fondos y evaluaciones formales)
Comunidad internacional	- Difusión de nuevas ideas y conceptos - Intercambios y contactos - Promoción profesional (cooperante)	Autoridad moral y de prestigio	De carácter personal y voluntario (a través de artículos académicos, documentos de trabajo)
Nacional/local	- Asegurar el mejor uso de los recursos públicos (receptor) - Mantener capacidad de influencia y crear confianza (donante/cooperante)	Deber ético (aprovechamiento de los fondos de ayuda)	De naturaleza conflictiva y escasa (se evita compartir información sensible a través de informes y reuniones)

Fuente: elaboración propia a partir de Eyben (2003:7-11).

La lejanía de las sedes de las agencias respecto al terreno –no sólo física sino también sociocultural– hace que los **mecanismos ascendentes de rendición** sean burocráticos y débiles por naturaleza. El predominio de los intereses de política exterior motivó que la sección de cooperación de las embajadas fuese tradicionalmente objeto de mero control administrativo por parte de los servicios centrales de la agencia oficial de cooperación, orientado a velar por el correcto desembolso de fondos). En el caso de la cooperación no gubernamental, son también los aspectos financieros los que consumen mayor energía en los informes que presentan las ONG a las administraciones públicas que les concedieron los fondos, debido a la existencia de rigurosas auditorías.

En los últimos años se han incrementado notablemente las **iniciativas de evaluación** de las intervenciones, si bien operan más como un procedimiento formal –cada vez más requerido– que como un instrumento de rendición de cuentas propiamente dicho. El objetivo de muchas evaluaciones busca recabar insumos y aprendizajes en clave interna, pero no tanto reconocer los errores cometidos en el pasado. De hecho, los informes suelen justificar las limitaciones de los proyectos en base al diseño deficiente de las intervenciones, la subestimación de riesgos o las turbulencias no previstas del propio contexto. La metodología del marco lógico deja siempre abierta la puerta a interpretar que las hipótesis y presupuestos de partida no fueron identificados correctamente.⁸⁶ Los proyectos, ya se sabe, son gotas en un océano de pobreza, el desarrollo sigue siendo una tarea multifacética y esquiva, y los responsables de los proyectos tienen suficiente con llevar el barco a flote. Si cometen errores, siempre existirán razones para disculpar su responsabilidad.

Dos requisitos son necesarios para trabajar con eficacia en el campo de desarrollo: compromiso con la población, y disposición a cuestionarse y aprender de la experiencia. Ambas actitudes recaen en el ámbito de la ética personal, no son cualidades incentivadas por el sistema. Los éxitos o fracasos no tienen consecuencias para sus responsables. De hecho, los **sistemas de incentivos** en las agencias de cooperación no guardan

86. Un ejemplo de esta *práctica justificativa* se puede encontrar en el informe de evaluación del programa de asistencia a Bolivia del Banco Mundial (2005:36): «En las esferas en las que los efectos directos fueron menos sólidos, los *trastornos exógenos adversos* tuvieron una incidencia directa en muchos casos, mientras que en otros, también fue importante el diseño de las operaciones del banco, en particular en el ámbito de la descentralización, donde el diseño complicado y demasiado general contribuyó a que no se alcanzaran los objetivos operacionales específicos. Con todo, los *acontecimientos políticos y sociales adversos* fueron la causa principal de que los efectos directos no llegaran a ser totalmente satisfactorios» (las cursivas han sido añadidas).

relación con la eficacia y el impacto de los proyectos en la población local –su principal objetivo– sino con otros indicadores de eficiencia administrativa (por ejemplo, la agilidad de los desembolsos, la diligencia en la rendición de facturas o el apalancamiento de financiación complementaria), y notoriedad de la intervención (vale decir, la capacidad de convocatoria, la visibilidad institucional o la presencia en los medios de comunicación).

El análisis de los mecanismos descendentes de rendición de cuentas pone de relieve la **ausencia de un adecuado control social** del trabajo de los cooperantes. Su condición de funcionarios extranjeros (o de empleados de agencias extranjeras) les exime de la obligación de rendir cuentas en el país receptor de la ayuda. La disposición a reconocer errores es, pues, un acto voluntario, no estimulado por el sistema de la ayuda. Los responsables son reacios a mostrar los presupuestos operativos de los proyectos a los actores locales, en parte para no perder autonomía de decisión; en parte también por la incomodidad que supone revelar sus niveles salariales, niveles que multiplican varias veces los ingresos de los «beneficiarios» para los que trabajan. De hecho, las experiencias puntuales de hacer pública esta información son fuente de celos y conflictos, y terminan por convertirse en arma arrojadiza. En contextos con niveles altos de politización, las autoridades locales han argumentado, con su parte de razón, que los cooperantes «viven» de su pobreza. En resumen, la rendición de cuentas es estructuralmente conflictiva debido a la naturaleza vertical y descendente de la cadena de la ayuda.

A pesar de que la cooperación prefiere mostrar un perfil esencialmente técnico, su trabajo reviste contenido político. Esta realidad ha llevado a algunos profesionales del desarrollo a reivindicar su carácter de **actores políticos** (Eyben, 2003):

«Las lecciones aprendidas apuntan a la necesidad de reconocer que somos actores políticos y que el personal de las agencias donantes necesita asistencia y capacitación para desempeñar mejor su función. Lo que significa que debería ser tan eficaz en manejar relaciones personales como lo es en gestionar dinero».

En cualquier democracia, los actores políticos que deciden el destino de los recursos públicos rinden cuenta de su actuación a través del sistema de elecciones periódicas. En el contexto rural andino, las autoridades son nombradas con carácter rotatorio y controladas por la comunidad a través de asambleas y «ampliados» sindicales. A diferencia de estos actores, las

agencias de cooperación intervienen en asuntos públicos sin verse sometidos a mecanismo alguno de control social. La **falta de rendición de cuentas** se revela como una deficiencia estructural del actual sistema de ayuda externa. Un estudio sobre las instituciones de control social en Bolivia, realizado por España *et al.* (2005), ha puesto de relieve el enorme interés de la cooperación internacional en apoyar y financiar instituciones como la Defensoría del Pueblo, el Mecanismo de Control Social (MCS) de la EBRP o incluso el Observatorio Boliviano de Industrias Extractivas (OBIE). Resulta paradójico que los donantes promuevan el control social de los actores locales, y escapen al mismo tiempo de un control similar.

El proyecto como juego de apariencias y apropiaciones

Merced al poder de convocatoria que tiene el dinero, los donantes se desenvuelven en un **escenario de aparente legitimidad**. Por un lado, los actores locales aceptarán de buen grado la invitación a participar en un proyecto de cooperación, con la expectativa de obtener alguna ventaja en la forma de acceso a recursos o información. Este consentimiento, sin embargo, no garantiza en modo alguno la pertinencia ni el acierto de la intervención. Por otro lado, la ONG o «contraparte» local respetará las líneas técnicas del proyecto, sus resultados esperados e indicadores previstos, pero no dejará de impulsar líneas de trabajo más acordes con su propia estrategia de intervención en la zona. Dicho manejo estratégico no será explícito (no conviene que lo sea), permanecerá en un discreto segundo plano.

Ya se ha dicho que la cooperación habla un **lenguaje técnico**. Los donantes prefieren presentar el desarrollo como una cuestión neutral, con el fin de no incidir en asuntos sensibles y ser acusados de injerencia en el país receptor. Con todo, las agencias donantes han politizado su discurso en los últimos años, impulsando líneas presupuestarias relativas a derechos humanos, fortalecimiento institucional o buen gobierno, entre otras. Es claramente el caso de la Comisión Europea, que reorientó estratégicamente en 2003 su línea presupuestaria de cofinanciación a ONG en Países en Vías de Desarrollo (ONG-PVD) para incluir explícitamente entre sus objetivos el fortalecimiento de la sociedad civil del Sur. Más allá de estos cambios, y como difícilmente podría ser de otra manera, el discurso técnico domina sobre cualquier otra consideración.

Pero el desarrollo posee una ineludible dimensión política, en tanto que aspira a transformar las relaciones desiguales de poder que originan

exclusión y pobreza. Si pretende cumplir, de verdad, una función transformadora, la cooperación se ve abocada entonces a hablar un **doble lenguaje**. El marco lógico es un contrato formal entre donante y ONG financiera, escrito en un código necesariamente técnico, pero admite un margen de maniobra. La agencia donante está lejos y desconoce el contexto. A nivel local se impone la lógica política de la realidad. Las ONG bolivianas más consolidadas (CIPCA y ACLO, entre otras) han aprendido a manejar con habilidad ese doble lenguaje. La cuestión se resume en la siguiente máxima: Cómo elaborar un discurso técnico impecable para conseguir financiación con la que apoyar un trabajo con dimensión política y vocación transformadora. Dicha estrategia permanecerá en un terreno más o menos explícito, dependerá del grado de complicidad y afinidad con la agencia donante, pero nunca será abiertamente transparente.

En suma, hay una doble cancha de juego en la que confluyen dimensiones *técnicas* (de carácter sectorial, explícitas en el marco lógico) y *políticas* (que apuntan a un cambio de relaciones de poder como parte de una estrategia implícita de intervención). Un juego de apariencias y apropiaciones en el que participa el conjunto de los diferentes actores implicados y que trasciende los límites del marco lógico. La habilidad de las ONG para manejar esa doble cancha resulta crucial para hacer bien su trabajo. El proyecto debe ser lo suficientemente lúcido para insertarse en los procesos de fortalecimiento local, pero tener también la suficiente consistencia técnica como para que ese proceso fluya de forma natural. En este sentido, se puede decir que las **ONG desempeñan un papel de bisagra**, necesario para hacer operativa la cooperación y articular las dimensiones técnicas y políticas del desarrollo. Son un punto de encuentro entre el mundo formal de los donantes y el mundo real del terreno. Su papel de puente consiste precisamente en lograr que las dos canchas de juego confluyan y se complementen, que el juego de apariencias y apropiaciones canalice la vocación transformadora de los proyectos.

Las ONG y la lucha contra la pobreza: ¿cuál es su valor añadido?

Se aborda en este epígrafe una última reflexión sobre el valor añadido (o más bien, diferencial) de las ONG de desarrollo. Analizadas las limitaciones de las intervenciones de pequeña escala, se hace necesario entonces discutir cuáles deberían ser sus funciones. Como señala Eguren

(2004:20), las actividades de las ONG no están delimitadas a priori, sino que se definen por «demandas sociales más o menos explícitas que no son satisfechas por instituciones existentes (como el propio Estado). En este sentido, las ONG son *instituciones orgánicas* de la sociedad civil (lo cual no quiere decir que la representen)». Aun a riesgo de caer en cierto esquematismo, las ONG desempeñan, al menos, **cinco funciones** diferenciadas:

– *Función supletoria social*

Surge ante la incapacidad de los Estados para resolver problemas en materia de salud, educación, agua y saneamiento, infraestructuras y cultura, entre otras prioridades sociales. Este rol supletorio puede ser funcional a los Estados pobres que, por opción ideológica de sus Gobiernos o por la debilidad de sus instituciones, renuncian a asumir las responsabilidades sociales que les corresponden.

– *Función supletoria económica*

Se origina ante la incapacidad del Estado y los actores privados de resolver problemas y retos vinculados al desarrollo económico, en especial los relacionados con el acceso de los sectores más pobres a los recursos productivos (tierra, crédito, asistencia técnica a pequeños productores, gestión y planificación estratégica).

– *Función supletoria política*

Surge ante las insuficiencias del sistema político, en especial de los partidos políticos tradicionales, para representar los intereses de amplios sectores excluidos de la sociedad (mujeres, población indígena, campesinos sin tierra, sector informal e inmigrantes, entre otros). Muchas ONG promueven la participación política de estos sectores, apoyan la gestión local y promueven el fortalecimiento de las instituciones de control y vigilancia social.

– *Función concienciadora*

Se plantea ante la desprotección de la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos humanos (civiles, pero también económicos, sociales y culturales), y como forma de mejorar la participación ciudadana en asuntos de interés público. Muchas ONG contribuyen a esta tarea a través de actividades de educación popular, elaboración de información con valor añadido, observatorios de explotación de los recursos naturales del país, o incidencia en políticas públicas, entre otras muchas.

Gráfico 10
Funciones y roles de las ONG de desarrollo



– *Función innovadora*

Surge ante la necesidad de dar respuesta a nuevos problemas que, por su novedad, no son afrontados por instituciones estatales y privadas tradicionales. Muchas ONG realizan esfuerzos para que estos temas sean incluidos en la agenda pública (género, medio ambiente, derechos humanos, étnicos, menores, tolerancia sexual, discapacitados, consumidores, participación ciudadana y responsabilidad social), así como para promover soluciones, impulsar experiencias piloto, difundir resultados y hacer propuestas de políticas públicas.

El aporte de las ONG depende de su olfato y acierto para saber asumir roles acordes con el contexto social y político de su realidad de intervención. En ese sentido, deberán desempeñar una adecuada **combinación de funciones**, con el fin de trabajar con un horizonte a corto plazo cuando sea estrictamente necesario (funciones supletorias), pero mirando siempre a largo plazo (función concienciadora y de innovación). En su estudio sobre ONG, Eguren (2004:25) pone el énfasis en estas dos últimas funciones, al identificar el valor añadido de las ONG en cuatro aspectos fundamentales: i) la *calidad* de los cambios que promueven; ii) el carácter piloto y el potencial de ensayo; iii) la posibilidad de replicar en otros contextos; y, por último, iv) el potencial para convertirse en políticas públicas.

Tal vez la mayor contribución de las ONG resida en atender los espacios intersticiales que vinculan las distintas funciones entre sí (véase las zonas de superposición en el gráfico 10). Por ejemplo, fortalecer organizaciones de productores como una tarea que vincula la dimensión productiva con la política, o apoyar campañas de derechos sexuales y reproductivos, como una tarea que combina el ámbito de la salud con el de la concienciación en derechos. Siguiendo el hilo del argumento, se apunta la idea, ya esbozada en páginas anteriores, de rescatar el papel de puentes de las ONG. Es precisamente este rol el que hace a las ONG valiosas, y no tanto el de sustituir las funciones propias del Estado o del sector privado.

7. El Gobierno del MAS ante la oportunidad histórica de superar la dependencia externa

Los frutos de la nueva política económica

El descontento social que siguió al quinquenio 1999-2003 de crisis económica sumió al país en un periodo de fuertes conflictos sociales, bloqueos, enfrentamientos violentos y, en definitiva, en una aguda crisis de gobernabilidad. En las gestiones 2002 y 2003 el déficit fiscal fue superior a la inversión pública, es decir, el Estado ni siquiera era capaz de recaudar ingresos para pagar los gastos corrientes (véase gráfico 11). Los sucesivos **Gobiernos de transición** de Mesa (2003–05) y Rodríguez (2005) hicieron denodados esfuerzos para gestionar la ola de conflictividad social y controlar el galopante déficit fiscal, pero su margen político de maniobra fue muy reducido al no contar con el apoyo de partido alguno. Aunque de forma modesta, los resultados en materia económica fueron mejorando gradualmente y permitieron sortear el declive, con tasas de crecimiento económico en alza (2,94% y 3,92% en 2004 y 2005, respectivamente) y datos descendentes de déficit público (5,7% y 2,3% en los mismos años). Con todo, la crisis aumentó notablemente la percepción del riesgo del país y la Inversión Directa Extranjera cayó en picado hasta registrar un mínimo de -0,8% del PIB en 2005, mientras la inversión pública se recuperaba muy lentamente.

La llegada del MAS al poder en diciembre de 2005 supuso un punto de inflexión. El Gobierno de Morales imprimió un giro copernicano a la política económica, merced a un programa de contracción del gasto público (eliminación de fondos reservados y recorte general de salarios a los miembros del Parlamento), pero sobre todo al **notable aumento de la renta petrolera**. La introducción de nuevos tributos aumentó la presión fiscal sobre las petroleras, y la recaudación total del sector aumentó del 6% al 16% del PIB en el periodo 2004-2006 (véase cuadro 11, capítulo quinto). Ese último año las arcas públicas registraron un superávit del 5,9% del PIB, insólito en los últimos cincuenta años de la economía boliviana.⁸⁷

87. A partir de 1940 la economía boliviana experimentó un déficit fiscal recurrente, con la salvedad de los ejercicios de 1949 (1,2% del PIB), 1955 (0,25%) y 1956 (0,26%). Para 2007, el gobierno prevé que el déficit público se sitúe en un 2,6% del PIB. Véase UDAPE (2006).

Una segunda fuente de expansión de ingresos se debió a la renegociación de precios en los contratos de exportación de gas a los países vecinos, Argentina y Brasil (véase recuadro).

El precio «solidario» del gas boliviano a Argentina y Brasil

En abril de 2004 el presidente Mesa firmó un contrato de venta de gas a Argentina para paliar los problemas de desabastecimiento que atravesaba el país vecino. El contrato contemplaba un precio «solidario» bastante inferior al de mercado y un volumen de 4 millones de m³ diarios (Mm³d) durante seis meses, que se fue renovando de forma automática hasta alcanzar el monto de 7,7 Mm³d.

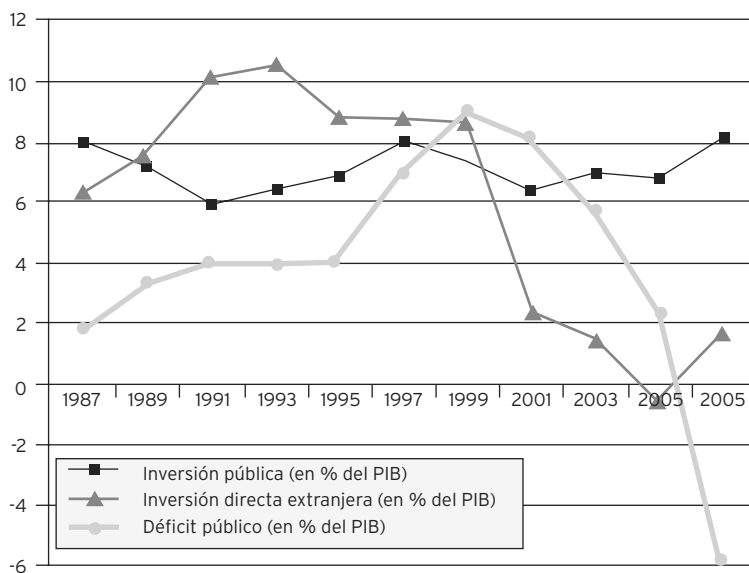
A principios de 2006, el gas boliviano se vendía a Argentina, puesto en frontera, a 3,18 \$US/millón de BTU (Unidad Térmica Británica), un poco menos de los 3,23 que pagaba Brasil, y muy inferior a los 12 y 13 dólares en que se cotizaba el gas en el mercado de California, importante referente mundial. El gobierno del MAS recién elegido declaró su intención de dejar de subvencionar a las economías vecinas y reajustar el precio de exportación de acuerdo con los cánones internacionales.

Tras varios meses de duras negociaciones, las empresas públicas YPFB y ENARSA llegaron a un acuerdo de venta por un volumen de 20 Mm³d y un plazo de veinte años. El precio de referencia pactado fue de 5 \$US/millón de BTU, variable en función de la evolución de una canasta internacional de combustibles. Las nuevas condiciones supusieron una importante subida, superior al 50% respecto al precio anterior, pero todavía lejos de los estándares internacionales. Este trato preferencial forma parte de una alianza estratégica entre Argentina y Bolivia en el nuevo contexto regional de integración energética.

El primer año de gestión del MAS se saldó además con otros **éxitos de política macroeconómica**, como la inflación bajo control y un crecimiento sostenido (tasas del 4,5% del PIB en 2006), sustentado principalmente en el despegue vertiginoso de las exportaciones, que prácticamente se duplicaron en dos años, al pasar de 2.195 millones \$US en 2004 hasta 4.100 millones \$US en 2006. Hay que precisar que el grueso de las ventas al exterior procedieron del sector primario (en 2005 el 75% se debió a hidrocarburos y minerales), mientras que las exportaciones no tradicionales (agrícolas y manufactureras) no terminaron de despegar. Estas cifras constituyen lo que algunos analistas han denominado los logros «extractivos» de la economía boliviana (Molina, 2006), por cuanto la persistencia del modelo de desarrollo primario-exportador arroja dudas sobre la sostenibilidad a medio plazo. Con todo, el superávit comercial se ha traducido en un nivel inédito de reservas internacionales: 3.403 millones \$US en marzo de

2007 frente a 1.096 millones \$US en 2003. De igual modo, 2006 ha sido el año de la recuperación de la Inversión Directa Extranjera, que registró un dato positivo (1,7% del PIB), mientras la inversión pública crecía a niveles superiores al 8% del PIB (véase gráfico 11).

Gráfico 11
Evolución de la inversión y el déficit público (1996-2006)



Fuente: Udape

La favorable evolución del cuadro macroeconómico sitúa al Gobierno del MAS ante la **oportunidad histórica** de superar la dependencia externa de Bolivia e impulsar un programa de gobierno con autonomía financiera. Su propia propuesta de lucha contra la pobreza, sin tener que adoptar, por necesidad, las recetas de los organismos financieros internacionales. A este respecto, hay que recordar que la principal apuesta de los Gobiernos de Sánchez de Lozada, Bánzer y Quiroga (1993-2003) para luchar contra la pobreza fueron propuestas programáticas como la EBRP (2001) o el Plan Bolivia (2002), basadas en la estimulación del crecimiento económico, el impulso de la transformación productiva del país y la generación de efectos de arrastre tendentes a crear empleo para los más pobres. Se trataba, en definitiva, de alentar en la economía un círculo virtuoso de crecimiento y riqueza que terminase por alcanzarse, por medio de un efecto de goteo –el célebre *trickle down effect*–, a los sectores más

desfavorecidos. Se acompañó esta política con algunas medidas específicas dirigidas a la población más vulnerable, como fue el caso del Bonosol (pensión para adultos mayores), financiado con los intereses que devengaba el fondo de capitalización. Los esfuerzos no fueron suficientes para reducir la brecha en la distribución del ingreso, y la inequidad en el acceso a recursos (tierra y crédito) se reveló como el principal escollo para salir de la pobreza.

La priorización del gasto social a los pobres

Desde los primeros meses de 2006, el Gobierno de Morales impulsó una amplia batería de políticas dirigidas a los sectores pobres, tanto en el ámbito de transferencias directas de recursos (bono educativo y tarifa subsidiada de electricidad), como en la mejora de servicios sociales básicos (ampliación del seguro básico de salud) y el acceso a recursos (reforma agraria y microfinanzas) (véase recuadro). La relativa facilidad con la que el Gobierno tramitó las transferencias de recursos mediante decretos contrasta con los esfuerzos para ampliar los **servicios sociales básicos**. Por ejemplo, la Ley relativa al Servicio Universal de Salud (SUS) ha supuesto un arduo proceso de negociación, en particular, el diseño de los mecanismos de cofinanciación del sistema, que comprenden fondos del TGN, la coparticipación tributaria municipal y los recursos del IDH en manos de los municipios y las prefecturas.

Pero han sido, sin duda, las políticas relacionadas con el **acceso a recursos** las que han generado mayor grado de dificultad, al afectar a los intereses de los sectores oligárquicos. El intenso debate en torno a la reforma agraria, por ejemplo, y la discusión de su reglamento desencadenaron, por un lado, huelgas de hambre entre las filas de los partidos opositores y, por otro, ocupaciones ilegales por parte de grupos comunitarios, que lograron paralizar el proceso y prolongar las discusiones en la Asamblea Constituyente. De igual modo, el importante esfuerzo económico que ha supuesto la creación del Banco de Fomento y Desarrollo (BFD) pareció topar con un problema de diseño de los esquemas de microcrédito, ya que éstos se concedían únicamente a partir de un monto de 5.000 \$US, lo que dejaría fuera a la mayor parte de los pequeños productores del país.

Muchas de estas medidas han propiciado un rápido proceso de apropiación por parte de los colectivos afectados.⁸⁸ En términos políticos, son medidas «interesadas» del MAS para cultivar su propia base electoral, las

88. Por ejemplo, el Quinto Congreso Infantil, celebrado en abril de 2007 en La Paz, pidió en sus conclusiones que el derecho a percibir el Bono «Juancito Pinto» fuese reconocido por ley y su cobertura ampliada desde primaria a secundaria. Véase *Los Tiempos*, 12 abril 2007.

clases indígenas, campesinas y periurbanas que no contaron en el pasado con un partido que representase directamente sus intereses. Al fin y al cabo, el mimo a los electores es el sustento de la democracia representativa.

Políticas destinadas a los sectores pobres (2006-07)

TRANSFERENCIA DIRECTA DE RECURSOS

Abril 2006	Tarifa «Dignidad» de suministro eléctrico (reducción del 25% de la factura para familias con consumo mensual inferior a 70 kWh en el área urbana y 30 kWh en el área rural)
Octubre 2006	Bono «Juancito Pinto» para compra de útiles escolares (25 \$US/año para alumnos de primaria de escuelas fiscales)
Enero 2008	Renta «Dignidad» (pensión de 200 Bs./mes para mayores de 60 años)

AMPLIACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES BÁSICOS

Abril 2006	Ampliación del Seguro Universal Materno Infantil (SUMI), incluyendo 27 prestaciones adicionales (prevención de cáncer uterino, planificación familiar y atención de enfermedades de transmisión sexual)
Ene-Dic. 2007	Discusión de la Ley del Seguro Universal de Salud (SUS), (en una primera fase contempla la atención gratuita hasta 21 años)
Marzo 2007	Discusión del Seguro de Salud para Adultos Mayores (SPSAM) (cobertura de la atención de salud para personas de 60 años o más)

POLÍTICAS DE ACCESO A LOS RECURSOS

Junio 2006	Banco de Fomento y Desarrollo (BFD) orientado a pequeños productores (línea de microcréditos de 30 millones \$US con bajos tipos de interés para industrializar alimentos, manufacturas y artesanía, destinados a productores afiliados a sindicatos y organizaciones de base)
Noviembre 2006	Ley de Modificaciones al INRA (Instituto Nac. de Ref. Agraria) Además de agilizar los procesos en curso de saneamiento y titulación de la propiedad agraria, la ley plantea procesos de reversión y expropiación de tierras improductivas, así como de distribución de tierras fiscales.
Febrero 2007	Reprogramación de deudas de pequeños productores agropecuarios (para pequeños productores con créditos de hasta 10.000 \$US se plantean reprogramaciones por 20 años y seis de carencia)

Un sistema fiscal regresivo: ¿oculto bajo los dividendos del gas?

Analizada la distribución del gasto social, resulta oportuno examinar la otra cara de la moneda: la composición de los ingresos públicos. Si se observa la evolución del sistema tributario boliviano, llama la atención su fuerte dependencia de los impuestos indirectos (que recaen sobre el consumo), cuya recaudación supera el 60% del total de ingresos tributarios en el periodo 1990-2003 (véase cuadro 17). El exiguuo peso de los impuestos directos (que gravan la renta y la propiedad) hace del sistema fiscal boliviano uno de los más regresivos de la región. Según un estudio comparativo sobre fiscalidad y desarrollo de Garcimartín *et al.* (2006), tan sólo un 9% de la recaudación impositiva boliviana procedía de impuestos directos en 2000, frente a un promedio del 24% en la región latinoamericana. Pero aún hay un dato más preocupante: durante muchos años Bolivia ha gravado la renta con un tipo único del 13%, lo que contraviene el espíritu progresivo que debe tener este impuesto para tener efectos redistributivos. En cualquier caso, la recaudación resulta insignificante. Más del 90% de los ingresos por tributación directa procede, en realidad, del impuesto a los beneficios empresariales (véase cuadro 17).

A partir de 2003, la expansión de la renta petrolera supuso una bendición para las arcas públicas. Los impuestos ligados a los hidrocarburos pasaron de representar un 13,3% de la recaudación en 2003 a un 41,7% en 2006. Esta situación explica que el Gobierno de Morales apenas hiciera leves ajustes al sistema, retocando algunos impuestos. La bonanza del gas esconde, sin embargo, un sistema fiscal que continúa siendo fuertemente regresivo, beneficiando a las clases más acomodadas del país. La lucha contra la pobreza requeriría, sin duda, una profunda **reforma fiscal**, pero simplemente no está en la agenda del Gobierno.

Cuadro 17**Evolución de la recaudación de impuestos (1990-2006) (en millones Bs)**

DETALLE	1990		1995		2000		2003		2006	
		%		%		%		%		%
A) IMPUESTOS DIRECTOS (1)	137,9	12,8	201,1	5,3	812,3	11,2	977,5	12,1	2.538,4	12,5
IRPPB	70,83		-		-		-		-	
IPR	1,97		0,12		0,75		6,32		11,18	
RTS	3,29		4,05		5,91		6,72		6,85	
STI	0,99		0,07		0,08		0,06		0,11	
IERI	0,32		0,0		0,03		-		-	
IRPE	60,45		161,84		1,77		-		-	
IUE	0,0		35,02		803,81		964,35		2.520,28	
B) SECTOR EXTRACTIVO (2)	140,2	13,1	374,2	9,9	1.387,4	19,1	1.071,7	13,3	7.032,2	34,5
IVA-IT YPFB	140,15		364,45		-		-		-	
IUM	0,0		0,07		0,0		2,87		25,48	
IEHD	-		9,64		1.387,4		1.068,85		1.509,50	
IdH	-		-		-		-		5.497,17	
C) IMPUESTOS INDIRECTOS (3)	640,6	59,7	2.491,2	65,8	4.314,2	59,5	5.008,4	61,9	8.493,7	41,7
TGB	0,79		1,25		3,01		4,53		8,78	
ICE	83,16		282,74		542,10		276,06		617,97	
IVA	418,42		1.602,24		2.810,9		3.604,27		5.783,53	
IT	136,03		594,16		943,20		1.103,65		1.596,93	
ITF	-		-		-		-		446,06	
ISAE	1,88		10,78		15,03		19,91		40,44	
OTROS IMPUESTOS	154,5	14,4	720,7	19,0	736,3	10,2	1.027,9	12,7	2.311,5	11,3
TOTAL GENERAL	1.073	100	3.787	100	7.250	100	8.086	100	20.376	100

Fuente: UDAPE, Servicio de Impuestos Nacionales.

(1) IRPPB = Impuesto a la Renta Presunta de Propiedades de Bienes, IPR = Propiedades Rurales; RTS = Régimen Tributario Simplificado; STI = Sistema Tributario Integrado; IERI = Regularización Impositiva; IRPE = Renta Presunta de Empresas; IUE = Utilidades de Empresas.

(2) IVA-IT YPFB = Impuestos a YPFB; IUM = Utilidades Mineras; IEHD = Impuesto Especial de Hidrocarburos; IdH = Impuesto Directo de Hidrocarburos.

(3) TGB = Transferencia General de Bienes; ICE = Consumo Específico; IVA = Valor Agregado; IT = Transacciones; ITF = Transacciones Financieras; ISAE = Salidas al Exterior.

El Plan Nacional de Desarrollo: ¿hacia una superación del patrón primario-exportador?

Más allá de la composición desequilibrada de los ingresos públicos, cabe preguntarse cómo se están invirtiendo los dividendos del *boom* del gas. ¿Cuál es la estrategia de desarrollo del Gobierno del MAS? ¿Cuáles son los avances reales en política industrial y generación de empleo? Lo cierto es que, en junio de 2006, el Gobierno de Morales promulgó un Plan Nacional de Desarrollo «*Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien*». Entre sus **elementos positivos** se encuentra, sin duda, su enfoque integral que articula políticas económicas, productivas, sociales, culturales y comunitarias con otras relativas al sistema democrático, la descentralización y las relaciones internacionales en el marco de una nueva visión de país (véase recuadro izquierdo). La recuperación de la inversión pública como instrumento de desarrollo constituyó otro acierto, ya que el plan incluye un completo desglose de su previsión presupuestaria para el periodo 2006-2010 (véase recuadro derecho).

Pilares del PND (2006-2010)

- Bolivia DIGNA
 - Protección social y comunidad
 - Salud y educación
 - Justicia y Seguridad Pública
 - Defensa Nacional
 - Culturas
 - Saneamiento básico
- Bolivia DEMOCRÁTICA
 - Poder social comunitario
 - Descentralización
- Bolivia PRODUCTIVA
 - Matriz productiva nacional
 - Transformación recursos naturales (sectores estratégicos)
 - Producción diversificada (basada en trabajo y conocimiento)
 - Articulación productiva y social (transporte, telecomunicaciones)
 - Apoyo a la producción
- Bolivia SOBERANA
 - Nuevas relaciones internacionales

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo (2006)

Previsión de inversión pública (2006-2010)

SECTORES	Millones \$US	%
Productivos	1.203	17,5
- Hidrocarburos	188	2,7
- Minería	63	0,9
- Industria y turismo	263	3,8
- Agropecuario	689	10,0
Infraestructuras	3.041	44,2
- Transportes	2.611	37,9
- Energía	229	3,3
- Comunicaciones	31	0,4
- Recursos Hídricos	170	2,5
Sociales	2.014	29,3
- Salud	423	6,1
- Educación y cultura	388	5,6
- Saneamiento básico	657	9,6
- Urbanismo y vivienda	546	7,9
Multisectorial	626	9,1
TOTAL	6.884	100,0

Fuente: Plan Nacional Desarrollo (2006), p. 226

Sin embargo, también está lleno de vaguedades y generalidades que impiden su funcionamiento como instrumento rector de política. Algunos analistas advirtieron incluso inconsistencias. Para Orellana (2006), investigador del CEDLA, el PND profundiza un **patrón de desarrollo dependiente** basado en el sector primario-exportador. Dos son los argumentos que sostienen su análisis. En primer lugar, las previsiones para 2011 dibujan una relación desproporcionada entre las exportaciones conjuntas de gas y minerales (4.108 millones \$US) y el rubro de exportaciones «no tradicionales» derivadas de la industrialización del gas, tales como las ventas de energía eléctrica (248 millones \$US en 2011) o la venta de abonos y fertilizantes (75 millones \$US en 2015). En segundo lugar, la inversión pública destinada a sectores estratégicos en la previsión 2006-2010 apenas alcanza 881 millones \$US (un escaso 12,8% del total), de los que tan sólo un 2,7% se reservan para hidrocarburos y un 0,9% para minería (véase recuadro). Estos compromisos contrastan fuertemente con los 25.000 millones \$US que se estiman de inversión petrolera en el periodo, habida cuenta de los elevados requerimientos de capital y tecnología existentes en el sector. El PND parece confiar entonces el grueso de la inversión al crédito internacional y, sobre todo, a la inversión extranjera directa. Las cifras expuestas entran, además, en contradicción con la política de socios industriales en la proporción 51-49%, enunciada por el Gobierno. A este respecto, Orellana (2006:32) concluye señalando los riesgos de poner los hidrocarburos en manos del capital privado transnacional:

«(...) lo fundamental del crecimiento de la economía boliviana se sustentará en el aumento de la producción y exportación de materias primas durante los próximos años, o sea en la profundización del patrón de acumulación primario-exportador. La variante de esta tendencia dominante será la constitución de pequeños enclaves industriales controlados por las empresas transnacionales, que no cambiarán la orientación global del patrón de acumulación».

La historia de Bolivia hace que estos temores sean fundados. Sin embargo, la política es el arte de lo posible, y se revela un ejercicio cotidiano de equilibrismo en un país con tantas necesidades impostergables y una gobernabilidad estructuralmente compleja. Las enormes carencias obligan a destinar la mayor parte de la inversión pública a infraestructuras (44,2% del total) y al sector social (29,3%). La escasez de recursos deja muy poco margen para emprender una política industrial plenamente endógena y autosuficiente. En materia petroquímica, el Gobierno optó por sellar una

alianza estratégica con Venezuela, al objeto de acceder a tecnología y financiación de la mano de la petrolera pública PDVSA. De este modo, YPFB obtenía un respaldo para mejorar su posición negociadora con las petroleras transnacionales.

Dos años de gestión resultan todavía insuficientes para valorar el desempeño de la política industrial del Gobierno del MAS. En ese tiempo los **avances han sido limitados**. De hecho, el retraso generalizado de las inversiones habría ocasionado durante 2006 y 2007 problemas crecientes de desabastecimiento de GLP y diésel en el mercado interno del país. Un entramado de razones explican estas limitaciones:

– *Complejidad del diseño de mecanismos de financiación*

La exigente industrialización demanda la capitalización de recursos públicos escasos, procedentes de las regalías del gas, los impuestos, el crédito, la titulación de reservas, e incluso la «valorización» de ventas futuras de hidrocarburos. Mucho tiempo y energías se han invertido en buscar fórmulas imaginativas de apalancamiento, con el fin de mantener paquetes accionariales de control en los nuevos proyectos petroquímicos.

– *Complejidad de las negociaciones*

Las negociaciones con las empresas transnacionales (petroleras, mineras y siderúrgicas) se han revelado muy complejas, plagadas de escollos técnicos para los que el Estado boliviano está en desigualdad de condiciones frente a los competentes equipos de juristas y negociadores profesionales de las transnacionales. Esta circunstancia explica por sí misma que la renovación de los contratos con las doce petroleras presentes en el país agotara los seis meses que establecía el Decreto 28701 de Nacionalización, o que las negociaciones con la empresa india Jindal Steel para explotar el yacimiento del Mutún se extendieran por más de quince meses. La dilación generalizada de todos estos procesos ha retrasado los plazos para poner en marcha los emprendimientos industriales.

– *Prácticas de corrupción e ineficacia administrativa*

Las irregularidades administrativas, pugnas internas y denuncias de corrupción han provocado el desfile de tres presidentes de YPFB en el escaso plazo de un año. Tras su firma en octubre de 2006, los 44 nuevos contratos firmados con las petroleras tardaron más de seis meses en entrar en vigor debido a inexplicables errores de tramitación administrativa. En el camino quedaron sospechas de alteración fraudulenta de cláusulas de los contratos, práctica, por otro lado, habitual en Bolivia ya que la corrupción

afecta a todos los niveles de la sociedad. La flexibilidad táctica del MAS llevó a incorporar electoralmente a la clase media y a algunos sectores empresariales del país, que accedieron así a responsabilidades de gestión pública en el sector de hidrocarburos. Hasta la fecha, el presidente Morales ha mantenido un compromiso personal de tolerancia cero con la lacra de la corrupción, pero la tarea se antoja ardua y larga en el tiempo.

– *Actitudes corporativas en torno a las rentas del gas*

Los casos de corrupción avivaron las demandas de otros sectores para detraer de YPFB los recursos procedentes del Impuesto de Hidrocarburos (IdH). De acuerdo con la ley de mayo de 2005, un porcentaje significativo de este impuesto debe destinarse a la capitalización de la empresa pública boliviana, pero las alcaldías y prefecturas reclaman incrementar su proporción del pastel.

La evolución de los acontecimientos multiplicó las voces críticas en el seno del MAS. Son conocidas las posiciones de Soliz Rada y Medinaceli, ex-ministros de Hidrocarburos, que denunciaron la pérdida de liderazgo del Gobierno para impulsar una política creíble de industrialización del gas. Reducida a una mera reforma tributaria para proporcionar más ingresos al país, la «nacionalización», para estos analistas, habría abandonado su vocación inicial de controlar la «cadena productiva» petrolera.⁸⁹ Pese a todos los problemas, el Gobierno siguió trabajando y, a lo largo de 2007, se firmaron los **primeros acuerdos para promover polos petroquímicos**. En febrero se definió la instalación de una planta separadora de líquidos en Camiri, localidad fronteriza del chaco tarijeño, con una inversión prevista de 100 millones de \$US y la creación de 320 empleos a medio plazo. En agosto, los presidentes Morales y Kirchner anunciaron en Tarija la licitación internacional para la construcción de una segunda planta en Campo Pajoso. Con una inversión prevista de 450 millones \$US y una capacidad estimada de 30-38 Mm³d de etano y metano, se prevé que sea la planta más grande de Sudamérica. Su entrada en funcionamiento a fines 2008 permitirá abastecer el mercado interno, la exportación de 27,7 Mm³d de metano

89. El argumento crítico sostiene que los nuevos contratos firmados por el ejecutivo en octubre de 2006 son un híbrido de la tipología establecida en la Ley de Hidrocarburos, ya que el pago de regalías, participaciones, IDH y la retribución al inversor privado responde a la modalidad de contratos de operación (contemplada en dicha ley, que deja en manos de YPFB el control total del proceso), pero el tratamiento de las nuevas inversiones obedece a la antigua modalidad de contratos de producción en régimen de riesgo compartido. El debate se puede consultar en *La Razón*, 1 abril 2007: «La nacionalización se quedó en intención».

a la Argentina y la constitución de un gran complejo industrial.⁹⁰ Un tercer polo petroquímico ha sido proyectado en El Chapare por Petroandina, sociedad mixta de nueva creación con mayoría de capital boliviano (YPFB) y apoyo de PDVSA. En septiembre de 2007, Morales y Chávez firmaron además diversas cartas de intención para extender este modelo de cooperación industrial basado en sociedades mixtas al sector siderúrgico, cementero y forestal (transformación de madera).⁹¹

Otra novedad del impulso nacionalizador del MAS, frente a las dos experiencias anteriores del siglo xx, ha sido la creación, desde la sociedad civil boliviana, de **observatorios de análisis y vigilancia** de las industrias extractivas. Las iniciativas del CEDLA, CEADES y CEDIB, entre otras organizaciones, dieron lugar al Observatorio Boliviano de Industrias Extractivas (OBIE) y a la publicación de boletines periódicos de análisis como *El Observador* y *Petropress*, orientados a desentrañar los entresijos de los hidrocarburos y la minería.⁹² La existencia de estas instituciones supone un importante estímulo para fiscalizar la actuación tanto de las transnacionales como del sector público boliviano.

El fomento a la producción de pequeña escala constituye un déficit histórico del país andino, que no pudieron resolver los Gobiernos precedentes. En este sentido, hay que valorar la apuesta del PND por apoyar las infraestructuras productivas (líneas que consumen el 16,3% de los recursos previstos), lo que redundará en una mejor articulación de mercados en el país. Sin embargo, los retos del sector de las PYME son mucho mayores. La baja productividad y deficiente calidad es muestra de un tejido que parece no dar más de sí. Aquejadas por la estrechez del mercado, las PYMEs han desarrollado tradicionalmente estrategias de diversificación, pero no de especialización productiva. Las iniciativas del Gobierno en este ámbito no invitan a la confianza. La combinación de medidas clásicas de «estatización» (por ejemplo, en la industria metalúrgica) con políticas de subvención de precios (respecto al trigo) no parece el mejor camino a largo plazo. De igual modo, la promoción de infraestructuras productivas en el medio rural, de acuerdo con enfoques «colectivistas» de arriba abajo, estaría repitiendo los errores de la cooperación internacional en el pasado. Si se conviene en que la creación de riqueza en Bolivia depende del impulso exportador del sec-

90. El acuerdo de integración energética firmado por Argentina y Bolivia en octubre de 2006 prevé la instalación de una planta de fertilizantes, una planta adicional de petroquímica y la construcción del Gasoducto al Noreste Argentino (GNEA), con el fin de profundizar la integración energética entre los dos países. Véase *ABI*, 8 agosto de 2007.

91. Véase *ABI*, 11 septiembre 2007.

92. Para más información de estos espacios de análisis véase <www.cedla.org/obie> y <www.cedib.org>.

tor manufacturero de pequeña escala (textil, cuero y joyería, entre otros), la apertura de nuevos mercados y los esfuerzos de integración comercial regional constituyen entonces un desafío inaplazable. Si bien se ha avanzado en los servicios de apoyo a la producción, la falta de acuerdos comerciales estables atenaza el desarrollo del sector.

Los cuellos de botella contrastan con la abundancia de dividendos del gas. Algunos analistas han insistido en la falta de capacidad de gestión del Gobierno: «hay dinero, pero no hay proyectos» (Iturralde, 2007). Otras fuentes señalan que las rentas del gas habrían sido colocadas en depósitos a plazo fijo en bancos internacionales, o que las Prefecturas presentan un ritmo muy bajo de ejecución presupuestaria. Sea como fuere, el Gobierno evidencia **limitaciones para gestionar políticas públicas**, derivadas de la carencia de recursos humanos suficientemente capacitados.

La difícil encrucijada de la política comercial y de integración regional

Debido a su peso insignificante en los mercados internacionales, los países pequeños se ven obligados a buscar estrategias inteligentes de inserción con el fin de compensar la asimetría en sus relaciones comerciales. Bolivia resolvió históricamente el problema sumándose en 1969 a la fundación del Pacto Andino, reconvertido en 1993 en **Comunidad Andina de Naciones (CAN)** para albergar una unión aduanera. Dicho espacio ha constituido su área natural de intercambio, por cuanto ha proporcionado un saldo comercial positivo a partir de una oferta diversificada de exportaciones. Esta estrategia de inserción externa se completó con Sistemas Generalizados de Preferencias (SGP) para acceder en condiciones ventajosas a los mercados de las principales economías del planeta (en especial, EE.UU.), y con la firma de acuerdos comerciales bilaterales con otros actores relevantes de la región (México, Chile y el Mercado Común del Sur, Mercosur) (véase cuadro 18).

Cuadro 18
Principales acuerdos comerciales firmados por Bolivia (1970-2007)

ACUERDO	TIPO DE ACUERDO	PAÍSES	INICIO	VIGENCIA
SGP Japón	Preferencias arancelarias unilaterales	Japón y p. e.	Ago. 1971	Dic. 2011
SGP EE.UU.	Preferencias arancelarias unilaterales	Estados Unidos y p. e.	Ene. 1976	Dic. 2008
SGP Canadá	Preferencias arancelarias unilaterales	Canadá y p. e.	Jul. 1974	Dic. 2014
CAN (Ex Pacto Andino)	Unión Aduanera	Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela	Ene. 1993	Indefinida
AG ALADI	Área de Preferencias Arancelarias	Miembros de ALADI	Jun. 1993	Indefinida
ACE 22	Área de Preferencias Arancelarias	Bolivia y Chile	Jul. 1995	Indefinida
ACE 31	Tratado de Libre Comercio	Bolivia y Méjico	Ene. 1995	Indefinida
ACE 36	Área de Libre Comercio	Bolivia y MERCOSUR	Feb. 1997	Indefinida
ACE 47	Área de Libre Comercio	Bolivia y Cuba	Ago. 2001	Indefinida
APTDEA	Preferencias arancelarias unilaterales (condicionadas a lucha narcotráfico)	EE.UU., Bolivia, Perú.		
SGP Plus UE	Preferencias arancelarias unilaterales	Colombia y Ecuador	Dic. 2001	Feb. 2008
ALBA-TCP	Área de Preferencias Arancelarias	Unión Europea y p. e. Bolivia, Cuba y Venezuela	Jul. 2005	Dic. 2015
			Abr. 2006	Indefinida

Fuente: IBCE (2007b), p. 5.

ACE= Acuerdos de Complementariedad Económica; p.e. = países elegibles.

La llegada del MAS al gobierno imprimió un importante giro a las relaciones exteriores bolivianas, determinadas tradicionalmente por el enclaustramiento mediterráneo del país, los litigios históricos con los países limítrofes (en especial, con Chile) y la influyente sombra de EE.UU. El impulso de la política exterior boliviana en América Latina se ha visto facilitado por el propio despertar del continente en clave regional, proceso liderado por los presidentes de Venezuela, Brasil y Argentina, y que ha supuesto la **revitalización del proceso de integración regional** en el terreno comercial, económico y, sobre todo, energético. Así lo pone de relieve, por ejemplo, el repunte de los intercambios comerciales en la región, que en el caso boliviano se tradujo en un despegue del 50% de sus exportaciones en 2006. El grueso de este aumento está, sin duda, relacionado con las ventas a Mercosur, que pasaron de representar 864 millones \$US en 2004 (un

38,3% del total) a totalizar 2.012 millones \$US en 2006 (47,7%) (véase cuadro 19). Estas cifras contrastan con el mantenimiento de las ventas a la CAN (en torno al 10% de las exportaciones bolivianas), y con un notable descenso de las ventas a EE.UU., cuya cuota cayó desde un 15,9% hasta un 9,7% en 2006.

No obstante, Bolivia se ha encontrado en el contexto regional actual en una **difícil encrucijada**. En primer lugar, la política norteamericana de impulsar Tratados de Libre Comercio (TLC) bilaterales con los países andinos ha desarticulado el organismo regional. La enorme asimetría de los términos del acuerdo, así como sus efectos adversos sobre la agricultura campesina, la salud pública y la regulación de inversiones motivaron el rechazo de Bolivia y Ecuador, no así el de Colombia y Perú, países que firmaron sendos TLC en 2006.⁹³ Estas divergencias provocaron en abril de ese mismo año la salida de Venezuela de la CAN, y su posterior ingreso en Mercosur, dejando a la organización andina sumida en una profunda crisis de identidad. Por su parte, Bolivia ha recibido reiteradas invitaciones para integrarse en Mercosur, área hacia la que crecieron exponencialmente sus exportaciones (en especial, las de gas natural a Brasil). Este detalle ha suscitado las advertencias de diversos economistas, temerosos de que la inserción en Mercosur agravaría aún más el patrón primario exportador de la economía boliviana.⁹⁴

93. Un análisis en profundidad de los efectos dañinos de los TLC ofrecidos por Estados Unidos se puede encontrar en Oxfam (2006), *Cantos de sirena: ¿Por qué los TLC socavan el desarrollo sostenible y la integración regional?* El informe sostiene que las promesas de comerciar con el mercado más rico del mundo esconden, en realidad, graves impactos sobre los medios de vida del sector campesino, la seguridad alimentaria, el acceso a medicamentos de bajo coste, y el propio proceso andino de integración regional.

94. Así lo ha expresado Gary Rodríguez, gerente general del IBCE, al afirmar que «el Mercosur es gas y nada más». Véase *La Razón*, 18 enero 2007: «Bolivia sigue la ruta de Chávez en el Mercosur».

Cuadro 19
Evolución de las exportaciones bolivianas y saldo comercial

EXPORTACIONES (1)	2004		2005		2006		Saldo comercial 2006	
	Millones \$US	%	Millones \$US	%	Millones \$Us	%	Millones \$Us	%
Cuba	-	-	5,4	0,2	0,1	-	-6,4	
Venezuela	244,5	9,2	160,4	5,7	201,0	4,8	144,3	9,9
Total TCP-ALBA	244,5	9,2	165,8	5,9	201,1	4,8	137,9	
Colombia	119,7		181,4		155,8		92,0	
Ecuador	5,3		3,1		10,8		1,1	
Perú	137,8		126,1		248,7		59,3	
Total CAN (3)	262,8	11,7	310,6	11,1	415,3	9,8	152,4	10,9
Argentina	131,5		268,8		391,2		-56,0	
Brasil	713,5		1.016,4		1.592,0		1.015,7	
Paraguay	17,6		22,2		28,4		4,7	
Uruguay	1,4		1,6		1,3		-5,0	
Total MERCOSUR (2)	864,0	38,3	1.309,0	46,6	2.012,9	47,7	959,4	68,6
Chile	51,2	2,27	40,7	1,4	68,1	1,6	-166,5	(11,9)
EE. UU.	358,6	15,9	407,6	14,5	411,8	9,7	70,0	5,0
UE	162,8	7,2	163,0	5,8	246,5	5,8	-10,9	(0,8)
Japón	68,4	3,0	134,3	4,8	378,0	9,0	155,5	11,1
China	23,5	1,0	20,6	0,7	35,5	0,8	-156,5	(11,2)
TOTAL	2.254,4	100,0	2.810,4	100,0	4.223,3	100,0	1.399,2	100,0

Fuente: INE.

(1) Incluye reexportaciones; (2) Excluyendo Venezuela.

La opción inicial del MAS fue **estrechar relaciones con Cuba y Venezuela**, los países más entusiastas de la vía latinoamericanista y, de paso también, los más beligerantes con la influencia de EE.UU. en la región. La alianza de los tres países se selló en abril de 2006 con la firma en La Habana del Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP) en el marco de la Alternativa Bolivariana de los Pueblos de América (ALBA), al que se adhirió Nicaragua en 2007. En este contexto, cabe reseñar la trascendencia política que cobraron las negociaciones para renovar el Acuerdo de Promoción Comercial Andina y Erradicación de Drogas (APTDEA, por sus siglas en inglés), suscrito por Bolivia y Estados Unidos en 2001. Condicionado a los avances en materia de lucha contra el narcotráfico, el acuerdo comercial ha apoyado el desarrollo incipiente de la industria textil y de cueros, especialmente en El Alto. La expiración del acuerdo en 2007 suscitó un enorme debate en Bolivia, entre partidarios y detractores del mismo. Los medios bolivianos de comunicación cifraron en 100.000 los empleos perdidos si

el Gobierno no acordaba la prórroga.⁹⁵ Sin embargo, un estudio oficial de UDAPE estimó que el conjunto de las exportaciones bolivianas a EE.UU. suponían alrededor de 25.000 empleos, de los que tan sólo 4.500 estarían amparados por las preferencias APTDEA (Loza, 2006:17).⁹⁶

La apuesta política por el «comercio de los pueblos» ha llevado al Gobierno a oponerse a los acuerdos que, bajo el sello del libre comercio, regulan la ampliación de los derechos de propiedad intelectual, establecen garantías blindadas para la inversión directa extranjera y promueven, en definitiva, un trato de favor al capital transnacional. Un paso en esta dirección fue la retirada de Bolivia, en mayo de 2007, del Centro Internacional de Arreglos de Diferencias Relativas a las Inversiones (CIADI), dependiente del Banco Mundial.⁹⁷ En junio del mismo año, la delegación boliviana paralizó las conversaciones iniciales del *Acuerdo de Asociación UE-CAN*, al objetar la inclusión en la agenda de los asuntos sensibles de propiedad intelectual, servicios públicos, inversiones y compras estatales. Esta estrategia firme de negociación ha encendido fuertes críticas en la oposición y la élite empresarial boliviana. Gary Rodríguez (2007), gerente del Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE), acusó al Gobierno de «improvisación» y «suicidio comercial», cuando no de actuar inducido por «motivaciones ideológicas» que nada tienen que ver con el comercio. El propio IBCE (2007b:2) conminó a «retomar la racionalidad en materia de integración». Las palabras de Dabdoub, presidente de la Cámara de Industria, Comercio, Servicios y Turismo de Santa Cruz (CAINCO) resultan bien ilustrativas:⁹⁸

«Si el Gobierno se concentrara en una gestión económica antes que política, se podría ampliar considerablemente el nicho de mercado, lo que generaría más fuentes de empleo, incrementaría sustancialmente las divisas para el país y se gestarían mejores días para los bolivianos. Pero si sigue en esta equivocada visión hacia los mercados internacionales, seguiremos lamentándonos de las oportunidades perdidas y de seguir siendo un pueblo pobre y limitado».

Ciertamente, la apuesta del TCP-ALBA no ha rendido los frutos esperados en materia comercial. De hecho, las ventas de Bolivia a Cuba y Venezuela no

95. Véase, por ejemplo, *La Razón*, 15 junio 2007: «La CAN pedirá APTDEA en bloque».

96. El informe de UDAPE estima que la conclusión del APTDEA sólo afectaría significativamente al sector textil y de manufacturas de cuero y madera, cuyas ventas representaron 78,7 millones \$US en el periodo 2005-06, el 11,5% de las exportaciones bolivianas a Estados Unidos (684,3 millones de \$US) y apenas el 1% de todo lo que Bolivia vendió al mundo en ese bienio (6.943,2 millones de \$US). Véase Loza (2006), p. 21.

97. Véase *La Prensa*, 3 mayo 2007: «La Cancillería oficializó la salida de Bolivia del CIADI».

98. Véase *Los Tiempos*, 6 junio 2007: «CAINCO: El gobierno debe abrir mercados y no cerrarlos».

dejaron de perder peso en el conjunto de exportaciones del país, al pasar de representar una cuota del 9,2% en 2004 a un reducido 4,8% en 2006 (véase cuadro 19). Según el IBCE (2007a), los exportadores bolivianos sufren en Venezuela barreras de proteccionismo no arancelario que violan, no sólo el espíritu del TCP sino también las obligaciones vigentes en el marco de la CAN. El Gobierno del MAS se ha visto entonces obligado a mantener abiertos otros frentes de negociación comercial, aunque sólo fuera para defenderse de las críticas de la oposición. En varias ocasiones, el vicepresidente García Linera ha viajado a Washington para negociar la prórroga del APTDEA más allá de 2008. En definitiva, el Gobierno se mueve por un **estrecho margen**, entre una visión soberanista del desarrollo y la necesidad de procurar mercados para los productos bolivianos. La política de multiplicar los socios comerciales permitiría romper la dependencia que significa en la actualidad las preferencias comerciales de la APTDEA con EE.UU. Al final, como ha señalado Buxton (2007:3), investigador del *Transnational Institute* (TNI), el comercio podría estar sustituyendo a la deuda como mecanismo de dominación:

«Estas élites [bolivianas] y muchos gobiernos extranjeros han descubierto que, a falta de la herramienta de la deuda, el comercio puede proporcionar un instrumento muy potente para evitar que Bolivia vaya demasiado lejos en su resistencia al modelo neoliberal de libre comercio y crecimiento orientado a la exportación».

Las nuevas demandas del Gobierno a la cooperación internacional

Las declaraciones del nuevo Gobierno a favor de una política «descolonizadora que pusiera fin al neoliberalismo y al saqueo de los recursos naturales» y sus gestos decididos frente a las transnacionales petroleras, sembraron **inquietud entre los donantes**, habituados a unas relaciones más dóciles. Muchas agencias de cooperación bilateral decidieron congelar sus fondos hasta clarificar la interlocución con la nueva administración y acordar un marco estable de trabajo.⁹⁹ El nuevo contexto propició que el Gobierno to-

99. Algunos organismos no salían de su incredulidad. El informe de evaluación del programa de asistencia del Banco Mundial (2005:43) había descrito la situación con las siguientes palabras: «El rumbo que seguirá Bolivia en el futuro es muy incierto. No está claro cuándo ni cómo se resolverá esta incertidumbre, ni tampoco de qué manera el Banco y otros donantes pueden apoyar este proceso, habida cuenta de que algunos bolivianos sospechan profundamente de ellos. El Banco y otros organismos de ayuda se encuentran en una situación incómoda en un entorno que es cada vez más vulnerable a los resultados».

mase decisiones con mayor grado de autonomía. Por primera vez en veinte años, elaboró un plan de trabajo sin consultar a la cooperación internacional. La presentación del Plan Nacional de Desarrollo (PND) en junio de 2006 supuso un primer paso para realinear las estrategias de la cooperación con las prioridades establecidas en el plan. Esta forma de trabajo supuso un claro recorte de las prerrogativas de las que disfrutó la cooperación durante gobiernos anteriores. Un indicador del cambio ha sido el descenso del negocio de las consultorías, visible tanto en volumen de contratos como en el monto de los honorarios. No hace falta decir que se sucedieron tiras y aflojas entre el Gobierno y la cooperación. El recambio de los equipos técnicos de los ministerios significó una descapitalización de recursos humanos. Se dio entonces la contradicción de que los equipos de la nueva Administración poseían un marcado perfil político, pero tal vez menor solvencia técnica. Manejaban un discurso «antineoliberal» y «descolonizador», pero no siempre eran capaces de aterrizar sus propuestas en términos concretos. Esta circunstancia supuso un factor adicional de desconcierto para los donantes.

En los foros de coordinación el Gobierno boliviano planteó con firmeza sus **nuevas demandas a la cooperación**: i) mayor transparencia; ii) canalización directa de recursos al Gobierno boliviano; y iii) incremento de «nuevos instrumentos» como el apoyo presupuestario y las canastas sectoriales de fondos (en detrimento de la financiación por programas). Estas demandas chocaron con el enfoque «estrecho» de apoyo sectorial practicado por muchas agencias en el pasado, un enfoque de intervención plagado de condiciones y salvaguardas, en el entendido de que tales precauciones eran necesarias para garantizar la eficacia de los denominados «nuevos instrumentos» de la ayuda. Se puso así en juego la capacidad de las agencias donantes para adaptarse a los cambios y operar con mayor flexibilidad. Hasta la fecha algunas agencias siguen mostrándose reacias a ceder el control de los recursos al nuevo Gobierno. Es el caso de Estados Unidos o la AECI, habituada a trabajar con enfoques programáticos y esquemas de intervención directa.

El MAS ha vivido también un conflicto existencial en su **relación con las ONG**. En el seno del gabinete de ministros se produjeron fuertes discusiones entre los partidarios, por un lado, de prescindir de ellas (responsables parciales de los «males» del subdesarrollo) y los que defendían, por otro lado, que se trataba de un «mal necesario» en la coyuntura del país. No hay que olvidar que muchos miembros del Gobierno provienen de las mismas ONG, y que fueron éstas las que proporcionaron a Evo Morales los contactos internacionales durante su primera etapa sindical. Al final, parecieron imponerse las tesis que abogaban por ejercer, desde las bases, un control sobre ellas «para conducirlas en la dirección política del Gobierno». La solución responde al perfil pragmá-

tico pero también controlador del propio Morales. Las contradicciones, sin embargo, no terminan ahí puesto que las ONG podían desempeñar un papel funcional al Gobierno. Muchos sectores que apoyaron al MAS en su ascenso al poder reclamaron luego su retribución en forma de empleos. La negativa de Morales a practicar una política de reparto generalizado de «pegas» sembró el desencanto entre las bases, que algunos dirigentes políticos pretendían canalizar hacia la consecución de fondos de cooperación internacional.¹⁰⁰

Las 700 ambulancias de Zapatero

El 31 de octubre de 2006, unas horas antes de que expirase el plazo de las negociaciones entre Repsol YPF y el Gobierno boliviano, Bernardino León, segundo responsable español de Exteriores, viajó in extremis a La Paz para apoyar a la delegación de la petrolera. Tres días después, con motivo de la Cumbre Iberoamericana de Montevideo, el presidente Zapatero prometió al presidente Morales la entrega de 700 ambulancias. Hecho el ofrecimiento, Morales trasladó a los medios de comunicación la promesa que cada uno de los 327 municipios del país contaría con dos ambulancias, lo que permitiría a muchas áreas rurales mejorar sus servicios de salud. La AECI aseguró que la entrega de ambulancias se enmarcaba en un programa de «atención móvil de salud», con un presupuesto de 10 millones de euros. Un diagnóstico realizado conjuntamente por la AECI, el Ministerio Boliviano de Salud y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) concluyó que la cobertura sanitaria del país requería únicamente 335 ambulancias.

Sin embargo, Morales siguió utilizando la cifra mágica de 700 ambulancias para reclamar de su homólogo español el cumplimiento de la promesa y visibilizar así su gestión política. Esta actitud fue duramente criticada por Soliz Rada, ex-ministro de hidrocarburos, para el cual la reclamación se inserta en la tradición mendicante de los gobiernos bolivianos, dispuestos a aceptar regalos humillantes a cambio de cesiones en los procesos de negociación: «Es obvio que el pedido de obsequios y donativos adormece psicológicamente la posición nacional (...) El error presidencial no se limita al pedido de donativos, sino a que confunde temas fundamentales con otros de menor importancia. Lo anterior ocasiona que la contraparte negociadora ceda en lo accesorio y Bolivia pierda en lo fundamental (...) El intercambio de oro por espejitos y abalorios con el que se inició el coloniaje hispano parece continuar ahora con el trueque de ambulancias por ventajosos contratos para Repsol».

Fuente: ABC (2007) y Soliz Rada (2007).

100. De hecho, la expectativa de recibir fondos ha multiplicado las iniciativas de organización, por ejemplo en El Alto, donde decenas de organizaciones se encontrarían en trámite de obtener la personería jurídica. Estas expectativas suponen un peligro, ya que pueden alimentar la lógica clientelista de la cooperación.

La presencia de fuertes intereses económicos ha seguido motivando que la ayuda sea utilizada como moneda de cambio en acuerdos comerciales con potencias económicas. El ejemplo más claro fueron las negociaciones con las petroleras extranjeras, apoyadas por sus respectivos gobiernos con ofertas de cooperación (véase recuadro). Pero más allá de estos episodios, el MAS parece haber logrado, de forma gradual, reconducir la cooperación hacia una **mayor inserción en la institucionalidad** del país. Así lo pone de manifiesto el funcionamiento de programas como el Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo (FONADAL), que canalizan financiación europea bajo gestión directa del viceministerio de Coca y Desarrollo Integral.

Todas las agencias bilaterales entraron en el nuevo marco de relacionamiento propuesto por el Gobierno del MAS, con una notoria excepción. Por motivos estratégicos, la agencia norteamericana USAID replegó su programa de intervención del altiplano y lo reorientó hacia los municipios pertenecientes al Oriente del país, en un intento de escapar a la influencia del MAS y fortalecer los sectores opositores en la «media luna». A finales de agosto de 2007, el ministro de la Presidencia convocó una rueda de prensa para emplazar a USAID a «transparentar» su ayuda o abandonar el país (véase recuadro).

Los «propósitos» de la ayuda norteamericana

29 de agosto 2007

«Queremos decir de la manera más respetuosa, más firme y más responsable: si la cooperación de los Estados Unidos no se ajusta a la política del Estado boliviano tiene las puertas abiertas». En estos términos se expresó Quintana, ministro de la Presidencia, en rueda de prensa oficial. «No vamos a permitir un solo día más que esta forma de cooperación empañe nuestra democracia, conspire contra el derecho a la libertad de nuestro pueblo y además ofenda la dignidad nacional. No estamos dispuestos a ser patio trasero de ninguna potencia extranjera».

El ministro citó un documento oficial de la propia USAID, que proponía «construir la recuperación y reforma de un gobierno democrático en Bolivia». A diferencia de las agencias de otros donantes que cumplen la normativa sobre transparencia y entrega de reportes, la cooperación norteamericana opera bajo una enorme opacidad. Según el convenio bilateral vigente entre ambos países, la ayuda contempla una doble modalidad: bilateral u oficial, y unilateral que no es oficial. Del total de 120 millones \$US previstos en 2007, el 30% es ayuda *bilateral*, que permite al Estado boliviano participar en la selección de áreas de intervención, pero cuya ejecución es confiada a ONG norteamericanas. El 70% restante son donaciones *unilaterales*, no fiscalizadas, de libre disposición de la embajada de EE.UU. y USAID. En este caso, la ayuda se realiza sin contraparte ni control del Estado boliviano, y sin realizar depósitos en cuentas bancarias del país.

Los proyectos del área «Sociedad Civil y Descentralización» son canalizados a través de la consultora Chemonic's, que subcontrata, a su vez, a ONG bolivianas afines, con un posicionamiento ideológico contrario al Gobierno, tales como el Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible (CEPAD), la Fundación Desarrollo Democrático y Participación Ciudadana (DDCP), SUNY-Parc y Fortalecimiento de Instituciones Democráticas (FIDEM). Muchas de ellas han servido para dar cobijo a ex-funcionarios de perfil conservador que trabajaron en los Gobiernos de Sánchez de Lozada y Tuto Quiroga. Según datos aportados por el ministro, los gastos de las donaciones bilaterales se desglosan de la siguiente manera: 40% se destina a gastos de administración, 30% a sueldos, pasajes, viáticos y seguros de los funcionarios estadounidenses, y el 30% restante a la ejecución de la ayuda propiamente dicha (incluidos los salarios de los técnicos locales). Esta desproporción se debe al enorme diferencial de categorías salariales: 25.000 \$US de los profesionales estadounidenses frente a 4.000-5.000 \$US de los técnicos bolivianos.

Fuente: Presidencia del Congreso, 29 agosto 2007; y La Prensa, 3 septiembre 2007.

Luces y sombras de la nueva cooperación de Cuba y Venezuela

Tal vez el elemento más llamativo de la política exterior haya sido la alianza estratégica con Cuba y Venezuela, expresada no sólo en términos comerciales y energéticos sino también en ayuda «contante y sonante». Los programas de cooperación de ambos países en Bolivia difieren, en contenido y forma, de los enfoques de los donantes tradicionales del Norte. Tres son los principales **rasgos diferenciadores**:

i) Afinidad ideológica explícita

Los programas de cooperación de Caracas y La Habana obedecen a una estrategia de afianzamiento del Gobierno de Morales en Bolivia. Esta afinidad ideológica ha sido duramente criticada por sectores de la oposición, que denuncian la permanente injerencia de Chávez en los asuntos internos del país. Sin querer infravalorar esta preocupación, la ayuda de EE.UU., en las últimas dos décadas, supuso igualmente una notable injerencia, que sin embargo no permitió al país avanzar lo más mínimo en términos de reducción de la pobreza. La ayuda del resto de donantes occidentales responde también a un determinado tipo de ideología: la globalización de mercados. Esto es, la ayuda no está exenta de preceptos ideológicos, venga de donde venga, si bien en unos casos son más explícitos y en otros, menos.

ii) Agenda de justicia social e integración regional

A diferencia de otros tratados regionales, como la CAN o el Mercosur, el TCP pretende ir más allá de los intercambios comerciales y promover otros principios de asociación, como son la cooperación industrial, la complementariedad económica y la justicia social. Los programas de ayuda parecen cumplir un importante rol en este sentido. Contribuyen además a lubricar el proceso de integración regional, que se enfrenta a multitud de obstáculos y recelos históricos en el continente.

iii) Enfoque de cooperación Sur-Sur

Un último elemento diferencial se refiere al carácter Sur-Sur de los programas de ayuda, y la adopción de un principio de reciprocidad (no siempre simétrica). Esta lógica subyace en la cooperación entre Cuba y Venezuela, por la que los dos países caribeños intercambian recursos excedentarios (médicos cubanos por petróleo venezolano). La lógica Sur-Sur propicia además el impulso de tecnologías adaptadas a los contextos de pobreza, o esquemas muy flexibles en términos de costes. Es, por tanto, una ayuda más eficiente que la que prestan los países del CAD, caracterizada por el elevado coste relativo del personal expatriado.

Enunciado el enfoque común, es preciso puntualizar algunas diferencias de alcance y ejecución entre ambos. La **cooperación cubana en Bolivia** posee hondas raíces históricas, basadas en vínculos político-ideológicos entre la Federación Sindical de Mineros y el régimen de la isla caribeña. No en vano la Universidad Siglo XXI de Llallagua (Potosí) viene funcionando desde hace muchos años con el apoyo de docentes cubanos en los programas académicos de las maestrías. Existen además relaciones personales muy estrechas entre el régimen castrista y un nutrido grupo de intelectuales bolivianos de izquierda que pasaron a formar parte de la primera línea del MAS.¹⁰¹ La ayuda cubana a Bolivia surgió entonces como una extensión natural de esa red de contactos políticos.

Pocas semanas después de llegar el MAS al gobierno, arribó a Bolivia la **brigada médica cubana**, compuesta por 594 profesionales de salud, a la que posteriormente se agregaron otros efectivos hasta alcanzar una cifra de 1.766 profesionales. Los médicos ofrecen sus servicios de forma gratuita en 109 de las 112 provincias del país (en total, 236 municipios), cubriendo las áreas rurales y periurbanas donde existía una deficiente atención del Sistema Nacional de Salud (véase recuadro). El esquema de financiación

101. El diputado Antonio Peredo, la ministra de Salud Nilda Heredia o el propio García Linera, entre otros.

de la intervención es tripartito: Cuba dispone de los recursos humanos, Venezuela corre con los gastos del transporte y la logística (pasajes de avión), y las alcaldías bolivianas se hacen cargo del alojamiento y alimentación. Los municipios con suficiente capacidad financiera costean, además, unos gastos de manutención de 180 \$US/mes por médico.¹⁰²

La Operación «Milagro»

Se trata de un programa de atención gratuita oftalmológica, a cargo de 192 médicos cubanos. Antes de ser adoptado en Bolivia, fue probado con éxito en Venezuela. Opera en siete centros distribuidos por todo el país, atendiendo afecciones de cataratas y «carnosidad». Según el parte médico de la embajada, el programa realizó 65.000 cirugías en 2006, por un costo de 64 millones \$US. Los lentes requeridos por los pacientes son donados también por Cuba, donde se remiten los casos de cirugías complejas.

La operación replica los programas asistenciales de las influyentes logias y redes de caridad cruceñas, tales como el Rottary Club o el Club de los Leones, que impulsaron tradicionalmente campañas gratuitas de operación de cataratas. En este sentido, el programa da cuenta de la batalla ideológica del MAS para contrarrestar la influencia de los sectores más conservadores.

Fuente: El Deber, 12 febrero 2007.

La segunda intervención cubana en importancia ha sido el Programa «Yo sí puedo», destinado a la **lucha contra el analfabetismo**. Desarrollado en 1999 por una maestra cubana en Haití, el método se basa en la asociación de números y letras, y se imparte a través de 65 clases de 30 minutos transmitidas por televisión. El sistema ha sido probado con eficacia en más de veinte países, desde Argentina, Méjico y Nigeria hasta la población maorí de Nueva Zelanda. En Bolivia el programa ha dinamizado 15.000 puntos de alfabetización repartidos por toda la geografía, así como 18.000 docentes locales en labores de asistencia. Por último, se han traducido los materiales didácticos al aimara y quechua, como parte del plan de difusión nacional de 2007.

102. Al objeto de que los municipios pudieran sufragar la presencia de médicos cubanos en sus centros de salud, el Gobierno modificó la Ley de Coparticipación Popular para subir el monto legal destinado a gastos corrientes, desde un límite del 10% hasta el 15% del presupuesto municipal.

Cuadro 20
Programas de cooperación cubana en Bolivia (2006-07)

SECTOR	CONTENIDO	RECURSOS INVERTIDOS
Salud	• Atención médica básica • Operación «Milagro» (atención gratuita de oftalmología) • Construcción y equipamiento de hospitales de II Nivel (donación)	- Brigada médica cubana (1.270 médicos y 496 personal de apoyo médico) - Brigada médica cubana (192 médicos, cuyo trabajo ha sido valorado en 64 millones \$US) - 7 centros oftalmológicos - 20 hospitales móviles (2006) - 23 hospitales previstos (2007)
Educación	• Programa «Yo sí puedo»- Alfabetización de adultos	- 24 asesores pedagógicos - 10.000 televisores y vídeos - 500.000 cartillas didácticas
Ayuda de emergencia	• Atención médica a damnificados por inundaciones (diarreas, infecciones, partos y prevención de epidemias)	- Brigada Rescate «Henry Reeve» (600 médicos expertos en 2007) - 20 hospitales móviles - 8 Tm medicamentos

Fuente: elaboración a partir de notas de prensa e informes de Embajada Cubana en Bolivia.

Tras dos años de ejecución, es posible realizar un balance preliminar de la ayuda cubana en Bolivia. Un primer elemento positivo es su **elevada pertinencia**, al tratarse de intervenciones orientadas a la atención primaria de salud y educación que tienen un efecto directo e inmediato en la reducción de la pobreza. Los informes de seguimiento de la embajada Cubana en Bolivia dan cuenta de una importante cobertura del programa de salud durante su primer año de vida: más de cuatro millones de consultas atendidas, 65.000 operaciones oftalmológicas y 5.000 vidas salvadas (ABI, 2007; y *El Deber*, 2007).¹⁰³ Los resultados del programa de alfabetización de adultos han arrojado números igualmente alentadores: 87.000 personas graduadas y 240.000 presentes en los cursos, lo que representa un 27% del total del 1,2 millones de personas adultas analfabetas en el país andino (*Bolpress*, 2007; *Página Digital*, 2007).¹⁰⁴ En realidad, la elevada especialización cubana en salud y educación primaria aporta dos valiosas ventajas: i) métodos validados y tecnologías apropiadas, como es el caso del programa de alfabetización que emplea recursos audiovisuales; y ii) un uso muy eficiente de los recursos (un coste de entre 23 y 33 \$US/persona

103. Véase *Agencia Boliviana de Información*, 25 marzo 2007; y *El Deber*, 12 febrero 2007.

104. Véase *Bolpress*, 9 febrero 2007; y *Página Digital*, 21 marzo 2007.

alfabetizada, frente a 120 \$US de los programas oficiales equivalentes de la Organización de Estados Iberoamericanos).

Los críticos con la presencia cubana en Bolivia han denunciado el propósito adoctrinador de los programas de asistencia. De acuerdo con estas fuentes, la presencia oficial de 1.800 profesionales de la medicina se vería completada con otros mil cubanos que habrían ingresado de forma no oficial en el país. Los médicos cubanos habrían generado, además, **rivalidad con el sistema nacional de salud**, lo que ha suscitado recelos entre el sector nacional de salud (Bergbom, 2006).¹⁰⁵ De hecho, el Colegio Médico de Bolivia realizó en agosto de 2006 una protesta de 48 horas para denunciar el ejercicio «ilegal» de los médicos cubanos en el país, exigiendo un trato igualitario para los más de 4.000 médicos bolivianos en situación de desempleo. El Gobierno se vio obligado a alegar que los médicos cubanos no recibían viáticos ni alimentación con cargo a fondos públicos y que su presencia era transitoria.

Una lectura más detenida del proceso permite, sin embargo, sacar conclusiones alternativas. A diferencia de la ayuda de otros países, basada en la construcción de infraestructuras y equipamiento, la ayuda cubana ha consistido en recursos humanos y un servicio sanitario de calidad. Su actuación se ha concentrado en zonas rurales desatendidas y en prestaciones no incluidas en el seguro básico. Los conflictos surgidos no serían sino reflejo de los miedos que la intervención cubana estaría suscitando en el cuerpo médico nacional, caracterizado por prestar un servicio de baja calidad y calidez. En este contexto, la brigada médica cubana responde a la estrategia del Gobierno de ampliar la atención básica de salud y mejorar la atención, cumpliendo así una doble función de extensión de cobertura y estimulación del sistema. En definitiva, la ayuda cubana se **inserta en una visión de política pública**, amén de operar a través de la institucionalidad boliviana (municipios), y no a través de agencias específicas. De igual modo, el programa de alfabetización «Yo sí puedo» ha demostrado un grado provechoso de inserción en las instituciones educativas del país.

105. En un interesante artículo de *Svenska Dagbladet*, el periodista sueco Bergbom ha realizado una evaluación de programa médico cubano, recogiendo los testimonios de diversos médicos bolivianos irritados por la presencia cubana. Entre ellos, el de Marcelo Arce, quien aseguró que la atención gratuita de los médicos cubanos desprestigiaba y desalentaba al cuerpo médico boliviano. La doctora Liseth Guzmán exigió al Gobierno proyectos para poner a trabajar a los médicos bolivianos desempleados. Véase un resumen traducido del artículo en Díaz Guerra (2006).

La **cooperación venezolana** merece un análisis independiente. Tras la victoria electoral de Morales en diciembre de 2005, Hugo Chávez le facilitó su avión presidencial para emprender una gira mundial por Europa, Asia y Sudáfrica, cuya primera escala fue La Habana. El 23 de enero de 2006, tan sólo un día después de asumir la presidencia, Morales suscribió con Chávez los primeros acuerdos de cooperación comercial, que contemplaban la compra de soja boliviana por parte de Venezuela y el intercambio de diésel venezolano por alimentos bolivianos. El 26 de mayo del mismo año, Chávez, Morales y el vicepresidente cubano Lage suscribieron en la zona cocalera del Chapare acuerdos de cooperación mutua en el marco del Tratado de Comercio de los Pueblos y la Alternativa Bolivariana de los Pueblos de América (TCP-ALBA). El encuentro sirvió para que Bolivia y Venezuela suscribieran once convenios de cooperación bilateral en materia de educación, salud, desarrollo rural y agropecuario, microfinanzas, defensa, exploración minera e hidrocarburos. En este último sector se firmó un acuerdo estratégico al máximo nivel entre YPFB (Yacimientos Petroleros Fiscales de Bolivia) y PVDSA (Petróleos de Venezuela) (véase cuadro 21).

El planteamiento venezolano sitúa la **preocupación por la pobreza «dura»** en un lugar preeminente de la agenda, con líneas decididas de intervención en los sectores de industrialización del gas, exploración minera y desarrollo agropecuario. Este enfoque supone un avance respecto al modelo de cooperación de los donantes occidentales del CAD, históricamente ligado a la provisión de servicios básicos y a la promoción de proyectos productivos de pequeña escala. Además, el programa venezolano resulta complementario con el modelo cubano de cooperación, más orientado a combatir los componentes «blandos» de la pobreza. Un segundo rasgo hace referencia a la magnitud económica de la intervención. Aunque no existen todavía cifras de desembolsos anuales, los compromisos anunciados ascienden, sólo en el rubro de energía, a 1.500 millones de \$US. Esta cifra por sí misma supondría duplicar el promedio anual del total de AOD percibida por el país en años anteriores. La cuantiosa dotación del programa podría ejercer un efecto multiplicador en la economía boliviana, al estilo de lo que supuso el *Plan Marshall* para Europa tras la Segunda Guerra Mundial.

Cuadro 21
Programas de cooperación con Venezuela (2006-07)

SECTOR	CONTENIDO	COMPROMISOS FINANCIEROS (en millones \$US)
Energía	• Alianza estratégica entre PVDSA e YPFB (formación de empresas mixtas y asistencia técnica para industrializar el gas) • Suministro de combustibles refinados (200.000 barriles de diésel/diarios) • Planta petroquímica y de GTL (<i>Gas to Liquids</i>) • Dos plantas separadoras de líquidos y producción de GLP (Gas Licuado de Petróleo) • Exploración, certificación de yacimientos y producción de energéticos	1.500 (en total) .. 530 170 (inversión inicial) 800 (400 en primera fase)
Minería	• Creación de Minersur (empresa mixta orientada a exploración y explotación de rec. minerales)	..
Desarrollo rural y agropecuario	• Fondo de microcréditos, destinado a industrializar alimentos y manufacturas • Compra de soja y carne de pollo (200.000 Tm y 20.000 Tm/ anuales) • Planta de soja (para pequeños productores) • Planta para industrializar hoja de coca (Chapare) y 7 proyectos de quinua • Planta de industria láctea (Pucarani) • 10 plantas para industrializar miel • 20 proyectos en madera • Pequeñas industrias textiles • 5 talleres de cuero • Turismo	100 (en total) .. 14 1,5 0,5 1,2 0,95 0,6 0,15 0,45
Educación y Salud	• Proyectos sociales • Lucha contra el Analfabetismo (Misión Robison) • Asistencia técnica en políticas públicas (formación docente, deportes) • Becas e intercambio de estudiantes • Plan «Barrio Adentro» (centros ambulatorios) • Capacitación de personal sanitario (salud pública, epidemiología, gestión de servicios, salud laboral) • Lucha contra la malaria • Investigación e intercambio de experiencias	30 5.000 becas Medicamentos .. 47 (coste de 2 primeras)
Seguridad y Defensa	• Construcción de instalaciones militares fronterizas (20 bases militares) • Material bélico (helicópteros, fusiles) • Capacitación de oficiales • Apoyo en gestión de desastres • Asistencia técnica en servicios de inteligencia y seguridad personal del presidente Morales	47 (coste de 2 primeras)
Comunicación	• Radios comunitarias • Integración de Bolivia en Telesur	3.000 radios ..
Ayuda de emergencia	• Ayuda humanitaria (Inundaciones en el Beni y Santa Cruz) • Donación de equipos de salvamento (helicópteros y plantas eléctricas)	28 Tm. insumos Personal experto ..

Fuente: elaboración a partir de Bolpress, 2006.

Pero no todo es miel sobre hojuelas. Existen también algunos **interrogantes sobre la eficacia** de la cooperación venezolana a corto y largo plazo. La *falta de transparencia y opacidad* de los acuerdos en materia de defensa han levantado suspicacias en el Senado de Bolivia, debido a las denuncias de aterrizajes de aviones venezolanos no registrados en el aeropuerto de El Alto, tanto de las fuerzas armadas como de la petrolera estatal PDVSA. Del mismo modo, los acuerdos han creado susceptibilidad en los países vecinos, que ven con preocupación la creciente «satelitización» de Bolivia respecto del eje La Habana-Caracas (Otálvora, 2006).¹⁰⁶ Una segunda reserva se debe al excesivo personalismo de Chávez y Morales en el anuncio de los compromisos y la gestión de los programas. A este respecto, la oposición ha criticado duramente el reparto en mano de cheques por parte de Evo Morales a los alcaldes de los municipios (cheques girados por la embajada venezolana). La actuación responde al intento del Gobierno de agilizar los trámites de desembolso y visualizar el cambio en las áreas rurales. Cumple escrupulosamente la legalidad vigente, pero es indudable que responde a intereses partidistas que no siempre fortalecen la institucionalidad del Estado. El contexto de polarización del país obliga al Gobierno del MAS, sin embargo, a explotar su cara más populista.¹⁰⁷

En realidad, la cooperación venezolana cumple un **rol estratégico crucial** en el intento del Gobierno de superar la dependencia externa. No es otro que asumir las áreas que cubría la relación preferencial con Estados Unidos en materia de seguridad, comercio, desarrollo alternativo o lucha contra el narcotráfico. El apoyo técnico y financiero de PDVSA ha tenido por finalidad apalancar los recursos del Estado boliviano para mejorar su margen de negociación con las petroleras transnacionales.

106. El convenio de defensa puede consultarse en <www.defensanet.com.br/y/acuerdo_militar.pdf>.

107. La entrega directa de cheques está respaldada por el Decreto Supremo 29079 (aprobado en 27 de marzo 2007), que contempla un mecanismo excepcional para agilizar los desembolsos de la cooperación internacional, si bien hasta la fecha sólo se ha aplicado para distribuir la ayuda de Venezuela. Antes del decreto, la entrega de recursos se hacía mediante el Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional y la Dirección Única de Fondos. Los 30 millones \$US del programa social de la cooperación venezolana en Bolivia han sido distribuidos mediante la modalidad de concurso abierto de proyectos de ámbito municipal. El presidente Morales hizo entrega personal de los cheques emitidos por la embajada venezolana durante su gira regional por los municipios de Beni, Pando y Tarija, zonas donde el MAS no obtuvo mayoría en las elecciones de 2005. En algunos casos, el equipo técnico del Gobierno aprobó propuestas durante la propia gira, y firmó a continuación los convenios de financiación con los alcaldes correspondientes. Véase *La Razón*, 13 abril 2007.

8. Conclusiones

La persistencia de la pobreza en Bolivia es fruto de un modelo de desarrollo primario-exportador y una gobernabilidad excluyente

A primera vista, Bolivia constituye un típico caso de «enfermedad holandesa», que aqueja a los países con una exuberante dotación de recursos naturales cuya abundancia termina por convertirse, como si de una rara infección se tratara, en un freno para su propio desarrollo. En el caso boliviano, la sucesión a lo largo de los siglos de los ciclos intensivos de explotación de la plata, el caucho, el estaño, la madera o el petróleo así lo atestiguan. Desde que existen estadísticas oficiales, las exportaciones de materias primas rara vez representaron menos del 60% de la balanza comercial. Sin embargo, fueron incapaces de generar un proceso de desarrollo económico de base ancha en el país. La escuela neoinstitucionalista se ha encargado de explicar que detrás de esa «enfermedad» del desarrollo subyace, en realidad, una deformación de las instituciones económicas. La orientación primaria de la producción ha contribuido históricamente a moldear unas **instituciones rentistas**, al servicio del beneficio a corto plazo y la concentración de la riqueza. La contrapartida es la carencia de instituciones que incentiven el emprendimiento de los actores en la economía, tales como unos derechos definidos de propiedad, unos mercados financieros eficientes y unas reglas claras de juego para las inversiones —es decir, seguridad jurídica—, pero también paz social, acuerdos entre sindicatos y patronal, y baja conflictividad laboral.

Ciertamente, Bolivia cumple este diagnóstico. En el lapso de 70 años, de 1937 a 2006, el país vivió tres nacionalizaciones del sector de

La orientación primaria de la producción ha contribuido históricamente a moldear unas instituciones rentistas, al servicio del beneficio a corto plazo y la concentración de la riqueza.

hidrocarburos, con sus respectivos vuelcos legislativos. De igual modo, las dictaduras utilizaron las concesiones y las tierras fiscales del Oriente para repartir favores políticos. La tierra adoleció históricamente de un problema de superposición de derechos de uso y propiedad, que el sistema de saneamiento previsto en la Ley INRA de 1995 apenas fue capaz de solventar en sus diez años de vigencia. El régimen de propiedad comunal de la tierra la

convierte, de facto, en bien inembargable, no sujeto por tanto a garantía de crédito. Las experiencias de crédito rural fueron un fracaso en los años 80. En la actualidad Bolivia cuenta con uno de los sistemas de microcrédito más desarrollados del mundo, pero está orientado al pequeño comercio o a la pequeña minería, dejando de lado el resto de actividades productivas. Por si fuera poco, los caminos del país se ven sometidos a frecuentes bloqueos sindicales y campesinos que atenazan los flujos económicos. Y por fin, el último argumento: el país carece de una clase media emprendedora.

Pues bien, con ser cierta, esta explicación resulta insuficiente. Las papas que se venden en Bolivia para freír en los mercados se dicen *holandesas*, pero en realidad son un híbrido de especies locales. Que se sepa, no están enfermas. El país andino cuenta con más de 230 variedades diferentes de papas, que dan muestra de una biodiversidad envidiable. La papa *lisa*, *k'aty*, *phureja*, *imilla*... Y es ahí donde surge el quid de la cuestión. Bolivia cuenta con una extraordinaria heterogeneidad étnica y cultural, que se traduce en más de 30 grupos culturales y cuatro lenguas mayoritarias (castellano, quechua, aimara y guaraní). Más de la mitad de los nueve millones de habitantes se reconoce como indígena en las encuestas. Pero además de multicultural y plurilingüístico, Bolivia es un país «**multicivilizadorio**», es decir, un Estado en el que conviven distintas maneras de concebir las instituciones de gobierno. Sin embargo, la República adoptó un único régimen liberal de democracia representativa, que excluía de facto la manera comunitaria de gobierno vigente en los sectores rurales indígenas, basada en sistemas de justicia colectiva y la rotación de cargos de autoridad.

Hasta mediados del siglo XIX el país vivió bajo una ficción de gobernabilidad republicana. La economía campesina y el modelo

extractivo de las élites blancas coexistieron en el anchuroso territorio boliviano en una relación de asimetría estructural. A partir de la Revolución Nacional de 1952, sin embargo, el país emprendió el camino del sufragio universal, la reforma agraria, la reforma educativa y la apertura del ejército a las clases populares. Dichas luchas sociales dieron lugar a una modalidad de **gobernabilidad «sumergida»**, por la que las clases indígenas encontraban su canal de representación política a través del subterfugio de los sindicatos obreros. Las relaciones entre el Gobierno y la COB expresaban, en realidad, la relación de dos regímenes civilizatorios opuestos. Ese equilibrio precario dotó al país de un pacto social

Con anterioridad a 1985 operaba en el país una modalidad de gobernabilidad «sumergida», por la que las clases indígenas encontraban su canal de representación política a través del subterfugio de los sindicatos obreros.

de mínimos que sirvió para redistribuir rentas: lo que luego se llamó el Estado protector.

Por este motivo, las reformas económicas de los 80 y 90 no sólo jubilaron a un Estado omnipresente en la economía, sino que supusieron además la ruptura del frágil equilibrio de las instituciones de gobierno de la sociedad. La política de **ajuste estructural** condenó a la pobreza a amplios sectores de trabajadores (en especial, del sector minero), lo que dio lugar a intensos procesos de «relocalización», migración interna y nuevos fenómenos de pobreza, tanto en el área rural como en los cinturones periféricos de las ciudades. El sector privado no tuvo la capacidad de asumir el relevo económico, y determinadas zonas del país (en especial, el altiplano rural) quedaron relegadas a un lugar subalterno en los procesos de desarrollo. Es decir, las reformas impusieron un sacrificio para el que simplemente no existía recompensa, y la crisis social y económica afectó a la población más vulnerable. Por otro lado, la desarticulación del movimiento sindical dejó sin interlocución ante el Estado a una gran parte de los sectores populares del país, que no veían recogidas sus demandas en los partidos políticos tradicionales, pero tampoco se sentían representados por los sectores emergentes de la «sociedad civil». Controladas por «gringos» y élites profesionales, las ONG perdieron su vínculo con las bases. Es decir, se consolidó en el país un sistema de gobernabilidad excluyente.

La política de ajuste estructural de los años 80 y 90 multiplicó la pobreza en el país, desarticuló los sindicatos y dio lugar a un sistema de gobernabilidad excluyente.

Ante la falta de instituciones rectoras del bien común, predominaron los intereses corporativos, las prácticas patrimonialistas del Estado, las prebendas, el clientelismo y, en última instancia, la corrupción. En el terreno económico, la falta de confianza social pudo traducirse también en un **regreso al patrón primario exportador**, el tipo de economía que permite a los empresarios eludir la atonía de los mercados nacionales; a los intermediarios, embolsarse jugosas comisiones; y a las autoridades políticas, capitalizar la rápida creación de empleos no cualificados. La explotación masiva de nuevas materias primas se extendió por el Oriente boliviano, merced al descubrimiento de nuevos rubros exportadores: la agroindustria (soja), la castaña y, sobre todo, el gas natural. La aspiración a la exportación se planteó en Bolivia, en especial en Santa Cruz, no como el éxito colectivo de una sociedad, sino más bien como una estrategia corporativa para «sortear» la deficiente gobernabilidad del país. La evolución del sector de hidrocarburos, tras la privatización de YPFB en 1995, ilustra las enormes deficiencias del modelo económico. Las inversiones de las transnacionales petroleras se con-

centraron en exploración y producción, sin propiciar un despegue paralelo de la industria petroquímica con capacidad de generar efectos de arrastre en la economía. La rebaja tributaria comportó, por su parte, una notable reducción de la renta petrolera en un contexto favorable de creciente producción y exportación. La debilidad del Estado impidió que el país fiscalizara a las transnacionales, que eludieron parte de sus obligaciones tributarias y generaron fuertes impactos negativos en términos ambientales y sociales.

Las medidas reformistas impulsadas a mediados de los 90 (Reforma Educativa o Participación Popular) tuvieron un efecto limitado sobre la reducción de la pobreza, ya que incidieron más sobre sus componentes «blandos» (a través de la provisión de servicios sociales básicos) que sobre los «duros» (inclusión económica y social). El proceso de Diálogos Nacionales y la formulación de la EBRP contribuyeron a colocar la pobreza en el centro de la agenda oficial. Sin embargo, el instrumento se reveló del todo insuficiente para operar como catalizador de políticas públicas. Es más, los años posteriores a la aprobación del primer documento oficial en 2000 fueron los que registraron un aumento más vertiginoso de los índices de pobreza en el país. El creciente descontento se canalizó a través de un aumento de la conflictividad social, en multitud de bloqueos, marchas y paros que no eran sino el síntoma de una **crisis de gobernabilidad** de hondas raíces: la incapacidad de la democracia formal para alcanzar acuerdos, impulsar procesos de reformas, repartir sacrificios y redistribuir rentas. Los sucesos dramáticos de octubre de 2003 significaron definitivamente el fin del modelo de «democracia pactada», que había garantizado el reparto de cuotas de poder entre partidos hasta convertir la democracia en un sistema clientelar y corporativo de intereses privados.

En definitiva, se puede concluir que se ha dado históricamente en Bolivia un **círculo vicioso** entre el vector primario-exportador de la economía boliviana y la debilidad de sus instituciones de gobierno: excesivamente permeables y pendulares, dominadas por continuos bandazos. En lo pendular radica su principal debilidad, que impide la consolidación de la institucionalidad. En lo permeable residen los poros que dan cabida a los intereses particulares;

La crisis de gobernabilidad de 2000-05 surgió ante la incapacidad de la democracia formal de alcanzar acuerdos, impulsar procesos de reforma, repartir sacrificios y redistribuir rentas.

En Bolivia se ha dado históricamente un círculo vicioso entre el vector primario-exportador de su economía y la debilidad de sus instituciones de gobierno: excesivamente permeables y «pendulares».

pero eventualmente también, su potencial para adaptarse a los cambios. Durante los últimos Gobiernos formados por megacoaliciones de partidos tradicionales se instauró en el país un tipo de sociedad y economía dual, que segmentaba los intereses de la clase política hegemónica (preocupada por obtener favores particulares del Estado y administrar las rentas del sector primario-exportador) y la gran mayoría de la población (orientada a esquemas de mera subsistencia económica). Un sistema reproductor de exclusión política, exclusión económica y exclusión social. Más allá de su expresión económica e institucional, la pervivencia de la pobreza en Bolivia posee entonces hondas raíces políticas.

La cooperación internacional ha contribuido a fomentar el círculo vicioso entre pobreza y gobernabilidad débil en Bolivia

La presencia de dos décadas de ayuda en Bolivia se ha saldado con un balance incierto, por no decir abiertamente desalentador. De hecho, los principales indicadores revelaron un aumento de la pobreza en el periodo 2000-2005, tras veinte años de recepción ininterrumpida de ayuda. Para empezar, la ayuda no buscó siempre la lucha contra la pobreza, sino que se vio eclipsada por **otros intereses de política exterior** de los países donantes, de índole geoestratégica, económica, comercial y cultural. Una práctica habitual ha sido utilizar la ayuda como «yapa» (incentivo) para aceitar las negociaciones comerciales con el Gobierno boliviano. A partir de la privatización de YPFB en 1995, la ayuda pareció acompañar la presencia de los intereses petroleros en el país. No en vano los donantes que más intensificaron su ayuda a Bolivia desde entonces –como EE.UU., Reino Unido o España– están vinculados a las principales petroleras transnacionales que operan en el país. En la era de la globalización, la ayuda forma parte de un amplio entramado de intereses entre Estados y transnacionales, que buscan un acceso ventajoso a materias primas y el suministro barato de energía. Desde una visión nortecéntrica y cortoplacista, el logro de estos objetivos no resulta compatible con el fortalecimiento del Gobierno boliviano. Antes al contrario, cuanto más débil, más ventajas y beneficios para las transnacionales, más margen de influencia para los países donantes.

En este contexto, tal vez **Estados Unidos** sea el caso más manifiesto. A nadie se le escapa que el habitual condicionamiento de la ayuda norteamericana a los progresos bolivianos en erradicación de cultivos de coca supone una injerencia política que minó la legitimidad interna de los Go-

biernos que buscaron el «apoyo» de la embajada en el pasado. El programa de intervención de USAID, de lejos el más cuantioso en Bolivia, resulta un compendio de ideología más o menos explícita, que incluye líneas de fortalecimiento democrático, desarrollo «alternativo», mejora de oportunidades económicas y salud reproductiva, además de una fuerte inyección en ayuda militar. Tras la victoria del MAS en 2005, la ayuda norteamericana decidió retirarse hacia los departamentos del Oriente, en un intento de urdir un tejido opositor sobre la base de municipios, ONG afines y organizaciones locales. Ciertamente, no parece ésta la mejor manera de contribuir a fortalecer la gobernabilidad de un país.

En la era de la globalización, la ayuda forma parte de un amplio entramado de intereses entre Estados y transnacionales, que buscan un acceso ventajoso a materias primas y el suministro barato de energía.

La **cooperación española** posee también una agenda paralela. Si bien en los primeros años 90, estuvo ligada al propósito de

La duplicación de la AOD española en el periodo 2001-05 coincidió en el tiempo con los intereses crecientes de Repsol YPF en Bolivia.

fortalecer la herencia cultural y reparar la imagen colonial (a través del programa de rehabilitación del patrimonio histórico), a mitad de la década fue virando hacia la promoción de intereses comerciales. Durante muchos años los créditos FAD constituyeron la principal partida de la AOD española a Bolivia, y también una forma encubierta de promover exportaciones, cuya concesión terminaba, además, por engrosar la deuda externa del país andino. La duplicación de la AOD española en el periodo 2001-2005 coincidió en el tiempo con los intereses crecientes de Repsol YPF, debido a la «nacionalización» de los hidrocarburos. Dos días después de que, en octubre de 2006, la petrolera firmara la renegociación del contrato operativo con el Gobierno boliviano, el presidente Zapatero prometió a Morales el envío de 700 ambulancias (por un importe de 10 millones de euros). En un contexto de desregulación y bajos niveles de tributación, Repsol YPF ha sido acusada de sobornos, contrabando de crudo, evasión de impuestos, contaminación ambiental y vulneración de los derechos de los pueblos indígenas. Por un lado, la sociedad española concedía ayuda; por otro, sin embargo, la actuación de la transnacional «española» (una gran parte de su capital pertenece a fondos globales de inversión) generaba costes sociales y ambientales, amparada en la debilidad del Estado boliviano. En el periodo 2001-05 los beneficios estimados de la petrolera en Bolivia duplicaron el desembolso de la ayuda

española al país. No hay que olvidar, además, que una proporción grande (entre el 30–40%) de los fondos se «quedan» en España en concepto de gastos de administración en sede, salarios de ex-patriados y honorarios de consultores. En consecuencia, la ayuda parece responder al principio de beneficio mutuo pero no equitativo, y en muchos casos privilegia los intereses del donante frente a los del receptor. Tampoco ésta parece una forma muy apropiada de fortalecer la gobernabilidad.

Pero ¿qué dicen las evaluaciones de la ayuda? Pues bien, los informes disponibles resultan poco concluyentes sobre la **capacidad de las intervenciones para reducir la pobreza**. Por un lado, identifican contribuciones positivas en la provisión de servicios sociales básicos (educación, salud, agua y saneamiento), que reducen la denominada pobreza «blanda». De igual modo, advierten progresos en términos de sensibilización y concienciación ciudadana a través de las acciones de las ONG. Las evaluaciones han recogido, en cambio, avances mucho más tenues en los capítulos de generación de ingresos y fortalecimiento institucional, y dos debilidades preocupantes: la falta de inserción de los proyectos en la institucionalidad del país, y su bajo nivel de sostenibilidad una vez concluye la financiación prevista.

La prolongada afluencia de ayuda externa a Bolivia contribuyó a crear un imaginario de dependencia, más perjudicial aún que la dependencia real.

Un efecto contraproducente de la ayuda, puesto de relieve por diferentes evaluaciones y reconocido como tal por el propio Banco Mundial, ha sido la **dependencia financiera** de Bolivia. En el periodo 1985-2005 la AOD representó un promedio del 10% del PIB, y repuntó hasta el 13% durante los periodos de recrudescimiento de la crisis económica y social. En algunas áreas del Estado los índices de dependencia financiera fueron aún superiores (el SERNAP, por ejemplo, nutría su presupuesto anual con un 90% de recursos de cooperación internacional). El análisis comparativo sitúa a Bolivia como uno de los países latinoamericanos más dependientes de la ayuda, tan sólo superado por Nicaragua y Haití, pero con niveles muy inferiores al África Subsahariana. Es decir, el patrón boliviano de dependencia se caracteriza por niveles moderadamente elevados de recepción de ayuda, pero sobre todo por su prolongada afluencia en el tiempo, superior a veinte años. La dilatada presencia de cooperantes extranjeros, consultores y todoterrenos 4x4 habría contribuido a crear un imaginario de dependencia de la ayuda externa, más perjudicial aún que la dependencia real: La falta de autoestima en las instituciones nacionales de gobierno y la aceptación de la ayuda como *modus vivendi*.

La cantidad de fondos canalizados permitió a los donantes desempeñar un papel como actores políticos de primer orden. Pese a la buena voluntad de los esfuerzos, su excesivo protagonismo en la arena política originó un efecto no deseado de **erosión de las instituciones bolivianas de gobierno** al: i) distorsionar la formulación de políticas nacionales, ii) entorpecer la gestión de políticas públicas, iii) crear instituciones paralelas, y iv) fomentar una psicología victimista y una cultura política clientelista. Al crear institucionalidad adhoc, la ayuda internacional contribuyó a hacer la gobernabilidad más «pendular» y, en última instancia, a atrofiar las políticas públicas bolivianas. El proceso de elaboración de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP), inducido y financiado 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» y, por tanto, despolitizar 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 étnica y política, así como del papel del Estado en la gestión de los recursos naturales.

La ayuda contribuyó a erosionar las instituciones bolivianas de gobierno al distorsionar la formulación de políticas nacionales, entorpecer la gestión pública, crear instituciones paralelas y fomentar una cultura clientelista.

La ayuda ha constituido un espacio más de la sociedad boliviana en el que intercambiar prebendas y favores, contratar a familiares y fortalecer «roscas».

Un análisis particular merece la fluida inserción de la ayuda en el **sistema de relaciones clientelares**, tradicional en la cultura política boliviana. Los fondos de ayuda han operado como una fuente de ingresos y empleo para los sectores profesionales de la clase media, capaces de desempeñar el rol de «intermediarios». Vale decir, aquellos conocedores del lenguaje, códigos, procedimientos administrativos y prioridades políticas de los donantes, y con vínculos con el mundo de los «beneficiarios». En este sentido, la cooperación internacional ha constituido un espacio más de la sociedad boliviana en el que intercambiar prebendas y favores, contratar a familiares y fortalecer «roscas» (camarillas), robusteciendo así la cultura clientelar y las relaciones de patronazgo y reciprocidad asimétrica presentes en el mundo rural. Aun en los casos en los que la ayuda logró «empoderar» a sectores empobrecidos de la población, lo hizo a través de una élite profesional. En definitiva, se instauró una nueva forma de dualismo en la sociedad: los que tienen y no tienen «muñeca» (contactos) en la cooperación internacional.

Otro efecto perverso ha sido el **rol supletorio desempeñado por las ONG**. Ante la manifiesta debilidad del Estado boliviano, las ONG han tendido a prestar servicios sociales básicos (en especial, salud, educación, agua y saneamiento). En algunos casos con éxito y eficiencia, pero también sin una adecuada sostenibilidad en el tiempo ni una vocación de servicio universal, elementos ambos que caracterizan la prestación de servicios públicos. De igual modo, las ONG han suplido a los agentes económicos haciéndose responsables de las principales tareas del desarrollo rural. El impulso de iniciativas productivas pudo ser el reverso de las políticas neoliberales, que perseguían minimizar el papel del Estado sin ofrecer más alternativa que el libre juego de los mercados. Pero las ONG también han sustituido la voz de las organizaciones sociales en los foros públicos de incidencia política, lo que ha alterado, en ocasiones, los procesos de articulación de los propios movimientos sociales.

Algunos analistas locales han denunciado que el país se convirtió en los últimos años en una democracia «subsidiada» y un «proyectorado» de la cooperación internacional.

La conciencia de estas distorsiones de la ayuda ha generado un **intenso debate** en el seno de la sociedad boliviana. De hecho, algunos analistas locales han denunciado que el país se convirtió en los últimos años en una democracia «subsidiada» y en un «proyectorado» de la cooperación internacional. La crítica interna a la ayuda se ha producido desde posiciones ideológicas muy diferentes, que subrayan bien su poder para desmovilizar las organizaciones de base y de cooptar a los líderes, bien sus efectos de distorsión sobre la asignación eficiente de recursos en los mercados, o bien la excesiva importancia y atención que concita, en detrimento de los recursos endógenos del país.

La ayuda se revela como parte del problema de la pobreza en Bolivia y una parte cada vez menor de la solución

Ya se ha mencionado que las evaluaciones disponibles no han sido capaces de acreditar el impacto de la ayuda en el largo plazo. Es más, parecen demostrar que los beneficios a corto plazo de las intervenciones en términos de alivio de los componentes «blandos» de la pobreza no se corresponden con avances equivalentes en sus componentes «duros». Sin embargo, la existencia de experiencias positivas actúa como un espejismo de eficacia de la ayuda, que ofrece así argumentos para incrementar su dotación. Conscientes de las limitaciones de la ayuda, las agencias de cooperación se han dotado de

nuevos instrumentos de intervención, tales como el apoyo sectorial, el apoyo sectorial programático o la ayuda presupuestaria. Su aplicación en Bolivia resulta todavía relativamente reciente. La aplicación de nuevos instrumentos permite renovar, aunque sea de forma transitoria, las expectativas depositadas en la capacidad transformadora de la ayuda, sin tener en cuenta que ésta adolece de profundas limitaciones estructurales.

La aplicación de nuevos instrumentos permite renovar, aunque sea de forma transitoria, las expectativas depositadas en la capacidad transformadora de la ayuda.

Una primera limitación de la ayuda se debe a su rol de agente externo. Basada en el principio de no injerencia, la ayuda incurre frecuentemente en la **«trampa de la neutralidad»**. Pese a que el desarrollo comporta, en esencia, un proceso de cambio de las relaciones de poder en una sociedad, las agencias donantes dan prioridad a los aspectos técnicos frente a las dimensiones políticas en sus intervenciones. La neutralidad se revela entonces como una quimera. Por eso, algunas agencias esgrimen un discurso técnico para apoyar subrepticamente a los actores de base frente a los sectores poderosos de la sociedad. Para otras, el tranquilizante mandato de la neutralidad ha sido un cómodo subterfugio para adoptar una perspectiva conservadora ante los cambios que se daban en Bolivia (por ejemplo, la Asamblea Constituyente o la nacionalización de hidrocarburos). Dicho de otro modo, gran parte de la cooperación se ha sentido históricamente más cómoda apoyando enfoques reformistas que acompañando los procesos de transición política y cambio estructural.

La segunda limitación se refiere al **predominio de la lógica de proyecto** frente a la dimensión de proceso. El propio *marco lógico*, metodología hegemónica en la gestión de la ayuda, circunscribe las intervenciones a una racionalidad causa-efecto y a una nomenclatura de actividades, presupuestos, metas y resultados previstos, con el fin de facilitar su control. De este modo, las estrategias de intervención a medio y largo plazo permanecen invisibles, bajo el control exclusivo de los responsables institucionales, sin ser sometidas suficientemente al escrutinio público.

La creciente orientación tecnócrata ha contribuido a consolidar una «industria» de la ayuda con intereses corporativos, distante de los «beneficiarios», tal y como le sucedió a los partidos políticos tradicionales en Bolivia.

Por otro lado, la sociedad boliviana percibe que existe una **brecha creciente** entre la cooperación y su realidad. Los periodos de crisis económica han dejado aún más en evidencia los privilegios sociales de los cooperantes extranjeros y los intereses

creados de los funcionarios bolivianos que trabajan en el sector. La inserción de los gestores de la ayuda en las capas acomodadas del país comporta la pérdida, no sólo del imprescindible cable a tierra, sino también de legitimidad social. La profesionalización ha dado lugar al predominio de jóvenes funcionarios-tecnócratas (cuyos conocimientos son esencialmente metodológicos) frente al perfil de cooperante comprometido vigente en décadas anteriores (que residía en las zonas de intervención y conocía en profundidad el contexto de intervención). Esta creciente orientación tecnócrata ha contribuido a consolidar una «industria» de la ayuda con intereses corporativos, distante de los «beneficiarios», tal y como le sucedió a los partidos políticos tradicionales en Bolivia.

Pero hay algo más: la ayuda corre el riesgo de convertirse en un eficaz **mecanismo de distracción**.

La práctica habitual de dar «visibilidad» a la ayuda ha reportado importantes beneficios políticos y de imagen a los donantes. Su legitimidad puede ser discutible pero ejerce, en todo caso, un efecto más perverso: el de sobreponer la imagen «bondadosa» de la ayuda al resto de dimensiones económicas, comerciales, financieras y ambientales que rigen las desiguales relaciones entre países ricos y pobres. Dicho de otro modo, un euro de ayuda a Bolivia resulta mucho más visible que un euro de deuda, un euro de dividendos repatriados de Repsol YPF o un euro de remesas de inmigrantes, por poner tan sólo algunos ejemplos. Esta cultura de visibilidad «interesada» ha estado particularmente presente en la trayectoria de la ayuda española a Bolivia, caracterizada por las modalidades de ejecución directa, la presencia nutrida de técnicos expatriados y la inflación de logotipos.

Precisamente en eso ha consistido el «proyectorado» de la cooperación en Bolivia: en la proliferación de proyectos y distintivos, en el reparto de parcelas de intervención, en sobre-dimensionar la ayuda como motor del desarrollo en detrimento de la activación de recursos internos. El efecto final del «proyectorado» no es otro que reforzar un tipo de **pensamiento segmentado** que hace percibir la realidad como conjunto de proyectos, y éstos, a su vez, como munición o «proyectiles» infalibles contra la pobreza. Sin embargo, se

Un euro de ayuda a Bolivia resulta mucho más visible que un euro de deuda, un euro de dividendos repatriados de Repsol YPF o un euro de remesas de inmigrantes.

El «proyectorado» refuerza un tipo de pensamiento segmentado que hace percibir la realidad como conjunto de proyectos, y éstos, a su vez, como munición infalible contra la pobreza.

olvida con frecuencia que, si no están insertados en la institucionalidad local, los «proyectos» pueden convertirse en la versión posmoderna de la caridad. Un ejemplo de esta forma de pensar es también la enraizada creencia de que las pequeñas intervenciones son eficaces por el mero hecho de ser pequeñas (*small is beautiful*), por mantenerse «sabiamente» al margen de la política, por estar cargadas de buenas intenciones, y por beneficiar a personas con rostro, nombre y apellidos.

La construcción de una nueva gobernabilidad surge a partir de un proceso multidimensional, discontinuo y acumulativo de democracia incluyente

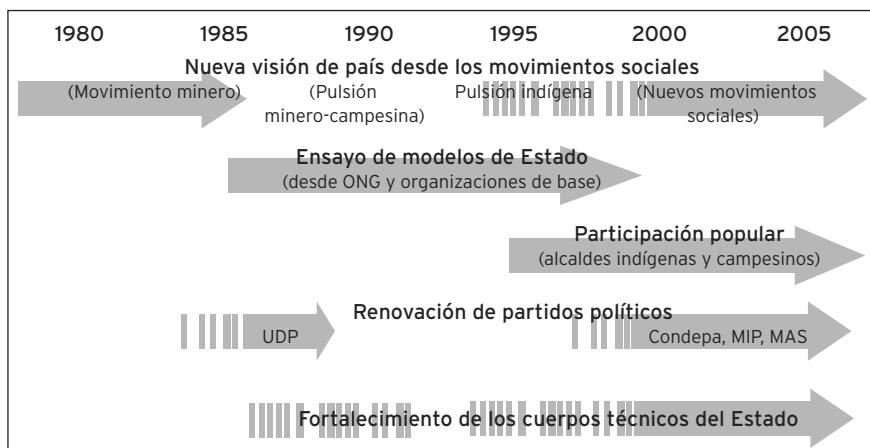
La **crisis de conflictividad social** que experimentó Bolivia en el periodo 2000-05 ha sido un paso necesario para reformar las instituciones de gobierno y, en última instancia, fortalecerlas. Los violentos conflictos no son sino expresión del proceso de acumulación de fuerzas y el pulso mantenido por los diferentes actores políticos dentro de los límites de la Constitución. La confrontación entre la denominada *Agenda de Octubre*, liderada por los movimientos sociales del altiplano (gas y Asamblea Constituyente), y la *Agenda de las Autonomías*, liderada por las élites cruceñas, supuso la superación definitiva de la agenda reformista y tecnócrata, apoyada en su día por la cooperación internacional. Pero también ha escenificado una fuerte polarización política que expresa, en el fondo, la demanda de un nuevo orden social.

Lejos de las tesis de algunos análisis superficiales, la llegada del MAS al poder en 2005 no fue fruto de una oleada populista, sino que forma parte de un largo **proceso multidimensional** de democracia incluyente (del que probablemente tampoco será su último episodio, sí el más importante). Desde una perspectiva histórica, existen cinco factores desencadenantes: i) la construcción de una visión de país, desde los movimientos sociales, ligada a la recuperación de los recursos naturales; ii) el ensayo de modelos de gestión pública desde la sociedad civil; iii) el fortalecimiento progresivo de los cuerpos técnicos del Estado; iv) la consolidación de las alcaldías como espacios locales de gestión pública; y v) la renovación del sistema de partidos políticos. La incidencia de estos factores se ha producido de acuerdo a un proceso discontinuo de avances y retrocesos, que terminaron por generar un efecto acumulativo en el tiempo (véase gráfico 12). El resultado ha sido una nueva articulación entre las organizaciones sociales y el Estado, así como la recuperación de éste último como actor de desarrollo.

La construcción de una visión de país desde los movimientos sociales, sindicales y campesinos ha sido una constante en la historia contemporánea boliviana. A partir de 1985, el desmantelamiento minero desarticuló y fragmentó el movimiento popular. Sin embargo, el fracaso de las políticas de ajuste, primero, y las expectativas incumplidas de la EBRP, después, alentaron el resurgimiento de los movimientos sociales con una **nueva visión de país** ligada a la recuperación de los recursos naturales (agua, tierra e hidrocarburos), cuya gestión había sido cedida la década anterior al sector privado con resultados poco afortunados. La consigna de octubre de 2003 a favor de «industrializar» el gas y convocar una Asamblea Constituyente resume una nueva aspiración colectiva que liga la lucha contra la pobreza a la superación del patrón primario-exportador de la economía. Y el deseo de una nueva gobernabilidad incluyente, capaz de integrar economía y política.

La consigna de «industrializar» el gas resume una nueva aspiración colectiva que liga la lucha contra la pobreza a la superación del patrón primario-exportador de la economía.

Gráfico 12
Factores desencadenantes del proceso de democracia incluyente en Bolivia



El notable protagonismo que cobró la sociedad civil (en especial, las ONG) en la gestión de proyectos de desarrollo durante los años 80 propició el ensayo de *modelos de gestión pública*, a partir de procedimientos

de administración y control social, manejo de presupuestos, metodologías de planificación participativa y elaboración de agendas estratégicas, entre otros. Dichas destrezas fueron posteriormente aprovechadas en el ámbito del Estado y las alcaldías durante los 90, lo que acrecentó su institucionalidad. Impulsada en 1994 como una apuesta por la descentralización municipal, terminó creando un espacio político que trascendió las propias dinámicas locales. La *consolidación de las alcaldías* como espacios locales de gestión pública ha contribuido a la emergencia de líderes campesinos e indígenas y a «visibilizar» la articulación de las clases populares en el ejercicio de la política, así como a crear una cultura incipiente de servicios públicos. Por su parte, los cuerpos técnicos del *Estado central* han experimentado una progresiva consolidación, dificultada por los continuos cambios de los equipos administrativos. Ha sido, en todo caso, un proceso muy desigual. Frente al desarrollo de algunas unidades técnicas (como la UDAPE, responsable de analizar la información económica del país), otros organismos adolecieron de una debilidad extrema (el SERNAP, por citar un ejemplo). En realidad, el proceso de fortalecimiento ha sido tan lento y discontinuo que se ha revelado, en ocasiones, como un obstáculo para el desarrollo.

La Guerra del Gas en octubre de 2003 significó la crisis definitiva del modelo de «democracia pactada» y el colapso de los partidos tradicionales (ADN, MIR, MNR, NFR y UCS), y dio paso a una amplia renovación del arco de *partidos políticos* en torno al ascenso definitivo del MAS. El nuevo Parlamento salido de las urnas en 2005 reflejó una nueva correlación de fuerzas, más representativa de los intereses plurales de la sociedad y, en especial, de las demandas de los sectores populares. Fruto de los conflictos sociales, la gobernabilidad resulta ahora más incluyente, debido a la superación de tres déficits históricos: i) la incorporación de los sectores indígenas y campesinos en el sistema político partidista; ii) la recuperación del papel del Estado y del control público de los recursos naturales; y iii) la apertura de la Asamblea Constituyente, con el fin de discutir la inclusión de las autonomías regionales y las identidades culturales e indígenas en un Estado plurinacional.

Fruto de los conflictos sociales, la gobernabilidad del país resulta ahora más incluyente, al incorporar los sectores indígenas y campesinos al sistema político partidista, recuperar el papel del Estado, el control público de los recursos naturales y abrir los debates de la Asamblea Constituyente.

La polarización política es síntoma de una correlación de fuerzas más equilibrada entre los sectores opuestos del país y, en última instancia, de una gobernabilidad más completa.

Aunque a primera vista pueda ser percibida como elemento negativo, la **polarización política** es síntoma de una correlación de fuerzas más equilibrada entre los sectores opuestos del país y, en última instancia, de una gobernabilidad más completa. La resolución de la Asamblea Constituyente no satisfará probablemente todos los imaginarios de cambio de las clases medias y populares, pero representa en sí misma un esfuerzo institucionalizado de negociación al margen de los conflictos violentos. La mejora de las instituciones de gobierno de la sociedad boliviana supone una garantía para cumplir las demandas populares de industrializar el gas, crear empleos y riqueza, y revertir el patrón primario-exportador.

La contribución a una gobernabilidad incluyente ha inspirado a una proporción pequeña del conjunto de la ayuda

El papel de la cooperación internacional en Bolivia ha resultado, a menudo, **ambivalente**. En ocasiones, su intervención socavó la institucionalidad del país; en otras también realizó contribuciones positivas a la construcción de una nueva gobernabilidad más incluyente. No cabe duda de que algunas agencias hicieron del fortalecimiento institucional su principal bandera (apoyando, por ejemplo, cualquiera de los cinco procesos descritos en el gráfico 12). Sin embargo, estas actuaciones no fueron mayoritarias. Durante el periodo de la crisis y conflictividad social en 2000-05 muchas agencias de cooperación se refugiaron en la gestión de proyectos, y siguieron con su trabajo más tradicional de atender necesidades básicas, prestar servicios de asistencia técnica, impulsar iniciativas productivas o promover modelos de desarrollo rural. El argumento para sostener este perfil fue que las reformas políticas atañían exclusivamente a los bolivianos, es decir, el consabido mandato de neutralidad. En ese mismo periodo otras agencias interpretaron, en cambio, que el proceso de crisis y transición política que atravesaba el país debía modificar sus estrategias de intervención.

Los proyectos de desarrollo más transformadores fueron, a la larga, los que colocaron a las agencias de cooperación en un segundo plano al servicio del proceso de «empoderamiento» de las organizaciones locales.

La construcción de un nuevo orden político y económico (una nueva gobernabilidad) se ha fraguado **desde abajo**, a partir del protagonismo y empuje de los movimientos sociales y las organizaciones de base. Los proyectos de desarrollo más transformado-

res fueron, a la larga, los que colocaron a las agencias de cooperación en un segundo plano al servicio del proceso de «empoderamiento» de las organizaciones locales en el ámbito campesino, indígena, feminista, de barrio o de pequeños productores. En estos procesos la cooperación desempeñó un amplio abanico de *roles de acompañamiento*, en educación ambiental, capacitación, fortalecimiento institucional, asesoramiento técnico, denuncia e incidencia política, entre otros. El apoyo de algunas ONG a la defensa de los derechos de los pueblos indígenas frente a la actuación abusiva de las petroleras extranjeras constituye un claro ejemplo al respecto. Ciertamente, este tipo de intervención es más propio de las ONG, si bien es posible también rescatar algunas experiencias positivas entre los programas bilaterales de ayuda.

La dificultad para manejar los conflictos de poder ha motivado que las intervenciones con vocación transformadora constituyan una proporción pequeña y camuflada de la ayuda.

Los avances de las intervenciones con mayor vocación transformadora se han traducido, en ocasiones, en situaciones incómodas para las agencias responsables de las intervenciones y, por extensión, para los propios donantes. La alteración de relaciones de poder ha dado pie a conflictos sensibles, y los sectores oligárquicos afectados han vertido acusaciones de conspiración «narcosindicalista» e «injerencia extranjera» contra algunos actores de cooperación. La dificultad para manejar los conflictos de poder ha motivado que las intervenciones con vocación transformadora constituyan una **proporción pequeña y camuflada de la ayuda**. De hecho, la propia clasificación sectorial de la AOD incluye categorías relacionadas con servicios básicos, infraestructuras sociales, actividades relacionadas con deuda, proyectos productivos o multisectoriales, pero evita otras como el fortalecimiento de la sociedad civil o la defensa de los derechos humanos.

El Gobierno del MAS ha logrado avances en gasto social, pero tropieza en la gestión de políticas públicas en un contexto de creciente dinamismo local

Con todas sus dificultades y contradicciones, el nuevo Gobierno del MAS representa un esfuerzo histórico por disminuir la pobreza en Bolivia y su grado de dependencia externa de Bolivia en un contexto internacional favorable. El alza considerable del petróleo y la revitalización del proceso de integración económica y energética en América Latina han propiciado un caldo de cultivo para impulsar nuevas políticas económicas y sociales. La

«nacionalización» de los hidrocarburos supuso un aumento considerable de la tributación a las transnacionales del sector, y expandió notablemente los **ingresos públicos**, lo que permitió alcanzar en 2006 el primer superávit fiscal en tres décadas.

La ampliación del margen de autonomía financiera del Estado ha permitido al MAS recuperar la iniciativa para impulsar políticas públicas. De hecho, la disponibilidad de recursos ha permitido al MAS impulsar un aumento del **gasto social dirigido a los pobres**, a través de tres tipos de políticas: i) la *transferencia directa de recursos*, como el bono educativo o el subsidio a la tarifa eléctrica para familias de renta baja (medidas relativamente fáciles de implementar); ii) la *ampliación de servicios sociales básicos*, como el seguro de salud (cuya dificultad ha estribado en la negociación de fórmulas de cofinanciación entre diferentes administraciones públicas); y iii) las políticas encaminadas a mejorar el *acceso de los pobres a recursos* estratégicos, tales como la tierra o el crédito. La fuerte resistencia del sector terrateniente afectado por la reforma agraria y el nivel de polarización del país han impedido avanzar más claramente en este ámbito.

Por otro lado, los abultados dividendos del gas ocultan un **sistema fiscal regresivo**, dominado por la elevada presencia de impuestos *indirectos* (que gravan el consumo) e impuestos ligados al sector petrolero, cuya recaudación significó en 2006 un 42% y un 35% del total tributario. Los impuestos *directos* (que gravan la renta y el patrimonio) supusieron apenas un 12%, dependiendo casi en exclusiva de los beneficios empresariales. Como es sabido, esta composición del sistema impositivo supone una mayor carga tributaria para los sectores de renta baja. La conveniente redistribución de la riqueza y el objetivo de lucha contra la pobreza aconsejarían emprender una reforma fiscal en busca de mayores cotas de progresividad. Sin embargo, la contundencia de la renta petrolera la hace innecesaria. Simplemente, no está en la agenda política del Gobierno

Los abultados dividendos del gas han permitido impulsar el gasto social a los pobres. Pero ocultan también un sistema fiscal regresivo.

La política de industrialización se revela como el principal cuello de botella de la gestión gubernamental.

La **política de industrialización** se revela como el principal cuello de botella de la gestión gubernamental, y siembra dudas sobre su capacidad para generar empleos y riqueza a largo plazo. Los esfuerzos por «*industrializar*» *el gas* se han visto dificultados por un sinfín de obstáculos, entre los que se encuentra la propia compleji-

dad técnica de las negociaciones con las transnacionales petroleras, pero también la ineficacia administrativa y las sospechas de corrupción que motivaron el desfile de tres presidentes de YPFB en el escaso plazo de un año. Pese a todo, el Gobierno ha firmado sendos acuerdos de cooperación industrial con Venezuela y Argentina al objeto de promover, al menos tres, polos petroquímicos con sociedades de capital mixto. El fomento a la *producción de pequeña escala* ofrece, por su parte, un panorama incierto. Las iniciativas adoptadas por el Gobierno del MAS en este ámbito no invitan a la confianza. La combinación de medidas clásicas de «estatización» (por ejemplo, en el sector metalúrgico) con una política de subvención de precios (a los combustibles y al trigo) puede comportar costes en el largo plazo. De igual modo, algunas iniciativas de construcción de infraestructuras productivas en el medio rural, con arreglo a enfoques «colectivistas», podrían repetir los errores de la cooperación internacional en el pasado. En definitiva, el anhelo del «municipio productivo» sigue vigente en toda Bolivia.

La dificultad de **gestionar políticas públicas** de ámbito estatal (en materia de industrialización y comercio) podría deberse a la limitada dotación de recursos humanos capacitados en el aparato del Estado. Los equipos del nuevo Gobierno se caracterizaron, durante su primer año de ejercicio, por emplear un discurso político «antineoliberal» y «descolonizador», que no siempre aterrizaba en propuestas concretas. La tradición de corrupción e ineficacia administrativa se revelan también como importantes obstáculos. En los últimos años se advierte un dinamismo creciente en el ámbito local para gestionar recursos y asumir la prestación de servicios sociales básicos (educación, salud y saneamiento). Esta pujanza de lo local estaría redefiniendo el patrón de política pública.

De hecho, Bolivia evoluciona hacia un *modelo descentralizado*, con división de roles entre las alcaldías (prestación de servicios básicos y construcción de infraestructuras) y el propio Gobierno central (definición de políticas y arbitraje de mecanismos de financiación). Por su proximidad a los ciudadanos, el

ámbito local se revela como un espacio de gobierno en alza, con mayor capacidad para vigilar las conductas corruptas y la ineficacia de gestión.

La pujanza de lo local estaría redefiniendo el patrón de política pública hacia un *modelo descentralizado*, con división de roles entre las alcaldías (servicios básicos e infraestructuras) y el propio gobierno central (definición de políticas y arbitraje de mecanismos de financiación).

Bolivia transita hacia un esquema de interdependencia regional donde la superación del modelo primario-exportador constituye el principal desafío

La economía boliviana no se ha caracterizado históricamente por su vocación exportadora. Sin embargo, si se conviene en que una fuente de creación de riqueza es el impulso exportador del sector manufacturero de pequeña escala (textil, cuero y joyería, entre otros), entonces el acceso a nuevos mercados resulta crucial. A este respecto, el Gobierno ha manejado la difícil encrucijada de la **política comercial y de integración regional** con contradicciones y titubeos. En un primer momento, reorientó sus alianzas estratégicas hacia el eje Cuba-Venezuela en el marco del TCP-ALBA y revitalizó las relaciones con Argentina y Brasil por medio de acuerdos preferenciales de venta de gas natural. De este modo, el país superó su enclaustramiento crónico en la región y la relación subalterna con EE.UU. Con todo, el escenario regional resulta confuso por la crisis de identidad de la CAN y la fragilidad interna de Mercosur, lo que ha obligado al Gobierno de Morales a desplegar una estrategia de negociación a varias bandas, que incluye el acuerdo de asociación UE-CAN, pero también la renovación de la APTDEA con EE.UU. Durante sus dos primeros años de mandato, Morales no ha cerrado más tratado comercial que el TCP-ALBA, que responde más a criterios de asociación industrial que a una lógica de intercambio comercial.

El Gobierno ha manejado la difícil encrucijada de la política comercial y de integración con contradicciones y titubeos.

Un temor muy extendido alude a la elevada dimensión del programa de cooperación de Venezuela en el país, así como a la supuesta nueva relación de dependencia que estaría creando. Llevada a su extremo, la tesis sostiene que Bolivia se estaría deslizando hacia el modelo «populista» de Chávez. Reconociendo legítima esta preocupación, los acuerdos de cooperación firmados entre ambos

El patrón de dependencia externa evoluciona hacia un nuevo esquema de interdependencia regional.

países parecen responder más bien a una lógica de cooperación industrial con visión estratégica y de integración regional. De hecho, la nueva relación de Bolivia con Venezuela no es muy diferente de la que estableció Argentina, país que canceló sus créditos con el FMI merced al apoyo de Venezuela. Eventualmente, la presencia venezolana en Bolivia es más notable, también porque su dependencia de EE.UU. y los organismos finan-

cieros internacionales ha sido históricamente mayor. En definitiva, el patrón boliviano de dependencia externa evoluciona hacia un nuevo esquema de **interdependencia regional**. La vía latinoamericana representa la salida más razonable para un país como Bolivia, con escasa tradición productiva y una arraigada tradición de dependencia.

Los cuellos de botella en industrialización y comercio han originado, sin embargo, una profundización del **patrón primario-exportador** en el periodo 2005-2006. Fruto del aumento vertiginoso de las exportaciones de gas natural a Brasil y Argentina, las materias primas pasaron de representar el 60% al 80% de las ventas totales al exterior en el periodo 2004-06. Puede que se trate de un fenómeno transitorio, inevitable hasta que entren en operación las inversiones anunciadas en el sector petroquímico. Pero supone, en todo caso, una llamada de atención sobre el desafío ineludible que representa la política industrial para el país andino, si se pretende que los esfuerzos en reducción de la pobreza sean sostenidos en el tiempo.

El gobierno del MAS tiene un enorme desafío en política industrial y comercial. El mero reparto de las rentas del gas supondría un regreso al modelo del Estado protector.

El proceso de cambio no ha alcanzado aún el grado de madurez suficiente para realizar un análisis certero, pero se perfilan algunas preguntas en el camino. ¿Qué significa activar el aparato productivo de un país enclausurado con escasa tradición industrial? ¿Abastecimiento del mercado interno o impulso exportador del sector manufacturero de pequeña escala? ¿Qué políticas públicas son necesarias para apoyar una economía informal integrada por unidades productivas familiares y redes rurales y periurbanas de reciprocidad? ¿Genera la industria petroquímica efectos de arrastre en la economía? La respuesta a todas estas preguntas apela a la construcción de un **modelo de desarrollo** de largo alcance. El mero reparto de las rentas del gas en forma de beneficios sociales comporta el peligro de regresar al modelo de Estado protector anterior a 1985. El Gobierno del MAS siempre tendrá la tentación de recurrir a políticas públicas de bajo esfuerzo de gestión, como son las transferencias directas a los sectores de renta baja, pero su acierto dependerá de la capacidad para articular procesos de desarrollo productivo de base ancha.

Además de cumplir una función vertebradora en América Latina, Bolivia ejerce un rol simbólico, en la vanguardia de la creación de nuevo pensamiento sobre democracia intercultural.

Por último, Bolivia ejerce un importante **rol simbólico** en el contexto latinoamericano. Su posición geográfica y sus reservas de gas sitúan al país

en un rol vertebrador entre el Norte y Sur del continente, entre la CAN y el Mercosur. Su elevada población indígena, su pluralidad cultural y su tradición de luchas sociales le confieren un valioso capital simbólico. De hecho, Bolivia se encuentra en la vanguardia de la creación de nuevo pensamiento sobre democracia intercultural, la articulación de nuevas formas de gobernabilidad y la construcción de un nuevo orden social para el siglo XXI.

La nueva cooperación mejora su inserción en la institucionalidad del país, pero ya no juega un papel decisivo frente a otras fuentes de financiación

Desde 2005 la ayuda ha dejado de jugar un papel preeminente como fuente de financiación del desarrollo. Los flujos de AOD se han visto ampliamente superados por la afluencia de recursos internos, tales como la *renta petrolera* o las *remesas de inmigrantes*. En el ámbito de las relaciones exteriores, su papel ha sido reemplazado también por los esfuerzos de *condonación de deuda* (tanto bilateral como multilateral) y las *negociaciones comerciales* (acuerdo de asociación CAN-UE y la renovación del APTDEA). La ayuda como instrumento clásico de alivio de la pobreza e inyección de recursos Norte-Sur pierde relevancia frente al estímulo que supone la apertura de mercados Sur-Sur en condiciones de reciprocidad. Con todo, la ayuda ha continuado siendo utilizada como moneda de cambio en el marco de acuerdos económicos. Las negociaciones de la venta de gas a Argentina y la revisión de contratos con petroleras transnacionales no se vieron exentas de ofertas de ayuda externa.

Desde 2005 los flujos de AOD se han visto ampliamente superados por la afluencia de recursos internos, tales como la renta petrolera o las remesas de inmigrantes.

La nueva demanda boliviana de incrementar su control sobre la ayuda externa ha generado un **tira y afloja con la cooperación internacional**. En este sentido, se orientaron las propuestas de reconvertir los programas de ayuda hacia nuevos esquemas de ayuda presupuestaria o cestas de fondos, controlados por el Gobierno. El proceso de cambio ha mejorado la inserción de la cooperación en la institucionalidad del país, y ha dejado al descubierto el imaginario de la dependencia. La congelación de las inversiones de algunos donantes no significó un colapso de las cuentas públicas. Pese a las nuevas condiciones gubernamentales, las instituciones multilaterales manifestaron la voluntad de mantener su presencia en el país, lo que plantea la cuestión sobre quién depende de quién. La exigencia de hacer

más transparente el programa de USAID en Bolivia, bajo invitación a abandonar el país en caso contrario, constituye otro ejemplo de autonomía del Gobierno del MAS. Por último, algunas ONG del Norte experimentaron trabas internas para articularse con el proceso de cambio, remolcando en su camino un pesado búnker de marcos lógicos y esquemas de intervención definidos de antemano.

El proceso de cambio ha dejado al descubierto el imaginario de la dependencia.

Pese a las reiteradas denuncias vertidas desde los principales medios de comunicación, los programas de **cooperación de Cuba y Venezuela** presentan un alto grado de articulación con la institucionalidad del país. No operan a través de ONG ni unidades específicas de gestión sino a través de la institucionalidad del Estado. Por un lado, la cooperación asistencial cubana complementa la política boliviana de atención básica de salud: los médicos cubanos se han desplegado en zonas rurales sin cobertura sanitaria y atienden prestaciones no cubiertas por el seguro básico (odontología y oftalmología). Las protestas y recelos de los médicos bolivianos pueden ser interpretados como inevitables en un proceso de cambio, donde la atención cubana ha puesto en evidencia las carencias de calidez y calidad de los servicios bolivianos de salud. Por su parte, la cooperación venezolana constituye una pieza básica en las políticas de seguridad, industrialización y producción de pequeña escala. La oposición ha criticado que la ayuda para infraestructuras sociales (distribuida con cheques) no opere a través del TGN, pero sí lo hace a través de fondos municipales contemplados en la ley. Es evidente que la ayuda venezolana responde a fines geoestratégicos, y que carece de suficiente transparencia (sobre todo, en materia de defensa y seguridad). Para la oposición boliviana, se trata de un intento de consolidar políticamente el Gobierno de Morales. Para éste, la ayuda de Venezuela está destinada a cubrir las antiguas áreas de influencia de los Estados Unidos en el país, y amortiguar así su potencial de chantaje.

La dependencia histórica de la ayuda ha generado hondos efectos en la cultura política del país que limitan la capacidad del Gobierno del MAS para gestionar políticas públicas.

A pesar del esfuerzo emancipador del Gobierno del MAS, la **huella del «proyectorado»** se deja sentir sobre las instituciones bolivianas. La dependencia histórica de la ayuda ha generado en la cultura política del país hondos efectos que limitan la capacidad de la Administración para gestionar políticas públicas. Entre los técnicos de algunos ministerios sigue rigiendo la *mentalidad «oenegista»* que equipara la gestión pública con el arte de manejar con-

tactos diplomáticos, así como con la labor de captar financiación externa para impulsar proyectos. El propio Morales ha participado del juego de la «visibilidad», merced al excesivo personalismo en la distribución de la ayuda venezolana, esto es, la entrega de cheques en mano a los diferentes alcaldes de los departamentos de la «media luna» (donde el MAS no obtuvo mayoría en las elecciones de 2005). El contexto de fuerte polarización del país conduce al Gobierno a explotar su cara más populista.

El análisis realizado hasta el momento cuestiona el potencial de la ayuda y su vocación transformadora per se. Las distorsiones que genera la dependencia de la ayuda no son más que la expresión, de repente inevitable, de la viciada relación donante-receptor que reside en el corazón del actual sistema de cooperación internacional. Al parecer, la ayuda sólo funciona con garantías cuando el donante renuncia a la naturaleza vertical de la ayuda y se muestra dispuesto a discutir con sus socios locales el enfoque y orientación de las intervenciones. En la medida en que éstos se fortalecen, el desarrollo se financia a partir de **recursos endógenos**. La política de «nacionalización» de hidrocarburos significa precisamente eso: un proceso de «empoderamiento» nacional que se traduce en el aumento de los ingresos públicos y la recuperación del papel del Estado. En este sentido, el MAS emprendió los primeros pasos para librarse de la influencia del «proyectorado». La articulación de recursos internos y la emergencia de políticas públicas se revelan ahora como el mejor escenario donde asignar los recursos de la cooperación internacional, un espacio donde la ayuda debe jugar un rol de acompañamiento. Los dividendos del gas, el alivio de la deuda, las futuras rentas de la incipiente industria petroquímica, las remesas de inmigrantes, y el estímulo del comercio todas ellas conforman las nuevas fuentes de financiación del desarrollo y la lucha contra la pobreza.

Existe, por último, un nuevo peligro: que el «proyectorado» dé paso al **Estado «petrolero»**. En ese caso, los dividendos del gas habrían

Existe un nuevo peligro: que el «proyectorado» dé paso a un Estado petrolero con insuficiente rendición de cuentas a los ciudadanos.

sustituido el papel que desempeñó la ayuda durante los últimos veinte años. La afluencia de ingresos públicos al margen de los esfuerzos tributarios de los ciudadanos puede generar un tipo de Estado sin suficiente rendición de cuentas. Por ese motivo, una eventual reforma fiscal (hacia una mayor importancia de los impuestos directos) se antoja como un paso necesario para mejorar la gobernabilidad del país. La consolidación de una cultura ciudadana de derechos y obligaciones se revela, a la postre, como la mejor condición para impulsar políticas de lucha contra la pobreza y justicia social. La recepción masiva de ayuda no debe empañar el horizonte.

Bibliografía de referencia

Debate sobre la eficacia y dependencia de la ayuda

- ALONSO, JOSÉ ANTONIO (2005). «El debate sobre la eficacia de la ayuda: una consideración introductoria», en *Colección Escuela Diplomática*, n.º 10, (*El debate sobre la eficacia de la cooperación española al desarrollo en la actualidad*), pp. 23-44.
- BIEKART, KEES (1999). *The Politics of Civil Society Building: European Private Aid Agencies and Democratic Transitions in Central America*. Amsterdam, International Books/Transnational Institute.
- BIRDSALL, NANCY, D. RODRIK y A. SUBRAMANIAN (2005). «How to Help Poor Countries», en *Foreign Affairs*, Julio/agosto 2005, pp. 136-153 <www.cgdev.org/doc/commentary/FAhelp.pdf>.
- BÄRÄUTIGAM, DEBORAH (2000). *Aid Dependence and Governance*. Estocolmo, Almquist & Wiksell International (disponible en <www.egdi.gov.se/pdf/20001pdf/2000_1.pdf>).
- CARR *et al.* (1998). *Psychology of Aid*. Londres, Routledge.
- CREWE, EMMA y ELISABETH HARRISON (1998). *Whose Development? An Ethnography of Aid*. Londres, Zed Books.
- DFID (2000). *Eliminating world poverty: making globalisation work for the poor*. Londres, DFID.
- DJANKOV, SIMEON *et al.* (2005). «*The Curse of Aid*», documento de trabajo, World Bank & CEPR (disponible en <www.sti.ch/fileadmin/user_upload/Pdfs/swap/swap397.pdf>).
- EDWARDS, MICHAEL (2002). *Un futuro en positivo*. Barcelona, Intermón Oxfam.
- FEIS, H. (1964). *Foreign Aid and Foreign Policy*. Nueva York, St. Martin Press.
- FERRERO, GABRIEL (2003). *De los proyectos de cooperación a los procesos de desarrollo: Hacia una gestión orientada al proceso*. Valencia, Universidad Politécnica Valenciana.
- GARÍN, ALBERTO (2006). *Vacía solidaridad*. Madrid, SEPHA.
- GRIFFIN, KEITH (1991). «Foreign Aid after the Cold War», en *Development and Change*, Vol. 22, pp. 645-685.
- HADJIMICHAEL, M. T *et al.* (1995). *Subsaharan Africa: Growth, sa-*

- vings, and investment 1986-1993, Ocasional Paper, 118, Fondo Monetario Internacional.
- HANCOOK, GRAHAM (1989). *Lords of Poverty: The power, prestige and corruption of the international aid business*. Nueva York, The Atlantic Monthly Press.
- JOHNSON, SIMON y A. SUBRAMANIAN (2005). «Aid. Governance and the Political Economy: Growth and Institutions». Maputo, Seminario de Ayuda Externa y Gestión Macroeconómica, 10 febrero 2005, documento de trabajo del FMI (disponible en www.imf.org/external/np/seminars/eng/2005/famm/pdf/johnso.pdf).
- KAUL, INGE, I. GRUNGBERG y M. STERN (1999). *Global Public Goods: International Cooperation in 21st Century*. Oxford, Oxford University Press.
- KAUL, INGE, P. CONCEIÇÃO, K. LE GOUVELN, R. V. MENDOZA (2003). *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*. Oxford, Oxford University Press.
- KNACK, STEPHEN (2000). *Aid Dependence and the Quality of Governance*. Washington, Policy Research Working Paper n. 2396 (disponible en [http://wbln0018.worldbank.org/research/workpapers.nsf/0/30529397228d0a778525691c006768c7/\\$FILE/wps2396.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/research/workpapers.nsf/0/30529397228d0a778525691c006768c7/$FILE/wps2396.pdf)).
- LARRÚ, JOSÉ MARÍA (2005). «La ayuda al desarrollo, ¿reduce la pobreza?», en Escuela Diplomática (ed.). *El debate sobre la eficacia de la cooperación española al desarrollo en la actualidad*. Madrid, Colección Escuela Diplomática n.º10, pp. 75-104.
- LEITE, C. y J. WEIDEMANN (1999). «Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption and Economic Growth», *IMF Working Paper* 99/85 july. (www.imf.org/external/pubs/ft/wp/1999/wp9985.pdf).
- LENSINK, ROBERT y HOWARD WHITE (2001). «Are there Negative Returns to Aid?» en *Journal of Development Studies*, Vol. 37 (6), pp. 42-65 (disponible en <http://som.eldoc.ub.rug.nl/FILES/reports/1995-1999/themeE/1999/99E60/99e60.pdf>).
- MORALES, HENRY (2007). *¿Por qué tanta frustración? La cooperación internacional en la década de la Agenda de paz en Guatemala*. Guatemala, Editorial de Ciencias Sociales/Movimiento Tzuk Kim-Pop/Embajada de Finlandia (disponible en www.gruposur.eu.org/IMG/pdf/por_que_tanta_frustracion.pdf).
- MORSS, E. (1984). «Institutional Destruction Resulting from Donor and Project Proliferation in Sub-Saharan African Countries», en *World Development*, Vol. 12 (4), pp. 465-470.
- OSTROM, ELIONOR, C. GIBSON, S. SHIVAKUMAR, y K. ADERSSON (2001). *Aid, Incentives and Sustainability: An Institutional*

- Analysis of Development Cooperation*. Estocolmo, SIDA Studies in Evaluation.
- PNUD (2006). *Informe de Desarrollo Humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada: Ayuda al Desarrollo, comercio y desigualdad en un mundo desigual*. Nueva York, PNUD (disponible en <http://hdr.undp.org/reports/global/2005/espanol/>).
- REMMER, KAREN L. (2004). «Does Foreign Aid Promote the Expansion of Government?», en *American Journal of Political Science*, Vol. 48 (1), pp. 77-92 (disponible en www.blackwell-synergy.com/doi/abs/10.1111/j.0092-5853.2004.00057.x?journalCode=ajps).
- RIDELL ROGER y MARK ROBINSON (1995). *Non-Governmental Organizations and Rural Poverty Alleviation*. Londres, ODI/Clarendon Press.
- RODRÍGUEZ-CARMONA, ANTONIO (2002). *Las ONGD como agentes de desarrollo: La cadena de la ayuda y los procesos de aprendizaje y formación de capital social*. Madrid, Universidad Complutense, tesis doctoral (disponible en www.ucm.es/BUCM/2006.htm).
- (2002). «Las restricciones derivadas del actual sistema de cooperación internacional», en Ramírez de Haro (ed.). *Desarrollo y cooperación en zonas rurales de América Latina y África*. Madrid, La Catarata/HEGOA, pp. 257-278.
- SANTISO CARLOS (2001). «Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality», en *The Georgetown Public Policy Review*, Vol. 7 (1), pp. 1-22 (disponible en www.sti.ch/fileadmin/user_upload/Pdfs/swap/swap108.pdf).
- SOBHAN, R. (1996). «Aid Dependence and Donor Policy: The Case of Tanzania with Lessons from Bangladesh's Experience», en SIDA (ed.). *Aid Dependency: Causes, Symptoms and Remedies*. Estocolmo, SIDA, Project 2015.
- SOGGE, DAVID, KEES BIEKART y JOHN SAXBY (ed.) (1996). *Compassion and Calculation. The Business of Private Foreign Aid*. Londres, Transnational Institute/Pluto Press.
- SOGGE, DAVID (2002). *Dar y tomar: ¿Qué sucede con la ayuda internacional?* Barcelona, ICARIA-Antrazyt/ Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).
- (2006). «Ayuda que no ayuda: Política y pobreza ante la ayuda al desarrollo», en *El Viejo Topo*, n.º 16, pp. 25-29 (marzo de 2006) (disponible en www.elviejotopo.com).
- SVENSSON, JAKOB (2000). «Foreign Aid and Rent-Seeking», en *Journal of International Economics*, Vol. 51, pp. 437-461 (www.iies.su.se/~svenssoj/1632.pdf).

- TAVARES, JOSÉ (2003). «Does Foreign Aid Corrupt?», en *Economics Letters*, Vol. 79 (1), pp. 99-106 (disponible en http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=284533).
- TORVIK, RAGNAR (2001). «Natural Resources, Rent-Seeking and Welfare», en *Journal of International Economics*, Vol. 67, pp. 455-470 (www.svt.ntnu.no/iso/Ragnar.Torvik/jde.pdf).
- TVEDT, TERJE (1998). *Angels of Mercy or Development Diplomats?* Asmara (Eritrea), Africa World Press.
- VALDERRAMA, MARIANO y L. PÉREZ COSCIO (eds.) (1998). *Cambio y fortalecimiento institucional de las Organizaciones No Gubernamentales en América Latina*. Buenos Aires, FICONG/ALOP.
- WOLFENSOHN, James (1999). *Una propuesta de un marco integral de desarrollo*. Washington, Banco Mundial.

Estado, movimientos sociales y rol de las ONG en Bolivia

- ÁGREDA, Mario (2003). *¿Son las ONG la industria de la solidaridad?*. Tawantinsuyu, documento de discusión (disponible en www.quechuanetwork.org/yachaywasi/ONG_Solidaridad.doc).
- ARDAYA, GLORIA (1998). «Cambio y fortalecimiento institucional de las ONG en América Latina: el caso de Bolivia», en Valderrama y Pérez Coscio (eds.), *Cambio y fortalecimiento institucional de las ONG en América Latina*. Buenos Aires, FINCONG/ALOP, pp. 55-100.
- ARELLANO-LÓPEZ, SONIA y JAMES PETRAS (1994). «Non-Governmental Organizations and Poverty Alleviation in Bolivia», en *Development and Change*, Vol. n.º 25, pp. 555-568.
- BARIÉ, CLETUS GREGOR (2007). *Bolivia: ¿Cuánta revolución cabe en la democracia?* Madrid, FRIDE, documento de análisis (marzo 2007) (disponible en www.fride.org).
- EGUREN, FERNANDO (2004). *Las ONG y el desarrollo rural: Un ensayo para la discusión*. ALOP/CEPES, documento de trabajo (disponible en www.rimisp.cl/boletines/bol59/).
- EYBEN, ROSALIND y SARAH LADBURY (1995). «Popular participation in aid-assisted projects: Why more in theory than in practice?», en Nelson y Wright (eds.) (1995). *Power and Participatory Development. Theory and practice*, Londres, Intermediate Technology Publications, pp. 192-200.
- FERRER, MARCELA, P. MONJE y R. URZÚA (2005). *El rol de las ONGs en la reducción de la pobreza en América Latina: Visiones sobre*

- sus modalidades de trabajo e influencia en la formulación de políticas públicas*. París, UNESCO, Programa MOST de Transformaciones Sociales, Documento de Políticas, n° 16 (disponible en www.unesco.org/shs/most).
- GALINDO, MARÍA (2007), «Nacer criticando: las raíces de nuestra radicalidad», en *El Viejo Topo*, n.º 230 (marzo 2007), pp. 64-71 (disponible en www.elviejotopo.com).
- GARCÍA LINERA, ALVARO (2003). «Autonomías regionales indígenas y Estado Multicultural», en FES/ILDIS (ed.). *La descentralización que se viene: Propuestas para la (re)constitución del nivel estatal intermedio*. La Paz, Plural, Fundación Friedrich Ebert-Stiftung (FES)/Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS).
- (2005). *Estado multinacional. Una propuesta democrática y pluralista para la extinción de la exclusión de las naciones indias*. La Paz, Muela del Diablo.
- LAGOS, MARÍA (ed.) (2006). *Historias de amas de casa de Siglo xx*. La Paz, Plural.
- LAZARTE, JORGE (2007). «Los «huecos» del «Informe».» La Paz, *La Razón*, 8 mayo 2007 (disponible en www.la-razon.com/versiones/20070508_005900/nota_246_424013.htm).
- MAMANI, JULIO (2006). Octubre: Memorias de dignidad y justicia. El Alto, Centro de Estudios y Apoyo al Desarrollo Local (CEADL)/ Agencia de Prensa Alteña (APA).
- MAS (2006). Propuesta para refundar Bolivia. Sucre/La Paz, documento de trabajo presentado en la Asamblea.
- MAYORGA, FERNANDO (2007). *Estado y Democracia en Bolivia*. La Paz, PNUD Bolivia, documento de trabajo en el marco del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007 (disponible en <http://idh.pnud.bo/webportal/Inicio/tabid/71/Default.aspx>).
- MOLINA, RAMIRO y X. ALBÓ (eds.) (2006). *Gama étnica y lingüística de la población boliviana*. La Paz, Sistema de Naciones Unidas en Bolivia.
- MEDINA, JAVIER (2005). «La crisis de la forma de Estado Nación desde la perspectiva de la Asamblea Constituyente», en Ministerio de Participación Popular (ed.). *Autonomías, Federalismo, Consociación, Diarquías: Nuevas visiones de país y grandes tendencias del debate público pre-constitucional boliviano*. La Paz, Viceministerio de Participación Prefectural, Unidad de Coordinación de la Asamblea Constituyente y Federación de Asociaciones Municipales, pp. 8-16 (disponible en www.constituyentesoberana.org)

- MEDEIROS, CARMEN (2001). «Civilizing the Popular? The Law of Popular Participation and the Design of New Civil society in 1990s Bolivia», en *Critique of Anthropology*, Vol 21(4), pp. 401-425.
- Ministerio de Participación Popular (ed.). *Autonomías, Federalismo, Consociación, Diarquías: Nuevas visiones de país y grandes tendencias del debate público pre-constitucional boliviano*. La Paz, Viceministerio de Participación Prefectural, Unidad de Coordinación de la Asamblea Constituyente y Federación de Asociaciones Municipales, pp. 8-16 (disponible en www.constituyentesoberana.org).
- NICOD, CHANTAL (1999). *Proceso de concertación público-privado: Una oportunidad para el desarrollo económico local (estudios de caso en Bolivia, Chile y Perú)*. Santiago de Chile, ILPES.
- PRATS, JOAN (ed) (2003). *El desarrollo posible, las instituciones necesarias*. Barcelona, IIG/PNUD/Generalitat de Catalunya (disponible en www.iigov.org).
- (2003). «El progreso no es lo que era: fundamentos institucionales para un país en riesgo», en Prats (ed.), *El desarrollo posible, las instituciones necesarias*. Barcelona, IIG/PNUD/ Generalitat de Catalunya, pp. 21-61 (disponible en www.iigov.org).
 - (2006). *Autonomías para qué: Autonomías territoriales e indígenas en Bolivia*. Barcelona, IIG, documento de trabajo n.º 12 (disponible en www.iigov.org).
- PETRAS, JAMES (1997). «Imperialism and NGOs in Latin America», en *Monthly Review*, Vol. 49, n.º 7, pp. 10-28.
- REBOLONS, MARCOS (2000). «Cuando las ONG del Norte practican el amor libre con las ONG del Sur», en *Cuarto Intermedio*, febrero 2000, Cochabamba.
- ROBINS, NICHOLAS A. (ed.) (2006). *Conflictos políticos y movimientos sociales en Bolivia*. La Paz, Plural, Estudios Bolivianos, Vol. 4.
- SALAZAR, CECILIA (2000). *Las mujeres en la participación popular: Politización desde abajo*. La Paz, Coordinadora de la Mujer, CIDES/UMSA, Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular.
- STEFANONI, PABLO (2006). «Revolución democrática en Bolivia», en *Le Monde Diplomatique* (edición Cono Sur), n.º 38, enero 2006, pp. 4-5.
- STEFANONI, PABLO y HERVÉ DO ALTO (2006). *Evo Morales de la coca al Palacio: Una oportunidad para la izquierda indígena*. La Paz, Malatesta.
- TORRES, DAVID (1998). «Participación popular y participación campesina: algunas observaciones y experiencias», en Zoomers, Annelies (ed), *Estrategias Campesinas en el Surandino de Bolivia: Intervenciones y*

- desarrollo rural en el Norte de Chuquisaca y Potosí*. La Paz, Plural, pp. 441-454.
- VALDERRAMA, MARIANO y L. PÉREZ COSCIO (eds.) (1998). *Cambio y fortalecimiento institucional de las Organizaciones No Gubernamentales en América Latina*. Buenos Aires, FICONG/ ALOP.
- VALDERRAMA, MARIANO (2005). *La cooperación internacional en América Latina: Perspectivas de un nuevo panorama*. Lima, documento de diapositivas presentado en Foro Alop (junio 2005).
- VV.AA. (2006). *Propuesta de las Organizaciones Indígenas, Originarias, Campesinas y de Colonizadores hacia la Asamblea Constituyente*. Sucre, Asamblea Nacional de Organizaciones Indígenas, Originarias, Campesinas y de Colonizadores, 3-5 de agosto 2006.
- ZOOMERS, ANNELIES (ed). *Estrategias Campesinas en el Surandino de Bolivia: Intervenciones y desarrollo rural en el Norte de Chuquisaca y Potosí*. La Paz, Plural.

Modelo de desarrollo y pobreza en Bolivia

- ALBÓ, XAVIER (2002). *Ajustando la EBRP: Una propuesta para un ejercicio desde las bases*. La Paz, ponencia presentada en el Taller de Evaluación Participativa de la EBRP (disponible en www.ebrp.gov.bo).
- BARBENS, SERGI (2003). «Bolivia sin empresa: un país roto», en *Revista Instituciones y Desarrollo* n.º 14-15, pp. 7-41 (disponible en www.iigov.org).
- BCB (2007). Estado de la Deuda Externa Pública al 31 diciembre de 2006. La Paz, Banco Central de Bolivia, Gerencia de Operaciones Internacionales, Departamento de Deuda Externa (disponible en www.bcb.gov.bo/deudaexterna/loader.php).
- BM/FMI (2001). *Bolivia: Completion Point Document for the HIPC Initiative*. Washington, Banco Mundial/Fondo Monetario Internacional (disponible en www.worldbak.org).
- BOESEN, N. et al. (2002). *Evaluación del Marco de Desarrollo Integral: Estudio de caso de Bolivia*. Banco Mundial, CDF Evaluation Secretariat (disponible en www.worldbank.org).
- BOOTH, DAVID, A. GRIGSBY y C. TORANZO (2006). *Politics and Poverty Reduction Strategies: Lessons from Latin American HIPCs*. Londres, Overseas Development Institute, Working Paper, 262 (disponible en www.odi.org.uk).
- CALLA, RICARDO (2002). *Agenda contra la exclusión: La EBRP y la*

- problemática de la exclusión social*. La Paz, ponencia presentada en el Taller de Evaluación de la EBRP (disponible en www.ebrp.gov.bo).
- CARAFÁ, CARLOS (2001). *Memoria del Diálogo 2000: Lucha contra la pobreza, entre la deliberación y el tinku*. La Paz, Proyecto Diálogo Nacional.
- CEDLA (2007). *Se arriesgan los créditos concesionales y continúa creciendo la deuda interna*. Cochabamba, CEDLA, Nota de prensa (disponible en http://cedla.org/admin/noticias/files/articulo_deuda.pdf).
- CEPAL (2002). *Meeting the Millennium Poverty Reduction Targets in Latin America and the Caribbean*. Santiago de Chile, CEPAL/PNUD/IPEA (disponible en www.undp.org/rblac/documents/poverty).
- CISE (2002a). *Segundo Reporte de Seguimiento de la EBRP*. La Paz, Consejo Interinstitucional de Seguimiento y Evaluación de la EBRP, mimeo (disponible en www.ebrp.gov.bo)
- CISE (2002b). *EBRP: Informe de Avance y Perspectivas*. La Paz, Consejo Interinstitucional de Seguimiento
- Cooperación Bilateral (2002). *Informe de Evaluación sobre los Avances y Perspectivas de la EBRP por la Cooperación Bilateral*. La Paz, mimeo.
- ECHAZU, LUIS ALBERTO (2002). Bolivia: La deuda externa, el alivio de la deuda y la lucha contra la pobreza, artículo publicado en Rebelión (www.rebelion.org/economia/laechazu130802.htm).
- FLACSO (2000). *Mujeres Latinoamericanas en Cifras*. Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (disponible en www.flacso.cl).
- Gaceta Oficial de Bolivia (2000). *Ley de Diálogo Nacional 2000*, Ley n.º 2235 del 31 de julio. La Paz (disponible en www.ebrp.gov.bo)
- GARCIMARTÍN, CARLOS, J.A. ALONSO, y D. GAYO (2006). *Fiscalidad y desarrollo*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales (IEF) (www.ief.es/Publicaciones/Documentos/Doc_21_06.pdf).
- GRAY MOLINA, GEORGE (2005). *Una mirada a la gobernabilidad desde la economía política*. La Paz, PNUD, documento de trabajo (disponible en <http://idh.pnud.bo/webportal/Documentos/tabid/198/Default.aspx>).
- INE (2003). *Estadísticas nacionales*. La Paz, Instituto Nacional de Estadística (disponible en www.ine.gov.bo).
- KAY, CRISTÓBAL (2005). *Pobreza y desarrollo rural en Bolivia*. Estocolmo, ASDI/ISS, serie de evaluaciones de Estrategias de Reducción de la Pobreza en América Latina (disponible en www.sida.se/shared/jsp/download.jsp?f=SIDA4645es_Pobreza+web.pdf&a=3451).
- KOMIVES, KRISTIN, J. C. AGUILAR *et al.* (2005). *Bolivia: ¿Más de lo mismo?*. Estocolmo, ASDI/ISS, Serie de evaluaciones de Estrategias

- de Reducción de la Pobreza en Am. Latina (disponible en www.sida.se/shared/jsp/download.jsp?f=SIDA4611es_Bolivia+web.pdf&a=3439).
- LOAYZA NATASHA y H. J. SUÁREZ (2002). *El derecho a la palabra: Los pobres frente a la política y la ciudadanía*. La Paz, Plural/PNUD, Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2002.
- Ministerio de Hacienda (2001). *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza*. La Paz, Ministerio de Hacienda (disponible en www.ebrp.gov.bo).
- MOSLEY, PAUL (2004). *Severe Poverty and Growth: A Macro-micro Analysis*. University of Sheffield, Chronic Poverty Research Centre (CPRC), Working Paper, n.º 51 (www.shef.ac.uk/economics)
- OXFAM (2006). *Cantos de Sirena: ¿Por qué los TLCs de Estados Unidos con los países andinos socavan el desarrollo sostenible y la integración regional?* Londres, Oxfam, Informe n.º 90 (disponible en español en www.intermonoxfam.org).
- PARDO, JOSÉ y R. HERBÁS (2007). *Escasez y subida del pan, harina y trigo: Una visión esclarecedora desde los pequeños productores*. Cochabamba, APT/SomosSur (www.somossur.net/escacez_y_subida_del_pan_harina_y_trigo/productores_trigo_3.html).
- PNUD (1998). *Informe Nacional de Desarrollo Humano en Bolivia 1998*. La Paz, PNUD (disponible en <http://idh.pnud.bo/webportal/Publicaciones/InformeNacional/tabid/110/Default.aspx>).
- (2000). *Informe Nacional de Desarrollo Humano en Bolivia 2000*. La Paz, PNUD (disponible en <http://idh.pnud.bo/webportal/Publicaciones/InformeNacional/tabid/110/Default.aspx>).
 - (2002a). *Informe Nacional de Desarrollo Humano en Bolivia 2002*. La Paz, PNUD/ Plural (<http://idh.pnud.bo/webportal/Publicaciones/InformeNacional/tabid/110/Default.aspx>).
 - (2002b). *Evaluación del Diálogo Nacional 2000: Lecciones aprendidas y recomendaciones para el futuro*. La Paz, ponencia presentada en el Taller de Evaluación de la EBRP (disponible en www.ebrp.gov.bo).
 - (2007). *Informe Nacional de Desarrollo Humano en Bolivia 2007: El estado del Estado en Bolivia*. La Paz, PNUD. (disponible en <http://idh.pnud.bo/webportal/Publicaciones/InformeNacional/tabid/110/Default.aspx>).
- RIBERA, KARINA et al. (2006). *Participación ciudadana en el proceso de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza*. La Paz, Visión Mundial Bolivia.
- SCHARAROPOULOS, G. y H. PATRINOS (1994). *Indigenous People and Poverty in America Latina: An empirical análisis*. Washington, Banco Mundial, Regional and Sectorial Studies.

- UDAPE (1998). *Atlas Geográfico de la Pobreza*. La Paz, Gobierno de Bolivia, Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (disponible en www.udape.gov.bo).
- (2005). *Bolivia: Evaluación de la economía 2004*. La Paz (www.udape.gov.bo).
 - (2006). *Cuarto Informe de Progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. La Paz, UDAPE/PNUD (www.udape.gov.bo).
- VIPFE (1998). *Bolivia hacia el siglo XXI: Nuevo Marco de Relacionamento Gobierno-Cooperación Internacional*. La Paz, Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo.
- VPEPP (2002). *Programa de Seguimiento y Evaluación Municipal de la EBRP*. La Paz, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular (disponible en www.ebrp.gov.bo).
- WIGGINS, STEVE, A. SCHEJTMAN, C. TORANZO y G. GRAY (2006). *Instituciones y desarrollo económico en Bolivia*. Londres, London School of Economics, Programa de Investigación de Instituciones y Crecimiento Pro-pobre (IPPG), avance de investigación (disponible en www.lse.ac.uk/collections/IPPG).

Sector de hidrocarburos en Bolivia

- ANDERSEN, LIKKE y ROBERT FARIS (2002). *Natural Gas and income Distribution in Bolivia*. La Paz, UCB, IISEC, documento de trabajo n° 1/02 (disponible en www.iisec.ucb.edu.bo/papers/2001-2005/iisec-dt-2002-01.pdf).
- CEDIB (2006). *Informe de caso: Intervención de Repsol YPF S.A. en Bolivia*. Viena, documento presentado ante el Tribunal Permanente de los Pueblos en Viena celebrado el 2 de mayo de 2006 (disponible en www.repsolmata.info/IMG/pdf/CEDIB_Repsol_Bolivia.pdf).
- (vv.aa.). Base estadística de datos sobre sector de hidrocarburos en Bolivia (disponible en www.cedib.org/pcedib/?module=displaysection§ion_id=337&format=html).
- CEDLA (2004). *El Referéndum del Gas y la Nacionalización*. Cochabamba, CEDLA, Informe n.º 7 (disponible en www.cedla.org).
- CINCO DÍAS (2007). «Una auditoría acusa a Repsol de fraude en Bolivia», Madrid, *Cinco Días*, 16 marzo 2007 (disponible en www.cincodias.com/articulo/empresas/auditoria/acusa/Repsol/fraude/Bolivia/cdsmerA00/20070316cdsdiemp_7/Tes/).

- COEB (2006). *Comunicado de las ONGD que trabajan en Bolivia sobre la Nacionalización de los Hidrocarburos*. La Paz, comunicado de prensa, 10 de mayo de 2006.
- CONGDE (2006). *La Coordinadora hace un llamamiento para que no se supedite la lucha contra la pobreza a los intereses comerciales*. Madrid, comunicado de prensa, 9 de mayo de 2006.
- EL PAÍS (2006). «En Noruega no hay un solo millonario del petróleo», en *El País*, 9 de mayo (entrevista realizada a Jonas Gahr Støre, ministro de Asuntos Exteriores de Noruega) (disponible en www.elpais.es).
- ESTRADA (2006). *El Modelo Petrolero Noruego y sus Beneficios*. Méjico, Analítica Energética (disponible en www.alternativaenergetica.com/El_Modelo_Petrolero_Noruego.pdf, resumen del documento en diapositivas en www.remexen.org/descargas/Estrada-05mar07.pdf).
- GANDARILLAS, MARCO y M. LOHMAN (2002). *Venta de Gas: El negocio es para las transnacionales, no para los bolivianos*. Cochabamba, CEDIB, documento de *powerpoint* (disponible en www.cedib.org).
- GANDARILLAS, MARCO (2003). *Proyecto de exportación de gas natural boliviano a California y Méjico*. Cochabamba, CEDIB (disponible en www.soberania.org/Articulos/articulo_258.htm).
- GAVALDÀ, MARC (2002). *Las manchas del petróleo boliviano: Tras los pasos de Repsol en el Territorio Indígena del Parque Nacional Isidoro Securé*. Cochabamba, CEDIB/FOBOMADE.
- (2005). *La recolonización. Repsol en América Latina: invasión y resistencias*. Barcelona, Icaria Editorial.
 - (2006). *Viaje a Repsolandia: Pozo a pozo, por la Patagonia y Bolivia*. Barcelona, Tutuma Edicions.
- INTERMÓN-OXFAM (2004). *Repsol YPF en Bolivia: una isla de prosperidad en medio de la pobreza*. Madrid, Intermón–Oxfam, Informe n.º 1 (disponible en www.intermonoxfam.org/UnidadesInformacion/anexos/2988/0_2988_150704_Repsol_Bolivia.pdf).
- (2007a). *La industria extractiva: pozos negros para los Pueblos Indígenas*. Madrid, Intermón-Oxfam, Informe n.º 8 (disponible en www.intermonoxfam.org/UnidadesInformacion/anexos/8358/270407_Estudio_Industria_extractiva_Pueblos_Indigenas.pdf).
 - (2007b). *Repsol YPF en el Chaco Boliviano: Informe de la Asamblea del Pueblo Guaraní sobre la defensa de sus derechos*. Madrid, Nota informativa (disponible en www.intermonoxfam.org).
- JAHNSEN, CARLOS (2005). *La política de hidrocarburos de Noruega, ¿un ejemplo para Bolivia?*, en *Ecoportal.net* (disponible en www.ecoportal.net/content/view/full/49765).

- LA PRENSA (2007). «Auditoría sugiere a YPFB enjuiciar a Andina por fraude contable». La Paz, *La Prensa*, 16 marzo 2007.
- McGUIGAN, CLAIRE (2007). *Los beneficios de la Inversión Extranjera: ¿Cuáles fueron sus resultados en el sector del petróleo y gas en Bolivia?* Cochabamba, CEDLA (disponible en www.cedla.org).
- OBIE (2006). «El Patrón Primario Exportador: Contratos que consolidan la vieja política neoliberal», en *El Observador* n.º 3, pp. 1-12 (Boletín Informativo del Observatorio Boliviano de Industrias Extractivas) (disponible en http://www.cedla.org/boletin/boletin.php?cod_boletin=61).
- OBSERVATORIO de la DEUDA (2006). *Dossier Repsol YPF*. Madrid, documento elaborado por el Observatorio de la Deuda en Globalización, por encargo de la Campaña de la Plataforma de Afectados de Repsol y la Campaña ¿Quién debe a Quién? (disponible en www.quiendebeaqui.org/spip.php?article146).
- REPSOL (vv.aa.). *Información financiera suministrada en web corporativa* (www.repsolypf.com).
- SOUSA, SARAH JOHN DE (2006). *Brasil y Bolivia: «Conflicto» sobre hidrocarburos*. Madrid, FRIDE, documento de análisis (noviembre 2006) (disponible en www.fride.org).
- UDAPE (2002). *Bolivia: Evaluación de la economía 2001*. La Paz, Gobierno de Bolivia, Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (disponible en www.udape.gov.bo).
- (2005). *Estructura del Sector de Hidrocarburos*. La Paz, Gobierno de Bolivia, UDAPE (disponible en www.udape.gov.bo).
- VILLEGAS, CARLOS (2005). «Explotación de los recursos hidrocarbúricos en Bolivia: Problemas y perspectivas», en Molina (ed.), *Geopolítica de los recursos naturales y acuerdos comerciales en Sudamérica*. La Paz, Foro Boliviano sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Fobomade) (disponible en www.fobomade.org.bo/publicaciones/docs/11.pdf).

Balance de la cooperación internacional en Bolivia

- ACCIÓN ECOLÓGICA (2003). *Documento de Posición Frente a la Cumbre Mundial de la Alimentación: Ayuda Alimentaria y los Organismos Genéticamente Modificados*. Quito, Acción Ecológica/ Red por una América Latina Libre de transgénicos (disponible en www.accioneecologica.org/sobeali2_1.htm).
- ALONSO, JOSÉ ANTONIO *et al.* (2003). «Enfoque Anti-pobreza de la cooperación española: de las declaraciones a los hechos», en *La Realidad de la Ayuda 2003-04*. Barcelona, Intermón-Oxfam, pp. 71–89.

- ANDERSEN, LYKKE y J. L. EVIA (2003). *The Effectiveness of Foreign Aid in Bolivia*. La Paz, UCB, IISEC, documento de trabajo n.º 10/03, financiado por DFID y la Embajada Española en Bolivia (disponible en www.iisec.ucb.edu.bo/papers/2001-2005/iisec-dt-2003-10.pdf).
- BARJA, CECILIA (2001). «Basta de mendigos y de bondadosos: Hacia la responsabilidad compartida», en SNV (ed.). *¿Qué podemos hacer?* La Paz, memoria del seminario «La Cooperación Internacional y los Desafíos del Siglo XXI», pp. 11-17.
- BEBBINGTON, ANTHONY (2002). *El Programa de Cofinanciamiento de Holanda y sus contribuciones al desarrollo rural en las zonas altas de Perú y Bolivia*. Boulder Colorado, documento elaborado para el Steering Committee for the Evaluation of the Netherlands» Co-financing Programme.
- BM (2005). *Evaluación de la Asistencia a Bolivia*. Washington, Banco Mundial, Departamento de evaluación de Operaciones (DEO).
- CAD (2004). *Survey on Harmonisation and Alignment*. París, CAD/OCDE, pp. 35-42 (disponible en www.oecd.org/dataoecd/19/60/34081915.pdf).
- CAMACHO, ROBERTO (2005). *Para abandonar la dependencia de la cooperación internacional*. La Paz, Quatro Hermanos.
- CINGOLANI, PABLO (2006). «El saqueo de la biodiversidad y los negocios de las ONG», en *El Juguete Rabioso*, La Paz, 23 de julio de 2006, pp. 10-11.
- DAHL, TOM *et al.* (2005). *Lessons learned on the use of Power and Drivers of Change Analyses in Development Cooperation*. Washington, Informe encargado por la Red del CAD de Gobernabilidad (GovNet) y realizado por IDS/COWI.
- DANIDA (2002). *Evaluation of Danish-Bolivian Development Cooperation 1997-2001*. Copenhagen, Ministerio de AA.EE., Danida (disponible en www.um.dk/Publikationer/Danida/English/Evaluations/Danish-Bolivian1997-2001/pdf/CONTENTGBVOL1.pdf).
- De GRAVE, JENNIE (2007). *Estado Boliviano y Cooperación Internacional: Malestar, responsabilidades, aperturas*. La Paz, PNUD Bolivia, documento de trabajo en el marco del INDH 2007 (disponible en <http://idh.pnud.bo/webportal/Inicio/tabid/71/Default.aspx>).
- DFID (2005). *Evaluation of DFID Country Programmes. Country Study: Bolivia 2000-2004*. Londres, DFID, Informe de Evolución EV 656 (disponible en www.dfid.gov.uk).
- ESPAÑA, JOSÉ LUIS *et al.*, (2005). *Estudio sobre el fomento a la participación en programas y proyectos de la cooperación alemana al desarrollo*. La Paz, CEP.

- ESPAÑA, RAÚL, P. ROZO *et al.*, (2006). *El control social en Bolivia: Un aporte a la reflexión y discusión*. La Paz, CEP.
- EYBEN, ROSALIND (2003). *Donors as Political Actors: Fighting the Thirty Years War in Bolivia*. Sussex, IDS, Working Paper 183.
- EYBEN, ROSALIND y LEÓN, ROSARIO (2005). «Who Owns the Gift? Donor-Recipient Relations and The National Elections in Bolivia», en Mosse y Lewis (eds). *Giving Aid: Ethnographie of Development Practice and Neoliberal Reform*. Londres, Pluto Press (borrador disponible en www.soas.ac.uk/eidosfiles/conferencepapers/eyben.pdf).
- FIDA (2005). *Evaluación del Programa País en Bolivia*. Roma, FIDA, Informe n.º 1593-BO (disponible en www.eldis.org).
- GONZÁLEZ, MARÍA DOLORES (1994). «El impacto de la donación alimentaria sobre la mujer aymara en Bolivia», en *Revista Española de Antropología Americana*, n.º 24, pp. 253-267 (disponible en <http://www.ucm.es/BUCM/revistas/ghi/05566533/articulos/REAA9494110253A.PDF>).
- HAAN, Peter de (2003). «¿Y qué... si...?» La Paz, en *Pulso Semanario*.
- IOB (1998). *Evaluación del programa de Cooperación al Desarrollo de los Países Bajos con Bolivia*. La Haya, Ministerio de Asuntos Exteriores, Departamento de Evaluación de Políticas y Operaciones (disponible en www.eldis.org).
- JICA (2001). *Evaluación del Programa País para la República de Bolivia*. Tokio, JICA/ IC Net Limited (disponible en www.eldis.org).
- LEÓN, ROSARIO (2003). *Adivina quién viene a cenar esta noche*. Cochabamba, documento de trabajo.
- NICKSON, ANDREW (2002). *Bolivia: a country case study. Prepared for the OECD DAC Task Force on Donor Practices*. Birmingham, Universidad de Birmingham, International Development School of Public Policy, documento de trabajo (disponible en www.oecd.org/dataoecd/41/18/8093024.pdf).
- OPE (2001). *Evaluación del Proyecto de Reforma Judicial de la República de Bolivia*. Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, SECIPI, OPE/Seintex (disponible en www.maec.es/es/MenuPpal/Cooperacion+Internacional/Publicaciones+y+documentación/#sec4).
- OPE (2003). *Evaluación del Programa de Cooperación Hispano-Boliviano*. Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, SECIPI, OPE/IIGC (disponible en www.maec.es/es/MenuPpal/Cooperacion+Internacional/Publicaciones+y+documentación/#sec4).
- RAMOS, MARÍA LUISA (2002). «La ayuda alimentaria y la política estadounidense en Bolivia», en Bravo (ed.). *Ayuda Alimentaria y Organismos Transgénicos*. Quito, Red por una América Latina

- Libre de Transgénicos/Acción Ecológica, pp. 77-81 (disponible en www.agrecolandes.org/files/documentos/ayuda%20alimentaria.pdf).
- RODRÍGUEZ-CARMONA, ANTONIO (2004). «Los problemas estructurales de la cooperación española para luchar contra la pobreza: el caso de Bolivia», en *Revista Española de Cooperación y Desarrollo*, n.º 13, pp. 113-134 (disponible en www.ucm.es/info/IUDC).
- SAXGR (2003). Evaluación del PSAC: Apoyo a la Descentralización. La Paz, Ministerio de Hacienda, Strategy Advisors for Government Reform (SAXGR).
- SECD (2005). *Luces y Sombras de la Cooperación entre Bélgica y Bolivia 1992-2004: Lecciones para el Futuro*. Cooperación Belga al Desarrollo, Servicio Federal Público de Asuntos Exteriores, Comercio Internacional, y Cooperación al Desarrollo, Servicio de Evaluación especial de Cooperación al Desarrollo (SECD).
- URIESTE, MIGUEL (2001). «Cooperación internacional y desarrollo rural», en SNV (ed.). *¿Qué podemos hacer?* La Paz, memoria del seminario «La Cooperación Internacional y los Desafíos del Siglo XXI», pp. 19-26.
- WOLL, BETTINA (2004). «A Politico-Sociological Account of Donor Practice and Aid Effectiveness: Donor-Recipient Relationships in Bolivia». *Revista de Desarrollo Económico*, n.º 2.

Brecha estructural entre la cooperación y la realidad de la gente

- ABBOT, JOANNE y GUIJT, IRENE (1998). *Changing Views of change: participatory approaches to monitoring the environment*. Londres, IIED, documento de trabajo SARL n.º 2.
- AUNE, J. (2000). «Logical Framework Approach and PRA-mutually exclusive or complementary tools for project planning?», en *Development in Practice*, Vol. 10, n.º 5, pp. 687-690.
- BORDA-RODRÍGUEZ, ALEXANDER (2007). *Capítulo X: Estudio sobre el rol de los consultores y la asistencia técnica en el desarrollo*. Londres, Open University, Development Policy and Practice Department, borrador de tesis doctoral (pendiente de publicación).
- BRETÓN (2002). «Cooperación al desarrollo, capital social y neo-indigenismo en los Andes ecuatorianos» en *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, n.º 73, pp. 43-63 (disponible en www.cedla.uva.nl/60_publications/PDF_files_publications/73RevistaEuropea/73BretonSoloDeSaldivar.pdf).

- CHAMBERS, ROBERT (1994). «The Origins and Practice of Participatory Rural Appraisal», *World Development*, Vol 22, n.º 7, pp. 953-969.
- (1995). «Paradigm shifts and the practice of participatory research and development», en Nelson y Wright (ed.) (1995). *Power and Participatory Development. Theory and practice*. Londres, Intermediate Technology Publications, pp. 30-42.
- (1997). *Whose Reality Counts? Putting the first last?* Londres, Intermediate Technology Publications.
- CORNWALL, ANDREA y FLEMING, SUE (1995). «Context and Complexity: anthropological reflections on PRA», en *Critical Reflections on Practice, PLA Notes*, n.º 24, pp. 8-12.
- ESTERMANN, JOSEF (2004). «¿Progreso o Pachakuti? Concepciones occidentales y andinas del tiempo», en *Revista Fe y Pueblo*, n.º 5, pp. 15-39.
- GUIJT, IRENE (1998). *Participatory monitoring and impact assessment of sustainable agriculture initiatives*. Londres, IIED, documento de trabajo SARL, n.º 1.
- JONES, CAROLYN (comp.) (1996). *PRA Tools & Techniques Pack*. Sussex, IDS, mimeo.
- KOTTAK, C. PHILLIP (1991). «Cuando no se da prioridad a la gente: Algunas lecciones sociológicas de proyectos», en Michael M. Cernea (ed.). *Primero la gente: Variables sociológicas en el desarrollo rural*. México, FCE, pp. 491-534 (primera edición española en 1995).
- LEEWIS, CEES (2000). «Reconceptualizing Participation for Sustainable Rural Development: Towards a Negotiation Approach», en *Development and Change*, Vol. 31, n.º 5, pp. 931-59
- MAYER, ENRIQUE (2004). «Las reglas de juego de la reciprocidad andina», en Mayer (2004), *Casa, chacra y dinero: Economías domésticas y ecología en Los Andes*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, pp. 128-166.
- NELSON, NICI y WRIGHT, SUSAN (ed.) (1995). *Power and Participatory Development. Theory and practice*. Londres, Intermediate Technology Publications.
- NORAD (1993). *El Enfoque de Marco Lógico (EML): Manual para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos*. Madrid, IUDC-UCM, CEDEAL.
- PÉREZ-GALÁN, BEATRIZ (2002). Dimensiones culturales del desarrollo, en Ramírez de Haro (ed.), Ramírez de Haro, *Desarrollo y cooperación en zonas rurales de América Latina y África*. Madrid, La Catarata/HEGOA, pp. 241-56.
- PRETTY, JULES *et al.* (1998). *Aprendizaje y Acción Participativa. Guía*

- para capacitadores*. Santa Cruz, DPID/Universidad Nur (edición inglesa de 1995).
- SILLITOE, P. (1998). «The Development of Indigenous Knowledge. A New Applied Anthropology», *Current Anthropology*, Vol. 39, n.º2, pp. 223-252.
- SOGGE, DAVID (1999). «Los subalternos en la cadena de la ayuda: La superación de los problemas de aprendizaje en los organismos de ayuda», en Unidad de Estudios Humanitarios (eds.). *Los desafíos de la acción humanitaria*. Madrid, ICARIA, pp. 153-182.
- UMANS, LAURENT (1999). *Experiencias metodológicas del FTTP-Bolivia*. Cochabamba, CERES/ FTTP/ FAO.
- Van DAM, CHRIS (2000). «Two decades of participatory forest development... but how participatory?», en *Forests Trees and People, Newsletter*, n. 42, pp. 11-17.
- ZUTTER, PIERRE DE (1989). *Mitos del desarrollo rural andino*. La Paz, Hisbol.
- (1994). *¿Del paquete al acompañamiento? Experiencias del PRIV en Extensión Agropecuaria*. La Paz, Hisbol.

Desempeño del Gobierno del MAS

- ABC (2007). «Morales reclama las 700 ambulancias que Zapatero le prometió», en *ABC*, 8 mayo (disponible en www.abc.es/hemeroteca/historico-08-05-2007/abc/Nacional/morales-reclama-las-700-ambulancias-que-zapatero-le-prometio_1632977972894.html)
- ABI (2007). «Cuba construirá 23 hospitales de II Nivel que beneficiarán a 20 municipios y a la Policía», *Agencia Boliviana de Información*, 25 marzo (www.abi.bo/index.php?i=noticias_texto&j=2007325133331).
- (2007). «Bolivia tendrá planta separadora de líquidos más grande de Suramérica que operará desde 2008», en *Agencia Boliviana de Información*, 8 agosto (disponible en http://abi.bo/index.php?i=noticias_texto&j=20070809120040).
- (2007). «Bolivia y Venezuela impulsarán proyectos de siderurgia, petroquímica, madera y cemento», en *Agencia Boliviana de Información*, 11 septiembre (disponible en http://abi.bo/index.php?i=noticias_texto&j=20070910175215).
- BERGBOM, KALLE (2006). «Bolivia synar kubanska hjälp (Bolivia ve la ayuda cubana)», en *Svenska Dagbladet*, 10 junio. Resumen traducido en Díaz Guerra (2006), «Valoran en Suecia ayuda médica cubana

- a Bolivia», en *Cuba Nuestra*, 10 junio (www.cubanuestra.nu/web/article.asp?artID=4374).
- BOLPRESS (2006). «Chávez llama a construir el socialismo: Bolivia, Venezuela y Cuba sellan el proyecto de integración más radical de América, el ALBA-TCP», en *Bolpress*, 26 mayo (www.bolpress.com/art.php?Cod=2006052613).
- (2006). «COSUDE: El Plan de Desarrollo de Evo todavía no aterriza», en *Bolpress*, 24 octubre (www.bolpress.com/art.php?Cod=2006102406).
- (2007). «Primeros resultados del programa cubano de alfabetización», *Bolpress*, 9 febrero (www.bolpress.com/art.php?Cod=2007020912).
- El Deber (2007). «Cubanos evaluaron operaciones: Desde 2006 hasta la fecha realizaron 64.787 cirugías de la vista», 12 febrero (www.eldeber.com.bo).
- ESPINOSA, SERGIO y SIERRA, A. (2006). «La alianza militar Chávez-Evo que complica a Chile», en *El Mercurio*, Santiago, 8 octubre (versión breve en www.defensanet.com.br/zz/al_bol_ven.htm).
- IBCE (2007). «Graves obstáculos para exportaciones bolivianas en Venezuela». Santa Cruz, Instituto Boliviano de Comercio Exterior, *Boletín de Noticias IBCEm@ail*, n.º 311, 23 marzo (www.ibce.org.bo/IBCEm@ail311.htm#10).
- IBCE (2007b). *Bolivia y su participación en los Procesos de Integración*. Santa Cruz, *Boletín Comercio Exterior* n.º 154 (disponible en <http://www.ibce.org.bo>).
- ITURRALDE, XAVIER (2006). «Hay dinero y no existen proyectos», en *Bolpress*, 13 noviembre (www.bolpress.com/art.php?Cod=2006111305).
- La Prensa (2007). «La Cancillería oficializó la salida de Bolivia del CIA-DI». La Paz, *La Prensa*, 3 mayo 2007 (www.laprensa.com.bo/noticias/03-05-07/03_05_07_alfi1.php).
- (2007). «Redes de ONG pugnan por dos modelos de país», en *La Prensa*, 3 septiembre (disponible en www.laprensa.com.bo/noticias/03-09-07/03_09_07_poli5.php).
- La Razón (2007). «Bolivia sigue la ruta de Chávez en el Mercosur». La Paz, *La Razón*, 18 enero 2007 (www.la-razon.com/versiones/20070118_005790/nota_248_379869.htm).
- (2007). «La nacionalización se quedó en intención», en *La Razón*, 1 abril (disponible en www.la-razon.com/versiones/20070401_005863/C).
- (2007). «El Presidente reparte cheques de Venezuela». La Paz, *La Razón*, 13 abril (disponible en www.la-razon.com/Versiones/20070413_005875/nota_247_413988.htm).
- (2007). «La CAN pedirá APTDEA en bloque». La Paz, *La Razón*, 15

- junio 2007 (disponible en www.la-razon.com/Versiones/20070615_005938/nota_249_440492.htm).
- Los Tiempos (2007). «Congreso Infantil pedirá elevar a ley el bono Juancito Pinto». Cochabamba, *Los Tiempos*, 12 abril 2007 (www.lostiempos.com/noticias/12-04-07/12_04_07_nac2.php).
- «CAINCO: El Gobierno debe abrir mercados y no cerrarlos». Cochabamba, *Los Tiempos*, 6 junio 2007 (http://www.lostiempos.com/noticias/06-06-07/06_06_07_ultimas_nac4.php).
- LOZA, GABRIEL *et al.* (2006). *El APTDEA: Un análisis de situación y perspectivas*. La Paz UDAPE, Nota de coyuntura n° 3 (disponible en www.udape.gov.bo)
- MOLINA, FERNANDO (2006). «La repartija del gas», en *Pulso Semanario*, 22-28 diciembre, Separata «Política y economía durante el primer año de Evo Morales», pp. 2-7 (www.pulsobolivia.com).
- ORELLANA, LORGIO (2006). *El Gobierno del MAS no es nacionalista ni revolucionario: un análisis del Plan Nacional de Desarrollo*. Cochabamba, CEDLA, Documento de Coyuntura n.º 13 (www.cedla.org/pub/pubfree.php?cod_pubfree=76). Un resumen del documento con fecha 12-09-2006 está disponible en *Bolpress* (www.bolpress.com/art.php?Cod=2006091214).
- OTÁLVORA, EDGAR (2006). «La satelitización de Bolivia», en *Defensanet*, 13 octubre (disponible en www.defensanet.com.br/zz/al_bolven_1.htm).
- Página Digital (2007). «Gobierno aspira erradicar el analfabetismo en 2007», 21 marzo, (www.paginadigital.com.ar/2007/2007prim/noticias/bolivia210307.asp).
- Presidencia del Congreso (2007). *Gobierno denuncia que la cooperación de EE.UU. no es transparente y es utilizada contra la gestión de Morales*. La Paz, Presidencia Congreso, nota prensa, 29 agosto (www.presidencia.gov.bo/prensa/Noticias_vpr.asp?id=200708292&p=5).
- RODRÍGUEZ, GARY (2007). «No mezclar política e ideología, con comercio y economía». Cochabamba, *Los Tiempos*, 21 enero 2007 (disponible en www.lostiempos.com/noticias/21-01-07/21_01_07_eco1.php).
- RODRÍGUEZ-CARMONA, ANTONIO (2006). «Evo Morales: El renacer boliviano en clave regional», en *Papeles de Cuestiones Internacionales* n.º 93, pp. 111-120 (www.revistapapeles.fuhem.es/numero/93). Versión resumida en *Boletín InfoCIP* n.º 10 (www.cipresearch.fuhem.es).
- SOLIZ RADA, ANDRÉS (2007). «Bolivia: las ambulancias de Zapatero», en *La Prensa*, 29 abril (disponible en www.laprensa.com.bo/noticias/29-04-07/29_04_07_opin1.php).

- UDAPE (2006). *Economía y Política Económica*. La Paz, Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (www.udape.gov.bo/evaluacion/epe2006.pdf).
- (2006). *Bolivia: Evaluación de la economía 2005*. La Paz (www.udape.gov.bo).
 - (2006). *Dossier de Estadísticas Económicas de Bolivia*. La Paz (www.udape.gov.bo).

