

03 de diciembre de 2015

La AOD en un mundo cambiante

Alfonso Bermejo

alfonso.bermejo@ideas-sur.org

Después de la segunda guerra mundial, y sobre todo en la década de los años '60, donde se inician los estudios relativos a la cooperación internacional, autores keynesianos y de la teoría del desarrollo, consideraban que el motor del desarrollo era, indiscutiblemente, el crecimiento económico y su consecuente formación de capital.

En 1955, el economista Ragnar Nurske hizo referencia a las dificultades económicas que atravesaban los Países en Vías de Desarrollo (PVD), lo que dificultaba su crecimiento económico y social; aquella teoría fue denominada la “trampa de la pobreza”, en donde los bajos niveles de ingresos, generan un escaso nivel de ahorro, y por lo tanto de inversión, lo que repercute en los niveles de productividad, lo que acarrea, consecuentemente, un bajo nivel de ingresos; ingresando así en el círculo vicioso. Es sustentada en esta teoría donde se sostiene, inicialmente, la finalidad de la ayuda al desarrollo, ya que si se insertan flujos de recursos a los PVD, se podría salir de este círculo y alcanzar el ansiado desarrollo.

En 1954, Raúl Prebisch, a través de su modelo Centro-Periferia o Estructuralismo, pretendió explicar la naturaleza de las relaciones entre economías de distintos niveles de desarrollo y los desafíos que atravesaban las menos avanzadas dadas las asimetrías de poder en el orden mundial. En este sentido, toman importancia los factores relacionados al comercio internacional (precios de intercambio, preferencias comerciales, etc.).

Jan Tinbergen (1961), basado en la definición de trampa de la pobreza, destaca no solamente los flujos de recursos económicos necesarios, sino también la necesidad de incorporar asistencia técnica, con el fin de acelerar la transferencia de conocimientos a los países del sur.

Por su parte, Paul Rosenstein-Rodán (1961) fortalece lo señalado por Tinbergen en la medida que sustenta la necesidad de fortalecer el capital humano de los países receptores, a través de la asistencia técnica, lo que permitiría – en el mediano o largo plazo – avanzar en el camino del desarrollo autosostenible o autocentrado; es decir, sin

necesidad de transferencia de recursos externos, basado únicamente en el ahorro interno.

Posteriormente, otros autores como Chenery y Strout, con su modelo de la “doble brecha” han teorizado sobre la importancia que la ayuda al desarrollo tiene para alcanzar el desarrollo de los PVD.

Es importante recordar que la Ayuda al Desarrollo (AOD), desde su creación, se vio marcada por los bloques capitalista vs comunista, dada su utilización como mecanismo para “garantizar” la proximidad a uno de estos bloques, y así afianzar el área de influencia de cada uno de estos dos bloques.

Recordar la filosofía de la ayuda al desarrollo es importante por cuanto:

En primer lugar, aunque actualmente existe un consenso en la diferencia existente entre desarrollo y crecimiento económico, esta última continúa siendo una variable prioritaria al momento de medir los niveles de desarrollo de un país. Esto se demuestra en la composición del Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), donde además de variables relacionadas a las brechas existentes en educación y salud, se incluye también los niveles de ingreso per-capita. En este sentido, mucho se ha debatido sobre el denominado cansancio de la cooperación, durante la década de los '90, que cuestionó la eficacia de la ayuda en la reducción de la pobreza, habidas cuentas de que a lo largo de las décadas, se han destinado miles de millones de euros (dólares americanos) a este propósito, y los indicadores parecen no haber mejorado sustancialmente.

Considero que la AOD sí ha tenido los efectos esperados, pero que, sin embargo, tiene que haber un acompañamiento de las políticas públicas nacionales, que se complementen – no sustituyan. El análisis tiene, en principio, cuatro aristas:

- Desde la década de los '90, en las que se inicia la medición del IDH como indicador principal de desarrollo, se ha podido comprobar el mejoramiento de los indicadores de salud y educación.
- Respecto al mejoramiento de los ingresos per capita, los proyectos ligados a los medios de vida, permiten aumentar la productividad y producción, muchas veces para el autoconsumo (en caso de alimentos, con el consecuente mejoramiento de los indicadores de

salud), y otras veces, con suficientes excedentes para su comercialización. Pero, ¿por qué entonces no se reflejan estos avances en los indicadores nacionales? La razón la podemos encontrar, quizá, en que esta comercialización se da en el mercado informal, no existiendo registros – en muchos casos – sobre los ingresos percibidos, pero sobretodo, de los costes de producción incurridos. Esto dificulta el conocimiento de cuáles serían los beneficios familiares. En todo caso, estas situaciones podrían llevar a que exista una subestimación (o sobreestimación) de los ingresos familiares disponibles. En algunos casos, los más aislados, podría existir una subestimación de los ingresos familiares con el fin de no perder ciertos beneficios derivados de los programas sociales.

- Las políticas de los gobiernos receptores aplican modelos de desarrollo distintos a los implementados por las ONGDs (en caso sean canalizadas por las entidades del tercer sector) debido al análisis de necesidades con los/as titulares de derechos. Un ejemplo, es el impulso a las economías campesinas familiares, donde se entiende que el fortalecimiento de estas unidades redundará en el mejoramiento de indicadores ligados a desnutrición, e ingresos. En este sentido, gobiernos neoliberales impulsan economías basadas en grandes extensiones de cultivos (muchas veces en monocultivo) con el objetivo de exportar dichos bienes y generar ingresos económicos. Esto implica, en reiteradas ocasiones, que los resultados obtenidos con la intervención se vean desarticulados por pérdida de sus terrenos de cultivos.
- Las políticas de los gobiernos donantes. En línea con Prebish, las asimetrías en el orden mundial ha llevado a que países donantes exijan requisitos a los países receptores que finalmente conllevan a acentuar los niveles de pobreza y/o desigualdad. Un ejemplo claro de ellos es la obligatoriedad de adopción – en América Latina – del consenso de Washington como modelo de desarrollo. Otro ejemplo claro es la correlación existente entre los niveles de ayuda y las votaciones en el seno de las Naciones Unidas.

Esta situación, tanto en lo que respecta a las políticas nacionales, reducción de la pobreza multidimensional, y relaciones en el orden mundial se han visto modificadas en los últimos 10 años en América Latina, a partir de la irrupción de gobiernos de corte progresista. Debido a la coyuntura actual, el aprendizaje por parte de los actores locales del quehacer en la gestión de proyectos de desarrollo, y el retorno (o disminución) de talentos que fueron a formarse en los países desarrollados, ha cambiado también el escenario en lo que respecta a

las capacidades institucionales locales (aún con sus grandes y persistentes debilidades).

Tomando en cuenta lo señalado en el párrafo anterior, se plantea la cuestión de si los modelos de cooperación al desarrollo debieran adaptarse a estos nuevos aires.

En relación al fortalecimiento de capacidades, se podrían distinguir las dos vías utilizadas comúnmente por parte de las ONGDs, y también de organismos multilaterales:

1. La figura del/la expatriado/a, en su rol de gestor de proyectos, y técnico.
2. Asistencia técnica especializada de corto-mediano plazo.

Dentro de la primera figura, la tendencia creciente se encuentra en ir eliminando la misma, siendo que esas responsabilidades pueden ser asumidas por personal local o residente.

En relación a las asistencias técnicas; resultan de gran importancia dentro de la transferencia de conocimientos y por tanto del fortalecimiento de capacidades. Tomando como objetivo el fortalecimiento local, nacional y regional, se pudieran desarrollar las siguientes posibles tres vías: a. incentivar la repatriación de profesionales de los países del sur que puedan aportar directamente al desarrollo nacional; b. fortalecer la cooperación sur-sur o triangular toda cuenta de trabajar el intercambio de experiencias y conocimientos en los bloques regionales, como parte también de su propio fortalecimiento; y, c. contratar expertos de países del norte que puedan brindar la asesoría requerida, dado el nivel de complejidad/especificidad de la misma.

Ciertamente, la realidad de América Latina ha ido modificándose. Se estima entonces que profesionales latinoamericanos cuentan hoy con suficientes cualidades para desarrollar las funciones de gestión de proyectos, así como funciones de carácter puramente técnicas. Por otro lado, se considera pertinente que para hacer frente a la problemática social y productiva en los países del sur, el conocimiento de esta realidad, cambiante y heterogénea, resulta indispensable. En este

sentido, es importante el debate abierto sobre la deslocalización de las ONGD en países del sur, con el fin de afianzar el conocimiento del territorio.

Sin embargo, lo señalado no implica el desaprovechamiento de las importantes capacidades, conocimientos, habilidades y expertís de los cooperantes expatriados; sino, un necesario reacomodo en sus funciones (ligado a la constante adaptación de la cooperación al entorno cada vez más cambiante). En este sentido, tomando en cuenta la cuarta arista presentada párrafos arriba, el valor fundamental se encuentra en:

- la necesidad de exigir a los gobiernos donantes la modificación de las asimétricas relaciones de poder existentes que permitan a los países del sur desarrollar sus propios escenarios de lucha contra la pobreza y la desigualdad. En otras palabras, la no utilización de la ayuda al desarrollo como mecanismo de soft power.
- La coherencia en las políticas nacionales (y comunitarias en el caso de la Unión Europea) toda cuenta que los impactos logrados con el esfuerzo de la cooperación al desarrollo, pueden verse afectados por otro tipo de políticas implementadas. Un ejemplo relevante son los mecanismos de presión implementados para la firma de los tratados de libre comercio que podrían poner en riesgo los modelos de agricultura familiar impulsados por la cooperación al desarrollo, en favor de las grandes extensiones de monocultivo para la exportación, afectando con ello los índices de desnutrición.

Como conclusión, las realidades y las necesidades van cambiando, y la cooperación debe tener la capacidad de adaptarse rápidamente a esos cambios, permitiéndoles seguir siendo un actor relevante en la construcción de un mundo con mayores niveles de desarrollo, equidad y justicia.