

Prólogo

La conexión entre la ciudadanía participativa y la sostenibilidad del desarrollo debería parecer indiscutible. No obstante, después de seis décadas de cooperación internacional, a menudo se ven resultados mixtos en todo ese esfuerzo. Aunque ha habido frutos, se han desarrollado infraestructuras y se ha acumulado capital financiero, humano e institucional, los países en vías de desarrollo siguen siendo altamente dependientes de la cooperación internacional.

¿Qué ha faltado? Ha faltado, principalmente, un marco institucional eficaz unido a una cultura política que lo sostenga y con una expectativa de buen gobierno. La conexión entre el buen gobierno y el éxito económico es obvia: la vida transaccional de las sociedades y el manejo de su economía no pueden funcionar sin la mediación de instituciones confiables y predecibles; y las hace así la expectativa universal de que habrán de serlo y la intolerancia sistémica a que no lo sean.

De esta manera, el canal indispensable para el activismo ciudadano es una sociedad civil dinámica de la que todos deben formar parte y donde se genera la conciencia ciudadana por el interés compartido, por la necesidad de apropiarse y proteger lo público, no sólo como fragmentarios grupos de interés, sino también como colectividad, como *un público*¹.

Si se observan ejemplos de países económicamente “exitosos”, salta a la vista la confiabilidad de sus instituciones, su relativo buen gobierno y el relativo sentido de propósito compartido en el interior de cada uno. Cada cual maneja sus circunstancias dentro de un compromiso ciudadano que le confiere fuerza. No puede haber sociedades sostenibles con ciudadanos débiles. La cooperación debe entonces preguntarse: ¿cómo se enciende esa chispa autogestionaria?, ¿existe un papel para la cooperación externa en el encendido de esta chispa? Y, si el llamado subdesarrollo es sólo el conjunto de síntomas económicos de una enfermedad que en el fondo es más cívico-política, ¿sirven para ello las herramientas económicas típicas de la cooperación? Ese es el desafío inmediato de la cooperación.

Este documento pretende ilustrar estos argumentos. En primer lugar, ofrece una historia de las pautas ideológicas que rigieron la cooperación durante doce lustros, con modestos resultados al haber ignorado el tejido cívico del cual dependían. A continuación, profundiza en los fundamentos universales de la vida asociativa y cómo ésta construye la red institucional de la sociedad civil dentro de la vida sistémica de las comunidades.

Más adelante, examina la dinámica de la intervención exterior, con sus ruidos y ecos, los impactos que genera al ingresar en una comunidad y los residuos que deja al retirarse. Asimismo, propone un proceso político co-

¹ Es de notarse que en nuestro idioma el vocablo *público* connota la pasividad de la gente que presencia un espectáculo, en vez del activo *populus* romano o aún el *public* inglés.

munitario que, a la vez que ilustra la resolución cotidiana de las necesidades, señala los posibles puntos de entrada a la intervención de la cooperación. A lo largo de estas páginas, se indica además la necesidad de una actitud diferente, tanto de parte de los donantes como de los beneficiarios, que enfatice procesos dinámicos y sistémicos en vez de proyectos estáticos y puntuales.

Finalmente, se examina la dinámica interna de las instituciones y las resistencias estructurales al aprendizaje y al cambio y se ofrecen recomendaciones para atenderlas.

1. El trasfondo

Para empezar, la cooperación al desarrollo, ya sea pública o privada, nunca ha satisfecho su potencial como instrumento para el desarrollo humano. Esto no se refiere a la filantropía en su concepción tradicional de asistencia ante desastres u otras acciones caritativas orientadas a satisfacer necesidades, sino a la interpretación de la filantropía que se formó a mediados del siglo XX, que pretendía ir a la raíz de los problemas y a las circunstancias que generaban muchas de dichas necesidades². Hubo, desde ese momento en adelante, una conexión implícita entre las metas de la cooperación moderna y el desarrollo humano en su concepción más amplia. Desde entonces, se busca la manera correcta de hacer operativa tal conexión.

Esta conexión y sus implicaciones afectan particularmente a la cooperación internacional, tanto oficial como privada, siendo diseñada para movilizar en los países menos desarrollados una dinámica interna que alentase la capacidad endógena para sustentar su propio progreso económico y social. Al igual que la filantropía privada, ésta no debería ser únicamente un remedio puntual a las necesidades, sino un ataque a las circunstancias de fondo que las generan. Sin embargo, sus resultados también han sido decepcionantes.

La cooperación internacional como actividad oficial definida surgió de las ruinas de la Segunda Guerra Mundial y en el contexto competitivo de la llamada “Guerra Fría”. Asimismo, fue un accesorio económico de la rivalidad este-oeste por las mentes y corazones políticos del llamado “tercer mundo”. Por otro lado, el hecho de que el modelo “oriental” fuese incapaz de mostrar resultados sostenibles, particularmente tras la disolución de su principal promotor, la Unión Soviética, fue causa de celebración en occidente y al mismo tiempo, el hecho de que el modelo “occidental” tampoco haya dado grandes resultados ha sido motivo de angustiosas deliberaciones y debates en cuanto a qué se hizo mal y en cuál de los diversos modelos ha estado el error.

La realidad muestra, sin embargo, que Latinoamérica sigue actualmente con la dificultad para sustentar sin ayuda su propio desarrollo, como lo fue hace medio siglo³. África está claramente peor y Asia presenta un cuadro fascinante pero aparentemente ajeno a los niveles de cooperación internacional recibidos por los diversos países. Recientemente, los donantes han comenzado a preguntarse si hubo alguna equivocación fundamental en los supuestos básicos del modelo que llevó a la creación de las instituciones financieras internacionales en Bretton Woods en 1944⁴.

² Como ejemplo, en 1950 la Fundación Ford de EEUU se reestructuró para convertirse en una institución de alcance nacional y no sólo del estado de Michigan de su origen. Comisionó un informe para guiar sus pasos el cual identificó sus áreas de acción como: 1... establecer un orden mundial basado en la justicia y el orden. 2... asegurar mayor adhesión a los principios básicos de libertad y democracia ante los desafíos insistentes de una sociedad siempre cambiante. 3... mejorar las instituciones económicas para una mayor realización de metas democráticas. 4... empoderar individuos de todas las clases sociales a realizar su potencial intelectual, cívico y espiritual. 5... aumentar el conocimiento de los factores que influyen o determinan la conducta humana. (Citado en Richard Magat, *The Ford Foundation at Work*, Plenum Press 1979, pp.18-19. Claramente esto iba mucho más allá de la labor básica caritativa que inspiraba a otras fundaciones, las cuales más tarde siguieron los pasos de la Ford.

³ Con las posibles excepciones de Chile, el cual nunca fue un recipiente principal de cooperación internacional, y de Venezuela, para quien el recurso y los precios petroleros son efecto una transferencia “caída del cielo” y no el producto del esfuerzo productivo nacional.

⁴ Entre los más recientes están la obra de Joseph Stiglitz *Making Globalization Work* (Norton, 2006) y la de William Easterly *The White Man's Burden* (Penguin Press, 2006)